

**Economía y sociedad**

**Desarrollo Regional**

**Perspectiva internacional**

**Coyuntura**

Anuario 2006 / Rosario

**Debates**

# **Desarrollo y Región**

**5**

**Argentina ante el desafío  
de la competitividad**





## Más de 43 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)

# Rosario 2007, nuestro puerto recibe a América



23 AL 27 DE ABRIL DE 2007

## XVI CONGRESO LATINOAMERICANO DE PUERTOS

**AAPA**  
ROSARIO, 2007

**Acompañando el crecimiento  
y desarrollo de la Región**



**Ente Administrador Puerto Rosario**  
Av. Belgrano 341, (S2000APD) Rosario,  
provincia de Santa Fe, República Argentina  
Tel./ Fax: 54 341 4486010  
[aapa-rosario@enapro.com.ar](mailto:aapa-rosario@enapro.com.ar) | [www.enapro.com.ar](http://www.enapro.com.ar)





## SOLUCIONES INTEGRALES EN CONTROL DE CALIDAD PARA LA INDUSTRIA

- . Areas energéticas - Bioenergía - Biodiesel - Biogas
- . Consultora técnica especializada - Monitoreo del medio ambiente
- . Desarrollo, investigación y optimización de procesos productivos
- . Provisión de equipos y servicios con representaciones internacionales



ROSARIO: 9 de Julio 3601 - Tel/Fax: 0341- 4392438 - [laboratorio@alaranet.com.ar](mailto:laboratorio@alaranet.com.ar)  
BUENOS AIRES: C. Alvarez 5515 - Tel/Fax: 011-1601-7036/1119 - [admini@alaranet.com.ar](mailto:admini@alaranet.com.ar)  
[www.alaranet.com.ar](http://www.alaranet.com.ar)



## NÚCLEO ROSARIO

**Consultores**  
**Comercio Exterior y Medio Ambiente**

**NUCLEO ROSARIO** es una firma nacional dedicada al diseño y gestión integral de proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el marco del **Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)** del Protocolo de Kyoto.

Su equipo interdisciplinario de profesionales, con extensa experiencia práctica y las mejores certificaciones académicas, resulta especialmente apto para abordar la compleja tarea que implica la identificación, desarrollo y ejecución de Proyectos MDL, acompañándolo a Ud. en todas estas etapas y en los demás procesos asociados a fin de lograr un resultado exitoso.

A partir de un Proyecto MDL, su empresa puede obtener beneficios tales como una mejor imagen corporativa derivada de un compromiso manifiesto en el cuidado medio ambiental y, lograr una mayor competitividad a través de la incorporación de las más avanzadas tecnologías limpias.





# Más de 75 años en la Provincia de Santa Fe

*construyendo la excelencia.*

Socios en la oficina de Rosario:

**Auditoría**

Daniel N. Gallo  
Daniel A. Lucca  
Eduardo R. Selle

**Impuestos**

René C. Hardy

**Human Capital**

Flavio D. Beretta

**Corporate Finance**

Miguel A. Molfino

## **Deloitte.**

Auditoría, Impuestos, Consultoría, Corporate Finance.

Paraguay 777, piso 14°  
S2000CVO  
Tel. (54-341) 425-6099 / 5550  
Fax. (54-341) 425-5468  
rosario.office@deloitte.com  
www.deloitte.com/ar



# DEFANTE EVOLUCION

Transitando  
la quinta década  
en máquinas-herramienta

## 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.

### Árbitros

Dr. Edgardo M. Alberti  
Dr. Alfredo A. Allhaus  
Dr. Juan J. Castello  
Dr. José M. Cristiá  
Dr. Juan M. Dolson  
Dr. Ricardo S. Prono

Dr. Efraín H. Richard  
Dr. Jorge A. Robiolo  
Dr. Mario A. Saccone  
Dr. Guillermo Tschopp  
Dr. Pedro Wolkowicz

Secretar a  
Mariela Ingaramo

Sede del Tribunal de Arbitraje General:

Córdoba 1402, 2º piso, SPCIDW99, Rosario, Santa Fe, Argentina.

Tel.: (54 341) 421 3471/78 - Int. 2271. Fax: (54 341) 4241 019.

Horario de atención: lunes a viernes de 10 a 13 y de 15 a 17.



**BOLSA DE COMERCIO DE ROSARIO**

TRIBUNAL DE ARBITRAJE GENERAL

# **Desarrollo y Región**

Revista / Libro



**Anuario 2006**

# **Desarrollo y Región**

**Revista / Libro**

**Argentina hacia el desafío  
de la competitividad**



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

Revista-libro desarrollo y región n° 5 anuario 2006: Argentina ante el desafío de la competitividad / Analía Benítez y César Escalada - 1a ed. -

Rosario: Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, 2006.

240 p. ; 25x18 cm.

ISBN 987-21919-2-1

1. Política. 2. Economía. I. Escalada, César II. Título

CDD 320 : 330

Fecha de catalogación: 22/11/2006

10

**Desarrollo y Región 5**  
**Argentina ante el desafío**  
**de la competitividad**  
**Anuario 2006**

**Directora**

Analía Benítez

**Coordinación General**

Viviana Franetovich

Carlos Cardozo

**Consejo Editor**

Carlos Scabuzzo

Marcelo Barrale

Ricardo Biani

Gabriela Venesia

Walter Aguirre

Juan Carlos Venesia

**Logística y distribución**

Jorge Soria / Miguel González

**Diseño Editorial**

Arq. Dis. Javier Armentano

Copyright

**Fundación Instituto de Desarrollo Regional**  
**de Rosario**

**Balcarce 1793 / 2000 Rosario**

**TE: 0341 4855301 / 9**

**e-mail: fidr@arnet.com.ar**

**web-site: www.desarrolloyregion.com**

Queda hecho el depósito que establece la Ley  
11.723

ISBN-10 N° 987-21919-2-1

ISBN-13 N° 978-987-21919-2-4

Prohibida la reproducción total o parcial.

Esta tirada de 500 ejemplares se terminó  
de imprimir en diciembre de 2006.

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

---

# Indice

---

## PRÓLOGO

Argentina hacia el desafío de la competitividad	13
<b>Analía Benítez</b>	

11

## ECONOMIA Y SOCIEDAD

La creación de valor basada en Industrias de Recursos Naturales	19
<b>Martín Kunc</b>	
Nuestra provincia ante el desafío de la innovación	21
<b>Isabel Mac Donald</b>	
Factores estructurales que inciden en los fletes marítimos internacionales y las políticas públicas	29
<b>Tulio Ceconi   María Fernanda Ghilardi   Silvia Adriana Castro   María Lorena Picapietra</b>	
Las distintas aristas del negocio del biodisel	46
<b>César Escalada</b>	

## DOSSIER IDR

**Analía Benítez**

53

## DESARROLLO REGIONAL

El funcionario público y la dirigencia académica ante el desafío de la comunicación y la integración regional para el desarrollo	65
<b>Miguel Ángel De Marco (h)</b>	



Una aproximación al desarrollo local .....	79
<b>Jorge Schiafino</b>	
Algunas reflexiones vinculadas al futuro agroalimentario de la provincia de Santa Fe Rosario.....	111
<b>Ricardo Biani</b>	
Rosario Activa 2006 .....	119
<b>Oscar Madoery</b>	
Una propuesta académica para nuestra región: Programa de Comercio y Marketing Internacional «Fronteras Afuera».....	121
<b>Gabriela Venesia</b>	

## **DOSSIER FORO DEL BICENTENARIO**

<b>Carlos Scabuzzo</b> .....	127
------------------------------	-----

## **DEBATES**

Bárbaros y civilizados .....	131
<b>Mario Pancho O'Donnell</b>	
Ambiente local-ambiente global: un complejo tráfico de competencias .....	135
<b>Diego Alberto Giuliano</b>	
Escenarios posibles en la Argentina del 2010 .....	147
<b>Cecilia Alemany</b>	
Una invitada indeseable «la inflación» .....	153
<b>Dora del Carmen Orfilia</b>	
Del paraíso que merecemos. Análisis de riesgos en el país del fin del mundo .....	165
<b>Carlos Scabuzzo</b>	
Un lugar en el mundo para el 2016 .....	169
<b>Marcelo Barrale</b>	

## **PERSPECTIVA INTERNACIONAL**

El elefante: ¿una oportunidad para Argentina? .....	175
<b>Verónica Mussio</b>	
Las claves para comprender al Brasil .....	191
<b>Marcelo Gullo</b>	

## **COYUNTURA**

La crisis Energética Argentina: Los casos del sector eléctrico, del desabastecimiento de gas-oil y de los nulos esfuerzos exploratorios .....	207
<b>Ricardo De Dico</b>	
Brasil y el segundomandato de Lula .....	219
<b>Lic. Valeria Arredondo</b>	
Implementación de mecanismo de desarrollo limpio .....	225
<b>Núcleo Rosario</b>	
Sabemos ¿qué es RSE? .....	229
<b>María Martha Nadeo</b>	

---

**Analía Benítez**

Psicóloga

Postgrado Políticas Públicas y Desarrollo Local

Presidente IDR

# Argentina ante el desafío de la competitividad

---

**Analía Benítez**

---

13

**D**esde el año 2002 el Instituto de Desarrollo Regional ofrece a la sociedad el Anuario «Desarrollo y Región» en el cual distintos especialistas abordan temáticas atinentes a la situación política, económica y social de la región, el país y el contexto internacional.

El conjunto de los artículos publicados en cada edición permiten al lector reflexionar acerca de las debilidades y fortalezas, las amenazas y oportunidades de la coyuntura argentina invitando a delinear propuestas superadoras y de largo plazo.

La Argentina ha logrado mitigar los devastadores efectos de todo orden asociados a la crisis del 2001 y alumbra la sensación generalizada que finalmente se ha optado por un determinado rumbo para alcanzar niveles dignos y equitativos del bienestar de la población: **el de promover la «cultura de la educación, del trabajo y de la producción».**

Tal intención en un mundo globalizado donde la internacionalización económica se presenta como un fenómeno ineludible, supone importantes desafíos; entre ellos, alcanzar estándares de competitividad que permita al país integrarse en mercados desarrollados y significativamente competitivos.

Generar inversiones y ofrecer productos diferenciados, de alta calidad y con precios atractivos significa, además de aprovechar las ventajas comparativas del entorno, implementar acciones que tiendan a mejorar los niveles de competitividad del país, los cuales están directamente relacionados con las posibilidades de aumentar su productividad. Se deben transformar los tradicionales paradigmas burocráticos de la administración pública a fin de minimizar las trabas para hacer negocios, agilizar los trámites para crear una empresa, proveer un marco jurídico transparente y estable, infraestructuras administrativas como de servicios públicos en consonancia con los fines perseguidos. Y sobre todo una educación destinada a formar

individuos aptos para insertarse en el campo laboral, y capaces de desarrollar emprendimientos productivos eficientes y calificados.

Según estudios realizados los costos internos elevados relacionados al déficit en las condiciones mencionadas, es una constante en los países pobres o en vías de desarrollo. Esto obliga a la sociedad en su conjunto, pero especialmente a los dirigentes, a ser creativos o simplemente aprovechar experiencias de políticas públicas exitosas llevadas a cabo en otros países con dificultades, en algunos casos, similares a las nuestras.

Nuestra región posee las capacidades y potencialidades para convertirse en motorizadora del crecimiento y la productividad que el país necesita.

Para transformar esta percepción, este ideal, esta esperanza, en realidad se debe encontrar en primera instancia una identidad común en la diversidad. Definir una estrategia de crecimiento y de posicionamiento, que exceda los límites jurisdiccionales como las tradicionales formas de producción, incorporando valor a los recursos naturales que nos identifican; e implementando medidas como las anteriormente mencionadas, a fin de garantizar sus posibilidades de competitividad.

En la actualidad desde las distintas esferas gubernamentales se estimula el emprendedorismo en general, y habría una tendencia en el individuo a responder a dicho estímulo, y aprovechar los programas públicos existentes, destinados a solventar parcialmente el capital inicial atinente al emprendimiento de que se trate.

Como estrategia para promover la cultura de la producción y el trabajo, resulta una herramienta fructífera en tanto revaloriza el libre juego de las iniciativas. Pero se debería tener en cuenta que las iniciativas no siempre responden a un análisis minucioso de la realidad; de sus implicancias en el medio social y ambiental; de las ventajas y desventajas que suponen su desarrollo. Sino que muchas veces son el producto de una oportunidad temporal, de una necesidad personal o sectorial, extremadamente coyuntural, de dudoso éxito y poco aprovechable por el conjunto social.

A fin de disminuir los riesgos de un emprendimiento, la consecuente pérdida material, como el sentimiento de frustración, que invade al emprendedor cuando fracasan sus objetivos, **la cultura de la producción debe estar necesariamente sustentada en una cultura de la planificación.** Como así también en la recuperación de la confianza entre los actores privados y de estos con los actores públicos y sus instituciones.

Recuperar la confianza entre las partes significa, abandonar la cultura individualista que nos caracteriza, y se percibe en el seno de muchas empresas, cuando sus dirigentes rechazan la idea de políticas de trabajo asociadas tanto horizontal como verticalmente. Superar dichas debilidades posibilitaría entre otras, una adecuada articulación entre la educación y el trabajo, entre la universidad y los requerimientos de innovación, entre quienes recaen las decisiones, y los que necesitan que éstas, se ajusten a sus reales necesidades.

Es entonces fundamental dotar al individuo, muchas veces aislado en su iniciativa, de un libre acceso al conocimiento del perfil de su región, de sus reales potencialidades y necesidades, como de reglas de juego claras y ágiles, en un horizonte de estabilidad.

El objetivo común debería ser aprovechar al máximo los recursos existentes, pero evitando en definitiva, que una iniciativa, derive en desequilibrios de diferente orden: sociales, ambientales, económicos o políticos.

Dotar al individuo de los mencionados saberes y oportunidades implica, recorrer previamente un camino de encuentro entre los actores involucrados, en el escenario más próximo: su municipio, su ciudad, su región, su provincia, su país. De estos encuentros surgirán las visiones globales que deberían conducir las acciones, las propuestas, las iniciativas, que finalmente advendrán en emprendimientos viables. Si coincidimos en que Santa Fe es un Polo Agroali-



mentario se deben priorizar las políticas que garanticen su desarrollo y sus posibilidades de competir teniendo en cuenta todas las aristas a él asociadas.

Se debería legislar desde una visión integradora y diseñar políticas para promover el desarrollo sostenible y sustentable de las economías regionales a fin de garantizar el desarrollo armónico del territorio. Una forma natural de mitigar las migraciones internas y sus indeseables efectos: familias enteras desarraigadas, desmembrados sus miembros, sin posibilidades de real inserción, que en la mayoría de los casos los arroja a llevar una vida de miseria, de necesidades básicas insatisfechas cuando no a delinquir o caer en el flagelo de las adicciones.

Somos parte de un universo y cualquier desequilibrio afecta la realidad del conjunto por eso es vital deponer intereses sectoriales a favor de los del conjunto, debilitar los cercos para apreciar el horizonte y su diversidad; competir para construir ; crecer para distribuir; y planificar para proveer un futuro predecible y con equidad.

Con el **Anuario 2006 «Desarrollo y Región»**, **Argentina ante el desafío de la competitividad**, el Instituto de Desarrollo Regional una vez más ofrece a sus lectores a través de sus artículos, la posibilidad de asirse de información responsable, y de propuestas concretas, tendientes a mejorar la calidad de vida, y nuestra definitiva inserción en un mundo globalizado, y donde es posible avizorar, vertiginosos cambios en el mapa de su economía. ●

Un especial agradecimiento a quienes hacen posible la continuidad de este emprendimiento editorial.

**Instituto de Desarrollo Regional**

**Desarrollo y Región**

Revista / Libro

**Economía y Sociedad**

---

**Martín Kunc**

Doctor en Ciencias de la Decisión.  
London Business School.

# La creación de valor basada en industrias de recursos naturales

---

**Martín Kunc**

---

19

**U**na característica importante de las industrias basadas en recursos naturales es que el valor no se encuentra en el producto. El trigo en sí mismo no tiene ningún valor ni tampoco el poroto de soja como sí lo tiene un programa de computación o una nueva droga generada en un laboratorio. Sin embargo, la utilización de productos naturales es fundamental en un número importante de industrias. Desde la perspectiva de la creación de valor en productos naturales, Argentina tiene una bendición y una maldición.

La bendición de la Argentina radica en su vasto territorio que le permite alcanzar economías de escala en la producción de productos basados en recursos naturales. Pero con bajo valor agregado. **Nos sentimos orgullosos cuando se rompen records de producción agropecuaria y se obtienen exportaciones por miles de millones de dólares ¿pero sabemos cuántos billones de dólares perdemos por no agregarle valor?** La diferencia entre el valor del producto natural a granel y el potencial valor agregado cuando ese mismo producto es procesado debe ser gigantesca. Billones de dólares en valor son agregados por los países que utilizan nuestros productos agropecuarios en productos con muchísimo valor... y que a veces, paradójicamente, son reexportados hacia Argentina.

**La maldición es que tan vasto territorio no nos genera un desafío en la maximización del valor que le podemos extraer.** Después de estar más de cinco años fuera del país, estaba viniendo de Buenos Aires a Rosario y le comentaba a una persona lo desolado que se veía el campo cuando tomaba como referencia lo que había visto en países europeos o, para traer un caso más cercano, Chile. Y la persona me comentó que actualmente los campos son cada vez más despoblados porque grandes empresas cultivan y cosechan en escala industrial campos de gran tamaño. Y el modelo económico no está mal, pero son grandes empresas cuyos beneficios radican en los bajos costos alcanzados por grandes economías de escala y no por agregar valor a

pequeñas cantidades de productos que se dirijan a segmentos específicos de consumidores que pagarían mucho más por kilo de producto que el que se obtiene actualmente por el producto a granel obtenido en ese mismo pedazo de tierra.

Lamentablemente no tengo datos sobre todas las industrias basadas en productos naturales de Chile pero el caso del vino es ampliamente ilustrativo. **Chile con sólo la mitad de las hectáreas plantadas con viñedos en comparación con Argentina exporta casi 4 veces más y el litro de vino exportado promedio es casi 50% más elevado que el vino argentino.** Estos datos sin considerar los ingresos por turismo generados por las personas del hemisferio norte que viajan especialmente a Chile a recorrer las bodegas de los vinos que toman todos los días en sus mesas. Y donde la mayoría de las empresas vitivinícolas que exportan son pequeñas y medianas. Entonces, qué modelo de explotación de recursos naturales debemos seguir: *¿uno basado en economías de escala de productos de bajo valor agregado (y por consiguiente poca productividad del capital-hectárea de tierra utilizada) u otro basado en la adición de valor al producto natural que implicaría una alta productividad del capital empleado?*

La respuesta a esta pregunta radica en que el valor de los productos generados por industrias basadas en recursos naturales no está en el producto en sí mismo, sino a lo largo de la cadena de valor. La creación de valor en las industrias naturales no pasa simplemente por producir grandes cantidades de productos a granel y abandonarlos en el puerto para que un barco lo recoja. La creación de valor se genera en toda la cadena de abastecimiento del producto, especialmente vendiendo al consumidor final. Se genera más valor vendiendo patentes de semillas desarrolladas genéticamente o semillas para cultivo. Se genera más valor transformando el trigo en pastas o galletitas para ser exportadas a todo el mundo. **Se genera más valor instalando una cadena de restaurantes que vendan carnes argentinas e instalen la marca que simplemente vendiendo las carnes sin identificación o con identificación pero en una góndola de supermercado.** Se genera más valor entendiendo cómo los consumidores finales usan el producto en su vida diaria. Se genera más valor implantando en la mente de los consumidores una marca que vendiendo sin marca.

Vivimos un mundo de oportunidades como nunca visto... la globalización es una oportunidad enorme porque ha derribado las barreras en las mentes de los consumidores. Los consumidores están ávidos por probar nuevos productos, conocer nuevos destinos o visitarlos imaginariamente por medio de productos que evoquen el país de donde provienen... ¿qué tipo de país se imaginarán los consumidores del hemisferio norte cuando prueban productos argentinos?

Por lo tanto, el desafío está en generar una adecuada imagen que permita capturar al menos parte del valor agregado que actualmente es capturado por el resto de la cadena de abastecimiento.





# Nuestra provincia ante el desafío de la innovación

---

**Isabel Mac Donald**

---

21

**E**l siglo XXI encuentra a nuestro país en un proceso de importante crecimiento económico que lo coloca en una inmejorable posición frente a la tasa de crecimiento de otros hermanos latinoamericanos. Como parte de este proceso las exportaciones se han incrementado notoriamente acompañando el impulso de la actividad industrial.

De un país consumidor de productos importados pasamos a ser un país que elabora y consume productos nacionales. El mercado interno crece y es la variable que permite sostener a una enorme cantidad de pymes y mipymes surgidas o revitalizadas luego de la crisis del 2001<sup>1</sup>.

Sin embargo la revitalización pujante de los indicadores «macro» no se traduce todavía de manera coherente en ciertos indicadores «micro». La pobreza ha disminuido pero sigue afectando a una excesiva cantidad de compatriotas, hay demasiados indigentes y cuesta mucho modificar la distribución del ingreso. La «torta» crece pero no está adecuadamente repartida y esa situación que comenzó hace más de 30 años está resultándonos difícil de revertir. Y por supuesto que de ninguna manera es posible revertirla en el corto plazo.

Este marco general incluye a la Provincia de Santa Fe, con un desempeño a nivel nacional destacado, como se puede percibir en el cuadro que sigue:

Sin embargo la situación social reproduce, también, los esquemas nacionales, teniendo en cuenta que se trata de un territorio con mayores ventajas comparativas frente a otras provincias menos favorecidas.

---

<sup>1</sup> Durante el trimestre abril-septiembre de 2006 ha crecido el volumen de importaciones, sobre todo desde China y Brasil, lo que afecta, aún levemente, los valores favorables de la balanza comercial. Es un indicador a tener en cuenta y que señala la necesidad de incorporar tecnología y calidad a nuestras pymes. Al incremento del consumo se suma un consumidor más exigente.

Esquema 1

	Santa Fe	Argentina	% sobre el total nacional
Grandes Rubros			
Productos primarios	1023.63	8111.44	12.62
Manufac. Origen Agropecuario	5499.16	13122.31	41.91
Manufac. Origen Industrial	952.62	11887.71	8.01
Energía y combustible	214.46	6776.04	3.16
Total Exportado	7689.89	39897.5	19.27

Fuente: Subsecretaría de Comercio Exterior. Ministerio de la Producción. Prov. de Santa Fe

### El sistema productivo provincial

Partimos de considerar que los instrumentos que brindan las actividades de CTI resultan imprescindibles en esta era global para mejorar los indicadores socio-económicos.

Desde la Subsecretaría apelamos a la utilización de una serie de programas y herramientas tendientes a **fortalecer dos grandes espacios: el sector empresario y el sector educativo.**

**El sector empresario:** es el motor de nuestra economía y la incorporación de valor a los productos es la única posibilidad de tener una economía realmente competitiva, más allá del valor de cambio de nuestra moneda.

**El sector educativo:** Es la apuesta al futuro, cualquier inversión que se realice en el sector, capacitando a los docentes en los avances de las actividades de CTI, incidirá, sin duda, en la posibilidad de contar con RRHH calificados, recuperando para la educación la condición de espacio activo de movilidad social que tuvo en la primera mitad del siglo XX.

22

### Santa Fe y la sociedad del conocimiento

La Provincia tiene una densidad de investigadores cada mil integrantes de la Población Económicamente Activa, mayor a la del país —2,4— y el país aparece bien posicionado frente a otros. VER ESQUEMA 2 EN PÁGINA SIGUIENTE.

Sin embargo, como se puede ver en el cuadro N° 1, las exportaciones son primordialmente productos y manufacturas primarias, lo cual es un indicador elocuente de que aún resta un largo camino por recorrer en referencia a la transferencia de conocimiento desde el sector que lo genera al sector productor de bienes y servicios.

### El sector productivo y la innovación: nuestras acciones

La composición del sector productivo provincial muestra que existe una gran cantidad de empresas pymes de diversas dimensiones, la mayoría familiares, con un número de empleados no superior a 10 personas. Hay también grandes empresas de capital extranjero o mixto, y otras ex pymes que crecieron al calor del actual repunte económico, y se transformaron en grandes empresas o «casi» con un importante sesgo exportador.

Las dos últimas categorías son «clientes» de las IT y en general cuentan con departamentos de I+D propios.

Esquema 2				
Países	Año	Investigaciones	Provincias	Investigaciones
Japón	2003	10.1	Capital Federal	7.50
Estados Unidos	1999	9	San Luis	5.14
Australia	2002	7.2	Tucumán	3.88
Francia	2002	6.9	Río Negro	3.72
Canadá	2002	6.8	Tierra del Fuego	3.65
Alemania	2003	6.7	San Juan	3.53
España	2003	4.9	Chubut	3.19
Portugal	2001	3.3	Santa Fe	2.74
Italia	2002	3	Córdoba	2.58
Argentina	2004	1.7	Mendoza	2.14
Chile	2002	1.3	Catamarca	2.02
Uruguay	2002	1	La Pampa	1.94
Brasil	2000	0.8	Santa Cruz	1.82
México	2002	0.7	Corrientes	1.81
Bolivia	2002	0.3	Salta	1.76
Colombia	2003	0.3	Jujuy	1.65
Panamá	2003	0.3	La Rioja	1.64
Paraguay	2002	0.2	Entre Ríos	1.51
			Neuquén	1.30
			Santiago del Estero	1.27
			Buenos Aires	1.12
			Chaco	0.88
			Misiones	0.87
			Formosa	0.78

**Fuente:** Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. «Indicadores de Ciencia y Tecnología». Año 2004 (edición 2005).

**Fuente:** SUBCYT-Ministerio de la Producción. Prov. de Santa Fe

Sin embargo, en el crecimiento del empleo inciden considerablemente las pymes, y para que cualquier modificación del escenario nacional y/o internacional no las afecte, es necesario hacerlas sustentables o sostenibles.

Esto implica aceptar un desafío que aún está pendiente y que puede resumirse en avanzar en el cumplimiento de tres objetivos ineludibles:

- Incorporar conocimiento a la producción de las pymes santafesinas.
- Desarrollar y consolidar las prácticas asociativas entre pymes y mipymes.
- Modernizar los modelos organizacionales.

Desde la subsecretaría impulsamos acciones que permitan avanzar en los tres aspectos aludidos. Pueden mencionarse:

- Encuentros informales entre científicos y empresarios («romper el hielo»).
- Relevamiento de la oferta científico-tecnológica de la Provincia: Esta base de datos, detallada por organismos de C y T, universidades, RRHH dedicados a I + D, proyectos ejecutados y en ejecución en los últimos cuatro años, etc. Está disponible en forma de

CD, pero se la está dotando de un soporte interactivo que permita su utilización desde internet, permitiendo o ayudando a establecer vínculos entre empresas e investigadores. Para que pueda ser verdaderamente una herramienta de vinculación deberá intervenir un agente formado que esté en condiciones de brindar un adecuado asesoramiento. Por eso no hay que confundirla con una herramienta «mágica», debe estar acompañada de seguimiento y gestión para convertirla en un instrumento «amigable».

c) Producir y apoyar programas de generación de emprendedores, como estímulo para promover el surgimiento de empresas de base tecnológica.

d) Fortalecimiento del Parque Tecnológico Litoral Centro (SAPEM) contribuyendo con la gestión para la radicación de empresas. Además la Provincia lo está apoyando financieramente para que las empresas incubadas puedan permanecer en el Parque aún cuando no hayan podido acumular el capital necesario para construir su propio edificio. Con el acuerdo del CONICET se construirá un «contenedor» de empresas, que permitirá albergar aquellas cuya radicación resulte conveniente al proyecto, por un periodo no superior a cinco años.

Este Parque ha cobrado impulso en el último año y confiamos en que sean dos las empresas radicadas durante el 2007. Con ello se habrá logrado cumplir con las tres fases del proceso que cumplen las empresas que se inician en el Parque: pre-incubación, incubación y radicación.

En referencia al Parque Científico Tecnológico de Rosario, la Provincia no sólo lo apoya financieramente sino que estamos abocados a constituir, antes del fin de 2006, la unidad de gestión que permita avanzar en la constitución del modelo definitivo, conjuntamente con el CONICET-CERIDER, la Municipalidad de Rosario y la Universidad Nacional de Rosario y representación empresarial. Esta unidad de gestión permitiría ejecutar políticas de manera dinámica, pasando de la etapa de discusión y consenso a una de actividad que haga posible un mayor impacto en la región del enorme caudal de conocimiento que se produce en este ámbito.

24

Esquema 3

Países	2004	2006
Área de pre-incubación		7
Egresadas del área de pre-incubación		1
Área de incubación	6	7
Empresas egresadas del área de incubación		2
Empresas autorizadas a radicarse		1

Fuente: Parque Tecnológico Litoral Centro (S.A.P.E.M.)

e) Asesoramiento a las empresas en temas de formulación de proyectos, gestión de normas de calidad, ensayos químicos y mecánicos, etc, por parte de la Dirección de Asesoramiento Tecnológico y Capacitación, con sede en Rosario. Esta dependencia ha certificado calidad (normas ISO 9001:2000) recientemente para: servicios de ensayos de materiales, autopartes, agropartes y vehículos de transporte; servicios de consultoría, asistencia y capacitación para empresas; dato interesante dentro de la estructura del Estado Provincial.

f) Financiamiento de la innovación en Pymes, a través de los Subsidios y Créditos de la Ley 23.877 y su correlato provincial (Ley 10.709)<sup>2</sup>. Estos fondos, remanentes del año 2001, que permanecieron «congelados» por el «corralito» luego de la crisis, pudieron

ser recuperados, y permiten financiar a las pymes que presenten proyectos de modernización e innovación tecnológica. Comenzaron a estar activos a partir de junio de 2005, pero recién durante 2006 se incrementó la demanda empresaria. Al 30 de septiembre de 2006, la situación es la descripta por este cuadro.

Esquema 4			
Total de Proyectos Presentados			92
Total de Subsidios aprobados			82
Plan de Negocios		22	36
Capacitación	Tecnología de la Producción	9	20
	Tecnología de Gestión	20	24
Formulación de Proyectos		2	2
Total de créditos		2	6

Fuente: SUBCYT-Ministerio de la Producción. Prov. de Santa Fe

Estimamos que si no se renueva la adjudicación de estos fondos provenientes de la coparticipación (desde 2003 se manejan exclusivamente desde la Nación a través de la ANPCYT-FONTAR), la Provincia está en condiciones de abrir una línea de financiamiento para darle continuidad a este apoyo que resulta imprescindible si se quiere avanzar en un proceso de cambio tecnológico. Las pymes requieren asistencia, apoyo financiero y continuidad de políticas en el mediano y largo plazo.

Por otro lado apoyamos y promovemos la participación de nuestras empresas en las convocatorias nacionales que permanentemente se hacen desde la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y el COFECYT (SECYT). Santa Fe es la tercer provincia beneficiaria de subsidios y créditos (después de Bs. As. y Capital Federal). Sin embargo, estimamos que para acceder a éstos es necesario un «entrenamiento», por parte de las pymes. Por esto es importante participar primero de los subsidios provinciales.

La convocatoria a Proyectos Federales de Innovación Productiva, realizada desde el COFECYT es también una oportunidad y tiene la ventaja de que la provincia es quién fija las prioridades temáticas, pero tiene un inconveniente serio: la escasez de los fondos disponibles, que permiten que sea muy limitado el número de beneficiarios.

Los representantes provinciales estamos solicitando que se incrementen los fondos disponibles para esta línea.

En las convocatorias realizadas en el 2005 la Provincia fue la que presentó más proyectos. Fueron admitidos 37, el 100% de los proyectos presentados, pero sólo resultaron financiados siete, que consumieron la totalidad de los fondos disponibles.

Todos los aprobados tuvieron la oportunidad de competir por los fondos provinciales, aún cuando los montos de éstos son menores y requieren aportes de contraparte.

Finalmente, en referencia al sector productivo, **la mayor intensidad de nuestros esfuerzos están concentrados en las pymes, y en la promoción de pymes de base tecnológica.**

La situación actual indica que uno de los caminos para avanzar hacia el cambio tecnológico tiene un espacio interesante en la «sustitución de importaciones».

En este aspecto si logramos pymes que desarrollen insumos sustitutivos, de calidad certi-

<sup>2</sup> Los formularios para la solicitud de créditos y subsidios están disponibles en la web: [www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar). Por informes o asesoramiento, los interesados pueden comunicarse al (0342) 4505322/23 o por e-mail: [subcyt@santafe.gov.ar](mailto:subcyt@santafe.gov.ar)

ficada, contamos, en esta coyuntura, con enormes ventajas, no solo en el mercado externo, teniendo en cuenta los precios internacionales, sino en el interno constituyendo cadenas de proveedores de las grandes empresas que abaratarían sus costos de producción con insumos nacionales.

Estamos tramitando la creación, en la DAT de una oficina de registro de patentes (con el apoyo de la OMPI), de modo de ofrecer a las empresas y universidades un espectro de los nichos que quedan por ocupar. Hay una importante cantidad de desarrollos realizados en otros países que no han sido patentados en el nuestro y esto significa la oportunidad de negocios interesantes para nuestras pymes y la posibilidad de que los dueños del conocimiento produzcan aplicaciones de interés económico.

### El sector educativo, la sociedad y la innovación: nuestras acciones

Como expresamos antes, la educación es la apuesta al futuro. Y el estado de la sociedad se refleja en el sistema educativo. Una sociedad saludable, sin grandes quiebres, produce una buena educación. Ambos espacios están permanentemente interactuando.

Por ello apoyamos e impulsamos una serie de acciones que generen conciencia de las importancia del desarrollo de las actividades de CTI, como alternativa eficaz para mejorar las condiciones de vida, salud, empleo, distribución de la riqueza, etc.

Cómo instrumento para medir la percepción de la CTI estamos realizando (con aportes del CFI y el equipo de investigación de una ONG santafesina a la que asesoramos) una encuesta abarcando todo el territorio provincial y los distintos sectores sociales, que publicaremos en el primer semestre del 2007. Creemos que será un aporte interesante al conocimiento de nuestra realidad.

Realizamos también el ciclo de «Cafés Científicos» y «Encuentros con la Ciencia», como espacios para acercar temas de interés, desarrollados por científicos de primer nivel, a la comunidad en general.

En Santa Fe, ya cumplimos un año de realizarlos mensualmente, con la colaboración de la UNL y otras instituciones. Hemos logrado tener un buen auditorio (aproximadamente 600 personas en 12 ediciones).

También pusimos en marcha un boletín electrónico, que se envía, vía e-mail, semanalmente a las autoridades y publico en general que lo demande. Cualquier interesado puede solicitarlo.<sup>3</sup>

Promovemos la **capacitación docente en alfabetización científica** y hay un Proyecto Federal financiado por la SECYT, que cuenta con el apoyo del Ministerio de Educación de la Provincia, realizado con un equipo de la Universidad Nacional de Rosario. Si bien los docentes a capacitar son poco más de cuarenta, significa abrir un espacio de vinculación entre la Universidad y el Sistema Educativo, territorio en el que aún queda mucho por hacer.

En referencia a la participación de la Provincia en las actividades de ciencia y tecnología juveniles, que se vienen desarrollando hace 20 años, hicimos profundos cambios en el sistema de evaluación con el objeto de hacerlo más justo. Además impulsamos concursos que estimulen la participación de alumnos y docentes; e incentivamos a desarrollar proyectos originales que recuperen para la actividad en el aula el concepto de que, desde la escuela, es posible ser «agente de transformación» de la realidad que nos rodea, apostando a que sean los niños y jóvenes los que puedan acercar soluciones a problemas de su escuela o su ámbito cercano.

<sup>3</sup> El boletín puede ser solicitado al e-mail: subcyc@santafe.gov.ar



No nos proponemos hacer científicos —aunque algunos puedan aspirar a serlo— sino ciudadanos responsables, con espíritu crítico, autonomía de opinión y actitudes solidarias.

Esquema 5

Direcciones Regionales de Educación	Cabecera	Proyectos Presentados en las Ferias Regionales de Ciencia y Tecnología Juvenil	Proyectos que pasaron a la instancia Provincial
Regional I	Tostado	12	5
Regional II	Reconquista	50	12
Regional III	Rafaela	19	7
Regional IV	Santa Fe	27	8
Regional V	Cañada de Gómez	55	16
Regional VI	Rosario	34	11
Regional VII		23	8
Regional VIII	San Jorge	8	3
Regional IX		17	6
Proyecto escuela especial			1
Totales		245	76
Proyectos Feria Provincial de Ciencia y Tecnología Juvenil			76
Proyectos Feria Nacional de Ciencia y Tecnología Juvenil			6
Participación total de alumnos en Ferias de Ciencia y Tecnología-2006			1164

27

Hacemos aportes para una escuela abierta al medio, integrada a su comunidad, no siempre demandante, sino demandada, referente y productora de saberes y soluciones.

En el 2006 incorporamos muestras de cine y arte, con el objetivo de mostrar que ciencia, tecnología y cultura son aspectos íntimamente vinculados del quehacer del hombre, están en todas las cosas cotidianas y cercanas, intentando derribar el preconceito de que la ciencia es solo para elites.

## Concluyendo

Todo nuestro trabajo está destinado a generar un ambiente favorable a la innovación en todas los niveles de la sociedad. Todos podemos ser innovadores, sensibles al cambio, capaces de entusiasmarlos con las transformaciones que puedan beneficiar y mejorar nuestra vida en sociedad. Y también de participar de ellas, contribuyendo a avanzar en la concreción del derecho a una mejor calidad de vida que todos los ciudadanos tenemos y que ha sido el motor de los grandes cambios en la historia de la humanidad.

Innovar es crear, es desafiar la realidad tratando de cambiarla para mejorar.

Para ser innovador hay que ser imaginativo. El desarrollo tecnológico de hoy nos muestra que no hay límites para la imaginación. Y los cambios a los que asistimos permanentemente nos dicen que tampoco los hay para la tecnología. El límite a recordar es, siempre, la búsqueda del bienestar de todos, de una sociedad más justa. Desarrollar tecnología en el ámbito productivo y en cualquier ámbito tiene, también, costos y riesgos. Y, sin duda, serán más los fracasos que los éxitos aunque terminemos conociendo sólo los éxitos.

De allí el rol indelegable del Estado que es quien debe apoyar todas las actividades de CTI, promocionarlas y conjuntamente con el sector privado, financiarlas.

Cuando la Ciencia y la Tecnología de un país están prioritariamente financiadas desde fuentes externas, es altamente probable que los resultados beneficien mayormente a quienes las financian. Y mas allá de la globalización, la soberanía sigue siendo un valor para todas las naciones y también, por supuesto, para nuestra Argentina. ●

## Glosario

**ANPCYT:** Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

**CERIDER:** Centro Regional de Investigación y Desarrollo Rosario.

**CFI:** Consejo Federal de Inversiones.

**COFECYT:** Consejo Federal de Ciencia y Tecnología.

**CONICET:** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

**CTI:** Ciencia, Tecnología e Innovación

**DAT:** Dirección de Asesoramiento y Servicios Tecnológicos

**FONCYT:** Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica

**FONTAR:** Fondo Tecnológico Argentino

**I+D:** Investigación y Desarrollo.

**IT:** Innovación Tecnológica.

28 **OMPI:** Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

**ONG:** Organización No Gubernamental.

**PTLC:** Parque Tecnológico Litoral Centro.

**RRHH:** Recursos Humanos.

**SAPEM:** Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria.

**SECYT:** Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

**SUBCYT:** Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación del Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe.

# «Factores estructurales que inciden en los fletes marítimos internacionales y las políticas públicas»

---

**Tulio Alberto Ceconi | María Fernanda Ghilardi  
Silvia Adriana Castro | Mariá Lorena Picapietra**

---

29

## I. Los costos «puerta a puerta»

**E**l análisis de los costos de comerciar internacionalmente cubre generalmente solo el costo de transporte y seguros entre dos países, debido a la disponibilidad de datos. Pero con ello se omiten los costos portuarios y los fletes domésticos en país de origen y de destino. En términos más exactos se debe hablar de «costos de comerciar internacionalmente» lo que incluye los costos «puerta a puerta».

Para tener una idea de la importancia de cada uno de los componentes del costo «puerta a puerta» se recurre a Hummels<sup>1</sup> quien cita estudios de casos realizados, que muestran que el flete marítimo representa sólo un tercio del costo total «puerta a puerta» y que esta relación ha cambiado muy poco a través del tiempo.<sup>2</sup> Dicho en otras palabras, cuando se analiza el costo de transporte y seguro sólo se tiene en cuenta un tercio del costo total de comerciar.

---

<sup>1</sup> HUMMELS DAVID (November 1999): «Have International Transportation Costs Declined?». University of Chicago.

<sup>2</sup> HUMMELS cita un estudio de 1967 de la OCDE que demostraba que los fletes oceánicos representaban solo entre 38% y 64% del costo total de puerta a puerta y otro estudio de Livingston (1986) estimó en un tercio o menos el costo oceánico para comerciar entre Europa y Africa. El mismo HUMMELS investigó en 1999 los costos puerta a puerta y también llegó a la conclusión que los fletes marítimos representaban un tercio del costo total.

## II. Los «factores estructurales» de las desventajas competitivas de Argentina

Además del principal «factor estructural» de desventaja competitiva que se analizó en el Documento N° 2: localización geográfica, hay otros «factores estructurales» del costo de comerciar internacionalmente que son analizados por la OMC<sup>3</sup>: i) la reducida «market share», ii) la magnitud de los desequilibrios comerciales y iii) el tipo de productos que un país exporta o importa, el grado de utilización de contenedores en el transporte.

A continuación se presentan evidencias de que estos tres factores están presentes en el comercio internacional de Argentina y por lo tanto afectan su competitividad.

### Market Share

La forma usual de medir la «market share» de un país es a través del porcentaje de sus exportaciones sobre el total mundial o, alternativamente, por la suma de exportaciones más importaciones, como porcentaje del total mundial.

En el esquema 1, se presentan ambas formas de medición de la «market share» de Argentina, a partir de 1990. Puede observarse que la market share medida por las exportaciones fluctuó entre un mínimo de 0.33 en 1992 y un máximo de 0.49 en 1998, y que el promedio aritmético simple del período fue de 0.40.

Si se analiza la «market share» medida por la suma de exportaciones más importaciones, se puede observar que la participación fluctuó entre un mínimo de 0.24 en 1990, y un máxi-

Esquema 1

Año	Exportaciones			Exportaciones + Importaciones		
	Mundo	Argentina	%	Mundo	Argentina	%
1990	3438.6	12.4	0.36	6969.3	16.4	0.24
1991	3534.0	12.0	0.34	7185.0	20.3	0.28
1992	3764.3	12.2	0.33	7644.5	27.1	0.35
1993	3768.3	13.1	0.35	7598.9	29.9	0.39
1994	4286.7	15.7	0.37	8639.0	37.2	0.43
1995	5129.1	21.0	0.41	10332.4	41.1	0.40
1996	5350.9	23.8	0.44	10807.3	47.6	0.44
1997	5537.9	26.4	0.48	11175.8	56.8	0.51
1998	5450.0	26.4	0.49	11014.2	57.8	0.53
1999	5650.9	23.3	0.41	11440.9	48.8	0.43
2000	6362.8	26.3	0.41	12931.1	51.6	0.40
2001	6126.9	26.6	0.43	12457.2	46.9	0.38
2002	6384.5	25.7	0.40	12939.1	34.7	0.27
2003	7294.0	29.3	0.40	14863.0	43.1	0.29

**Fuente:** Elaborado por IERAL Litoral sobre la base de International Monetary Fund: «International Financial Statistics Yearbook, 2002 y 2003.» y ( Organización Mundial del Comercio «Estadísticas del Comercio Internacional 2004»

<sup>3</sup> Organización Mundial del Comercio: «Informe sobre Comercio Mundial 2004», pág. 125/6.

mo de 0.53 en 1998, y que el promedio aritmético simple del período fue de 0.39.

La conclusión obvia que surge de este cuadro es que Argentina tiene muy poca influencia en la determinación de los precios en el comercio mundial y de los precios del transporte marítimo. Asimismo esta participación tan reducida en el comercio mundial permite plantear el interrogante de sí: ¿existirá alguna relación de causalidad entre la localización geográfica de Argentina y su «market share» en el comercio mundial?<sup>4</sup>

## **Magnitud de los desequilibrios comerciales entre Argentina y otros países**

Si las exportaciones de un país a un interlocutor comercial superan con mucho sus importaciones, muchos transportistas se verán obligados a transportar contenedores vacíos en el viaje de regreso. En consecuencia el costo total del viaje de regreso recaerá sobre el exportador. Por el contrario, si los volúmenes de exportaciones e importaciones bilaterales son similares, los contenedores pueden utilizarse también en parte en el viaje de regreso. Por lo tanto, el costo total del flete puede compartirse parcialmente entre los interlocutores comerciales.<sup>5</sup>

En el esquema 2 se presentan las exportaciones de Argentina a los cinco principales países, (considerando la Unión Europea de 15 países como uno solo). Puede observarse que en promedio, el 65.07% de las exportaciones argentinas del período 1990-2004, se concentraron en cinco destinos y que el porcentaje fluctuó muy poco en cada uno de estos años. VER ESQUEMA 2, PÁGINA SIGUIENTE.

Asimismo, puede observarse que la Unión Europea y Brasil fueron el destino del 42.74% de todas las exportaciones argentinas, en promedio, en el período 1990/2004.

En el esquema 3 se presentan las importaciones de Argentina desde los cinco principales países de origen (considerando la Unión Europea de los 15 países como uno solo). Puede observarse que las importaciones argentinas del período 1990-2004 provinieron en un 75.01 %, en promedio, de cinco países. Asimismo puede observarse que la concentración de las importaciones de estos cinco países fue creciendo, pues era del 58.46 en 1991 y termina siendo 64.37 % en 2004. VER ESQUEMA 3, PÁGINA 33.

Asimismo, puede observarse que las importaciones de Unión Europea y Brasil representaron, en promedio, en el período 1991-2004 el 49.81% de todas las importaciones argentinas.

El desequilibrio de los flujos comerciales entre Argentina y los principales países con los que se comercia puede observarse también a través del desigual crecimiento entre puntas en el período 1990-2004 de las importaciones y exportaciones a los países que figuran en los esquemas 2 y 3. VER ESQUEMA 4, PÁGINA 33; ESQUEMA 5, PÁGINA 34.

Como evidencia adicional de los equilibrios o desequilibrios en los flujos comerciales, en el esquema 6 se presenta el cociente exportaciones/importaciones de Argentina con los cuatro países más importantes, tanto en exportaciones como en importaciones. El cociente promedio 1990/2004 fue desbalanceado con Unión Europea y EEUU y balanceado con Brasil y China. Pero si se mira el cociente 2004 sólo el flujo con EEUU fue balanceado. VER ESQUEMA 6, PÁGINA 34.

Tipo de productos que se exportan e importan. De acuerdo con la OMC<sup>6</sup> la clase de productos que un país exporta o importa afecta los costos de transporte y por lo tanto la competitividad. Por ejemplo si se exporta una elevada proporción en buques porta contenedores, pero

31

<sup>4</sup> Este tema es la hipótesis a verificar en una tesis doctoral en la UNR.

<sup>5</sup> Ver Organización Mundial del Comercio: «Informe sobre el Comercio Mundial 2004», pág 12, cita 47.

<sup>6</sup> Organización Mundial del Comercio: «Informe sobre Comercio Mundial 2004», pág. 125/6.

**Exportaciones Argentinas por país de destino (en millones de dólares)**

Esquema 2

Año	Unión Europea (15 países)	Brasil	Chile	EEUU	China	Sub.Total	Resto	Total
1990	3.271	1.423	462	1.665	241	7.062	5.291	12.353
1991	4.001	1.489	488	1.244	248	7.003	4.975	11.978
1992	3.784	1.671	581	1.349	128	7.513	4.722	12.235
1993	3.675	2.814	592	1.279	163	8.523	4.595	13.118
1994	3922	3.655	999	1.737	225	10.538	5.301	15.839
1995	4.466	5.484	1.475	1.804	286	13.515	7.448	20.963
1996	4.560	6.615	1.765	1.944	607	15.491	8.320	23.811
1997	3.993	8.133	1.932	2.204	871	17.133	9.298	26.431
1998	4.602	7.949	1.864	2.191	682	17.288	9.146	26.434
1999	4.713	5.690	1.869	2.628	581	15.481	7.145	22.626
2000	4.691	6.990	2.670	3.111	796	18.258	8.056	26.314
2001	4.581	6.272	2.779	2.849	1.109	17.590	9.020	26.610
2002	5.160	4.828	2.960	2.869	1.092	16.909	8.800	25.709
2003	5.882	4.605	3.406	3.034	2.443	19.370	10.195	29.565
2004	5.969	5.479	3.824	3.663	2.630	21.565	12.888	34.453
Promedio	4.485	4.873	1.844	2.238	807	14.247	7.649	21.896
%: promedio sobre total exportaciones	20.48	22.26	8.42	10.22	3.68	65.07	34.93	100.00
1977	7.120	5.570	657	4.742	1.047	19.240	6.167	25.559
2000	5.784	6.443	608	4.732	1.157	18.724	6.556	25.280
2001	4.597	5.230	506	3.737	1.066	15.136	5.865	21.001
2002	2.027	2.517	177	1.788	330	6.839	2.152	8.991
2003	2.709	4.701	290	2.232	720	10.652	3.182	13.834
2004	4.092	7.568	404	3.388	1.401	16.853	5.469	22.322
Promedio	4.913	4.609	455	3.623	741	14.340	4.777	19.117
%: promedio sobre total exportaciones	25.70	24.11	2.38	18.95	3.87	75.01	24.99	100.00

**Fuente:** Elaborado por IERAL Litoral en base al Centro de Economía Internacional.

estos no tienen carga para el viaje de vuelta se produce la sobrecarga de costos explicada en el punto anterior. En forma similar, si las importaciones se producen en su mayoría, mediante buques porta contenedores, pero no hay cargas para el viaje de vuelta se le encarece al exportador del exterior que tendrá en cuenta el sobrecosto al calcular el valor CIF de su producto.

Si además de estas diferencias ocurre que la mayoría de las exportaciones se realiza con una clase de buque diferente a los que se utilizan para las importaciones debido al tiempo de carga en uno y otro caso, se potencia este efecto de sobrecosto. Esto es lo que ocurre en el comercio internacional de Argentina.

En el ESQUEMA 7 se presentan las exportaciones por tipo de producto, por grandes rubros. Puede observarse que, en promedio, en el período 1990/2004 el 57.01% de las exportaciones



**Importaciones Argentinas por país de destino (en millones de dólares)**

Esquema 3								
Año	Unión Europea	Brasil	Chile	EEUU	China	Sub.Total	Resto	Total
	(15 países)							
1990	1.124	715	95	820	12	2.766	1.311	4.077
1991	2.006	1.532	236	1.498	55	5.327	2.948	8.275
1992	3.548	3.367	395	2.511	484	10.305	4.567	14.872
1993	4.287	3.664	473	3.124	626	12.174	4.610	16.784
1994	6.527	4.325	541	4.373	729	16.495	3.582	20.077
1995	6.025	4.175	514	4.207	608	15.529	4.593	20.122
1996	6.902	5.326	559	4.719	698	18.204	5.558	23.762
1997	8.321	6.914	685	6.095	1.006	23.021	7.429	30.450
1998	8.622	7.055	708	6.175	1.167	23.727	7.650	31.377
1999	7.120	5.596	639	4.942	1.049	19.346	6.189	25.535
2000	5.784	6.443	608	4.732	1.157	18.724	6.556	25.280
2001	4.597	5.230	506	3.737	1.066	15.136	5.865	21.001
2002	2.027	2.517	177	1.788	330	6.839	2.152	8.991
2003	2.709	4.701	290	2.232	720	10.652	3.182	13.834
2004	4.092	7.568	404	3.388	1.401	16.853	5.469	22.322
Promedio	4.913	4.609	455	3.623	741	14.340	4.777	19.117
:%: promedio sobre total exportaciones	25.70	24.11	2.38	18.95	3.87	75.01	24.99	100.00

33

Fuente: Elaborado por IERAL Litoral en base al Centro de Economía Internacional.

**Crecimiento de las exportaciones 1990-2004 (en porcentaje)**

Esquema 4		
País	Exportaciones 2004	Exportaciones 1990
China		1.091
Chile		828
Brasil		385
EEUU		220
Unión Europea		182
Total Exportaciones al mundo		279

Fuente: Elaborado por IERAL Litoral en base al Centro de Economía Internacional.

fueron productos primarios y MOA, es decir que son las llamadas cargas secas que, en mayor proporción, se transportan por vía marítima a granel, en los barcos del tipo denominado «panamax».

En el ESQUEMA 8 se presentan las importaciones de Argentina por uso económico. De acuerdo al tipo de producto que suponen los «bienes de capital», los «bienes intermedios», y las

Esquema 5

País	Importaciones 2004	Importaciones 1990
China		11.675
Brasil		1.058
EEUU		425
Unión Europea		364
Chile		413
Total Importaciones del mundo	548	

Fuente: Elaborado por IERAL Litoral en base al Centro de Economía Internacional.

### Cociente: exportaciones/importaciones de Argentina con países con comercio más importante

Esquema 6

País	Unión Europea	Brasil	China	EEUU
Cociente promedio 1990/2004	0.913	1.057	1.089	0.618
Cociente 2004	1.458	0.723	1.877	1.081

Fuente: Elaborado por IERAL Litoral en base al Centro de Economía Internacional.

### Exportaciones de Argentina por tipo de productos, por grande rubros (en millones de dólares FOB)

Esquema 7

Año	Productos Primarios	MOA	MOI	Combustibles	Total
1990*	3.339	4.681	3.364	1.104	12.488
1991*	3.301	4.955	2.984	906	12.146
1992*	3.500	4.864	2.823	1.212	12.399
1993	3.271	4.932	3.679	1.236	13.118
1994	3.735	5.806	4.646	1.652	15.839
1995	4.816	7.474	6.504	2.169	20.963
1996	5.818	8.439	6.466	3.089	23.811
1997	5.705	9.104	8.335	3.287	26.431
1998	6.603	8.762	8.624	2.444	26.434
1999	5.145	8.193	6.966	3.005	23.309
2000	5.346	7.864	8.230	4.902	26.341
2001	6.094	7.446	8.289	4.781	26.610
2002	5.341	8.147	7.616	4.605	25.710
2003	6.460	9.991	7.703	5.412	29.566
2004	6.834	11.946	9.520	6.154	34.453
Promedio	5.021	7.507	6.383	3.064	21.975
%	22.85	34.16	29.05	13.94	100.00

Fuente: Elaborado por IERAL Litoral sobre la base del Centro de Economía Internacional y al INDEC\*

**Importaciones de Argentina por uso económico (en millones de dólares CIF)**

Esquema 8								
Año	Bienes de Capital	Bienes Intermedios	Combustible	Piezas y Accesorios para Bienes de Capital	Bienes de Consumo	Automóviles	Resto	Total
1990*	636	2.069	423	691	330	12	36	4.197
1991*	1.435	3.419	563	1.237	1.514	202	32	8.403
1992*	3.090	4.746	509	2.597	3.205	793	43	14.982
1993	4.112	5.063	387	2.812	3.527	849	35	16.784
1994	6.006	6.242	606	3.401	3.907	1.399	30	21.590
1995	4.746	7.220	809	3.373	3.174	775	25	20.122
1996	5.607	8.408	845	4.108	3.583	1.199	12	23.762
1997	7.718	10.095	970	5.541	4.536	1.564	27	30.450
1998	8.500	10.018	853	5.521	4.834	1.628	24	31.377
1999	6.748	8.354	730	4.197	4.501	957	21	25.508
2000	5.924	8.443	1.035	4.449	4.609	799	23	25.280
2001	4.182	7.343	841	3.407	3.998	535	15	20.321
2002	1.293	4.368	482	1.525	1.137	174	10	8.989
2003	2.517	6.264	547	2.227	1.756	509	13	13.833
2004	5.378	8.630	1.003	3.599	2.501	1.196	13	22.320
Promedio	4.526	6.712	707	3.019	3.141	839	24	19.195
%	23.58	34.97	3.68	15.73	16.36	4.37	0.12	100.00

Fuente: Elaborado por IERAL Litoral sobre la base del Centro de Economía Internacional y al INDEC\*

35

«piezas y accesorios para bienes de capital», se puede suponer que más del 50% de las importaciones no se efectúan con buques tipo «panamax».<sup>7</sup>

### III. Fletes y Seguros.

El costo del transporte ha ganado importancia como factor que influye sobre la competitivi-

<sup>7</sup> Clases de buques de transporte de carga	Productos
Petroleros _____	Petróleo
Petróleo _____	Minerales y granos
Graneleros _____	Buques frigoríficos, buques especializados, buques ro-ro, buques de carga general (de una o varias cubiertas), cargueros mixtos.
Buques portacontenedores _____	Totalmente celulares
Otros buques _____	Petroleros/cargueros de productos químicos, cargueros de productos químicos, otros buques tanque, cargueros de gas licuado, buques ro-ro mixtos, buques de pasaje, gabarras tanque, gabarras de carga general, embarcaciones de pesca, buques de suministro de plataformas de extracción y todos los demás tipos de buques.

Fuente: Lloyd's Maritime Information Services (londres) citado por UNCTAD «Transporte Marítimo 2002»

dad de las exportaciones, en comparación con los aranceles. Por ejemplo, para las exportaciones de América Latina y el Caribe, hacia los Estados Unidos, se paga un promedio de 1.86% en derechos aduaneros, versus 4.45% del valor de la mercadería para su transporte internacional.<sup>8</sup>

Los gastos en fletes y seguros del transporte internacional también tienden a aumentar como porcentaje del Producto Geográfico Bruto (PGB). La razón es que tanto en el ámbito mundial como también en América Latina y el Caribe, el comercio crece a tasas mayores que el PGB. En los años noventa, la tasa de crecimiento de las exportaciones mundiales era más del doble del crecimiento del PGB, alcanzando el triple en el caso de América Latina y el Caribe.<sup>9</sup> En consecuencia, aunque los costos del transporte se hayan reducido como porcentaje del valor del comercio, gracias al crecimiento del último, también aumenta la participación del flete internacional en el PGB.<sup>10-11</sup>

Según datos de UNCTAD, América Latina paga un 50 % más que el promedio mundial de fletes y seguros, como se muestra en el esquema siguiente:

### Gastos en fletes y seguros como porcentaje de las importaciones CIF (todos los modelos de transporte)

Esquema 9			
	1980	1990	2000
América Latina y el Caribe	8.85	8.17	8.70
Mundo	6.64	5.22	6.22
Países desarrollados de economía de mercado	5.49	4.40	5.21

36

Fuente: Informe de la Secretaría de la UNCTAD: «Transporte Marítimo en 2002»

A su vez, Argentina tiene la relación más elevada entre CIF y valor de importación, dentro de América Latina como se muestra en el ESQUEMA 10, en la página siguiente. Como puede observarse, el costo de fletes y seguros para la Argentina, es casi tres por ciento más elevado que para el conjunto de los países de América Latina y el Caribe. Además de ello, supera en cuatro puntos porcentuales a Brasil, nuestro principal competidor y cliente en la región, que tiene el mismo costo de seguro y flete (7.3 %) que México. Para seguir aportando evidencias de las desventajas competitivas debido a localización geográfica, market share y composición del comercio exterior, utilizamos datos de otra fuente (FMI) que no son comparables estrictamente con los anteriores, pues son calculados utilizando metodologías diferentes. Pero, no obstante ello, muestran desventajas competitivas para Argentina en materia de costos de transporte.

En el ESQUEMA 11 se comparan los costos de transporte de Argentina con los países con

<sup>8</sup> MICCO A. y PÉREZ N., *Maritime Transport Costs and Port Efficiency*, IDB, Washington, 2001; datos de 1999.

<sup>9</sup> CEPAL: «Globalización y desarrollo», Abril de 2002.

<sup>10</sup> Boletín FAL-Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe N° 191: «El costo del transporte internacional, y la integración y competitividad de América Latina y el Caribe», Julio 2002. CEPAL.

<sup>11</sup> HUMMELS DAVID (November 1999): «*Have International Transportation Costs Declined?*» University of Chicago. Sostiene que a pesar que la declinación de los costos de transporte es señalada como una explicación del comercio mundial en la posguerra hay muy poca documentación sobre la disminución. HUMMELS sostiene: «*direct evidence on prices and indirect evidence on quantities show that ocean freight rates have increased while air freight rates have declined rapidly*».

### Gastos en fletes y seguros como porcentaje de las importaciones CIF / Año 2000 (todos los modelos de transporte)

Esquema 10

Región-País	Costo de los fletes y seguros en % del valor de Importación
América Latina y el Caribe	8.6
Argentina	11.3
México	7.3
Brasil	7.3
Chile	6.0
Uruguay	4.7

Fuente: Informe de la Secretaría de la UNCTAD: «Transporte Marítimo en 2002»

los que se compite en materia de exportaciones agrícolas y/o ganaderas.<sup>12</sup> Puede observarse que el promedio aritmético simple de los doce ratios, a través del ratio (cif-fob/cif) de Argentina es superior al de todos sus principales competidores. El país con menos costo de transporte es Canadá, seguido de Estados Unidos.

### Ratio (cif-fob) / cif (%)

Esquema 11

	Argentina	N. Zelanda	Brasil	Australia	Canadá	Canadá
Año						
1991	9.06	7.58	8.32	7.02	S/d	3.92
1992	8.40	7.75	10.90	7.06	S/d	3.84
1993	12.45	7.91	8.95	6.93	S/d	3.80
1994	8.67	7.46	8.11	6.58	S/d	3.68
1995	10.73	7.21	7.09	6.30	S/d	3.54
1996	6.62	6.99	6.32	6.15	S/d	3.25
1997	6.23	6.93	8.08	6.21	2.71	3.16
1998	5.88	7.14	4.76	6.01	3.08	3.44
1999	5.41	6.18	4.76	5.33	1.48	3.29
2000	5.50	6.13	4.76	5.36	2.91	3.28
2001	5.72	6.63	4.76	5.00	3.33	3.24
2002	5.75	S/i	4.76	4.33	2.04	3.23
Promedio 91/02	7.53	7.08	6.80	6.02	2.59	3.47
Cociente Promedio 91/02 cada país con EEUU	2.17	2.04	1.96	1.73	0.75	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de International Financial Statistics. Yearbook 2003. FMI.

<sup>12</sup> Estados Unidos es el primer exportador mundial de maíz y sorgo, el segundo de soja y el cuarto de trigo. Brasil es el primer exportador mundial de soja. Australia es el segundo exportador mundial de trigo y el tercero de sorgo. Canadá es el primer exportador mundial de trigo. Debe recordarse que por falta de información estadística, esta comparación la efectuamos en base a los costos de transporte de las importaciones de estos países.

Con posterioridad a la información presentada en el ESQUEMA 11, más precisamente desde principios de 2003, se produjo un sostenido aumento de los fletes marítimos y lo mismo ocurrió desde inicios de 2004 con el precio del petróleo, a punto tal que el promedio 2004 fue de U\$S 39.9 por barril, mientras el promedio de la década del noventa fue de U\$S 25.2 por barril. Si bien no se tiene información estadística a partir del 2003, no sería desacertado suponer que la desventaja competitiva de Argentina ha aumentado debido a los aumentos generalizados en los fletes.

Si bien se prevé todavía una demanda sostenida de China para el año 2005 y un importante movimiento de cargas generales en la India, estos factores no tendrían la intensidad observada en 2004, por lo tanto se esperaría una reducción de los fletes hacia el segundo semestre de 2005, pero sin llegar a los niveles de 1999 o 2001.<sup>13</sup> Algunos analistas estiman que esta situación de elevados fletes continuará hasta el 2007, cuando ingresen nuevos buques al mercado y la economía mundial exhiba un crecimiento más estable.

El siguiente cuadro muestra la brecha entre el Flete desde Argentina y los Fletes desde Brasil y Golfo de México hacia Puertos representativos, de Europa, Asia y Africa, para el año 2004. Los valores ilustran claramente nuestra posición austral y las diferencias respecto a otros países competidores de nuestros productos (Brasil y EEUU).

#### Fletes marítimos. Año 2004. Promedio anual. (U\$S por tn.)

Esquema 12

Destino / Origen	Holanda	China	Egipto
ARGENTINA	U\$S 45.15	U\$S 60.03	U\$S 48.60
BRASIL	U\$S 42.89	U\$S 57.7	U\$S 42.96
E.E.U.U. (Golfo de México)	U\$S 41.32	U\$S 53.8	U\$S 44.65
Argentina/Brasil	1,05	1,04	1,13
Argentina/EEUU	1,09	1,12	1,09

38

Fuente: IERAL Litoral sobre la base del Informativo Semanal BCR, N° 1189, 11/02/05

Considerando una perspectiva de más largo plazo comparamos el Flete Argentina/Golfo de México con destino Rotterdam (Holanda) y China, de acuerdo a información de la SAGPyA.<sup>14</sup> En el siguiente Gráfico puede observarse que el Flete Argentina/EEUU con destino a Holanda muestra mayores fluctuaciones, probablemente ello este asociado a que hay distancias muy diferentes entre uno y otro origen con Rotterdam. En particular la mayor diferencia se observó en el año 2002, siendo el flete desde Argentina un 54 % mayor al flete desde Golfo, y la menor brecha se registró en el año 2004, dónde como se mencionó, hubo un incremento sin precedentes de los fletes marítimos y esto probablemente favoreció la convergencia de las tarifas desde estos dos orígenes. La comparación Flete Argentina/EEUU (Golfo de México) hacia China, muestra en cambio una sostenida tendencia decreciente hasta el año 2000, dónde los costos fueron prácticamente iguales, sube levemente en 2001 y 2002 y en el 2004 fue de un 12 %.

VER ESQUEMA 13, PÁGINA SIGUIENTE.

Sobre la base de estimaciones de la Bolsa de Comercio de Rosario<sup>15</sup> se obtiene una estima-

<sup>13</sup> Bolsa de Comercio de Rosario. Informativo Semanal N° 1189 del 11/02/05.

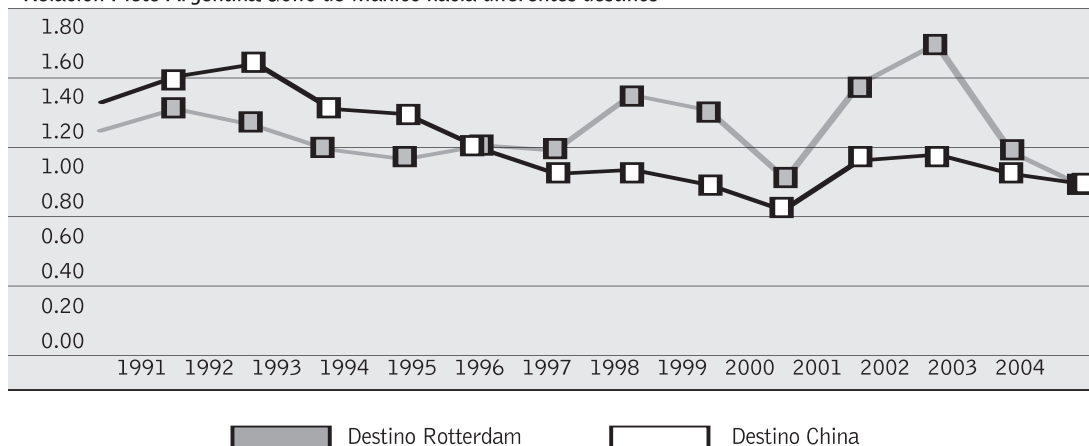
<sup>14</sup> Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación-SAGPyA: «Estadística de Fletes Marítimos Cerealeros Año 2002-2003». Dirección de Mercados Agroalimentarios. Febrero de 2004.

<sup>15</sup> Informativo Semanal N° 1165 del 27/08/04. Se refiere a la zona Rosafe.



Esquema 12

Relación Flete Argentina/Golfo de México hacia diferentes destinos



ción de la incidencia de los fletes marítimos en nuestro principal producto de exportación:

	2003	2004
Exportaciones a valor CIF	U\$S 10.303 millones	13.500 millones
Fletes marítimos	1.403	2.509
Fletes / valor CIF (%)	13.6	18.6

#### IV. Los fletes domésticos y los costos portuarios

Los costos de comerciar internacionalmente incluyen todos los costos «puerta a puerta», es decir desde el depósito del productor agropecuario o de la fábrica, hasta el del importador, en el país de destino. Este costo total puede descomponerse en etapas, a saber:

- Flete doméstico en el país de origen,
- Gastos portuarios puerto de origen,
- Flete y seguros,
- Gastos portuarios puerto de destino,
- Flete doméstico en el país de destino.

Como el interés de la investigación que se está realizando es analizar el costo de comerciar, más precisamente, el costo de exportar desde Argentina las «etapas» del costo a considerar además de c) que acabamos de analizar, son el flete doméstico y los gastos portuarios. A continuación analizamos conceptualmente estos factores. Su medición se hará en función de una encuesta que está en curso de ejecución.

##### IV.1. Fletes domésticos

Si se toma en consideración que los precios de todas las exportaciones argentinas se fijan en el mercado mundial, porque su reducida «market share» la convierte en tomadora de precios, se puede afirmar que el flete doméstico será absorbido por el productor, en especial en los productos agropecuarios donde la oferta muy competitiva enfrenta un mercado mundial más

concentrado. Es decir que las ineficiencias en el transporte doméstico inciden directamente sobre la competitividad.

El transporte interno de las cargas se efectúa normalmente por agua o por tierra. A su vez, el transporte por tierra puede efectuarse por carretera, ferrocarril y por ductos.

En Argentina el camión sigue haciendo los tráficos que debería hacer el ferrocarril, a diferencia de otros países como Estados Unidos, lo que resta competitividad a nuestras exportaciones.

### Distribución del Transporte de Cargas (en %, según modos de transporte, año 2000)

Esquema 14

Modo	%
Carretero	81.3
Ferroviario	6.1
Tubería	6.6
Fluvial y Marítimo	5.5
Aéreo	0.5

Fuente: CNRT Comisión Nacional de Regulación del Transporte

Más del 80 % del transporte de granos se realizaba por camión en el 2000. Solamente un pequeño porcentaje se transportaba por ferrocarril.<sup>16</sup>

40

Para ilustrar la desventaja competitiva de las exportaciones argentinas originadas en el predominio del modo de transporte por carreteras, se utilizarán los datos de la Bolsa de Comercio de Rosario, que estima el área de abastecimiento de los puertos del Paraná Inferior, en particular la llamada zona Rosafe que comprende los puertos existentes entre Puerto General San Martín y Villa Constitución, desde dónde se exporta, más del 80% del valor total de exportaciones de granos, aceites y subproductos de Argentina.

De acuerdo a un trabajo efectuado en agosto de 2004,<sup>17</sup> las toneladas que ingresaron a la zona Rosafe, por los distintos medios de transporte fueron:

### Modos de transporte<sup>18</sup> Zona Rosafe

Esquema 15

Medio de transporte	Millones de Toneladas	%
Por ferrocarril	6.3	15.30
Por Camión	34.8	84.70
TOTAL	41.1	100.00

Fuente: Boletín Semanal BCR

<sup>16</sup> AACREA Agroalimentos Argentinos, Transporte e Infraestructura Vial

<sup>17</sup> «La incidencia de los fletes en los puertos Up-River». Informativo Semanal Bolsa de Comercio de Rosario N°1165 del 27/08/04.

<sup>18</sup> Según *Diario La Unión*, sábado 25 de septiembre de 2004, Edición n° 2778: el 16% se transporta por ferrocarril, el 80% por camión y el 4% en barcasas por el Río Paraná.

Bajo los supuestos que el costo de envío por ferrocarril es de 2 centavos de dólar por tn/km para un recorrido medio de 435 kms, se estima que el flete doméstico representa U\$S 8.70 la tn., y que el costo de envío por camión es de 5 centavos de dólar por tn/km para un recorrido medio de 250 kms se estima que el flete doméstico representa U\$S 12.50 la tn.

Luego, sobre la base de la estimación de los fletes marítimos para todas las exportaciones argentinas, se estima que los fletes marítimos de la zona Rosafe ascendieron a 1403 millones de dólares en 2004.

En resumen, la incidencia del total de fletes domésticos asciende al 4.8 % del valor CIF de las exportaciones:

Valor CIF exportaciones	U\$S 10.303 millones
Fletes marítimos	-1.403
Valor FOB	8.900
Fletes domésticos	-490
	U\$S 8.410 millones

Los principales factores que afectan el costo de transporte por camión son:<sup>19</sup>

- Economías de escala determinadas por el tamaño del camión: a mayor tamaño, menor costo por tn/km.
- Posibilidad de «back-haul»,<sup>20</sup> lo que depende principalmente del perfil de la demanda.
- Recorridos con el camión vacío y tiempos ociosos producidos por las variaciones estacionales de la demanda.
- Restricciones sobre las horas de marcha debido a razones de seguridad.
- Condiciones del camino tales como terrenos montañosos, pavimentos deteriorados y congestiones de tránsito.
- Aplicación de determinadas regulaciones en el camino y en los pasos de frontera que demoran los camiones y generan «pagos extraoficiales».
- Diseño y estado de conservación del camión, lo que afecta la velocidad, consumo de combustible, repuestos y otros insumos.
- Calidad del servicio que se ofrece.
- Costos de la mano de obra, de los repuestos y del combustible, lo que varía en función de políticas impositivas y de subsidios.
- Calidad del management.

41

Si bien el costo es generalmente el elemento más importante para la toma de decisión de los demandantes del servicio, estos también tienen muy en cuenta el tiempo que demora el servicio, si hay servicio «puerta a puerta» y la confiabilidad de la hora de entrega.

Los costos del transporte por camión difieren mucho entre países, dado la larga lista de factores que los determinan. Así, entre países varían los precios de los insumos, las estructuras necesarias, los tipos de productos que se transportan, las regulaciones que los afectan y los impuestos que los gravan. La estructura de costo típico de una explotación eficiente de los camiones muestra la siguiente incidencia de los diferentes factores. VER ESQUEMA 16, PÁGINA SIGUIENTE.

Hay algunos factores que influyen sobre el costo del transporte automotor que no pueden modificarse a través de políticas públicas, como por ejemplo la variación estacional de la demanda. Pero hay muchos factores que afectan adversamente los costos del transporte domés-

<sup>19</sup> World Bank. [www.worldbank.org/hm/fpd/transport/roads/rdt\\_docs/annex1.pdf](http://www.worldbank.org/hm/fpd/transport/roads/rdt_docs/annex1.pdf).

<sup>20</sup> El reenvío de un equipo de transporte con carga al mismo destino del cual proviene.

tico y, por lo tanto, el ingreso de los productores agropecuarios y la competitividad de las exportaciones, que pueden ser modificados por las políticas públicas.

En el cuadro siguiente se detallan los problemas que surgen de los distintos factores que afectan el costo, con un comentario sobre cada problema, lo que permite establecer que medidas de políticas públicas pueden adaptarse para solucionarlos.

### Porcentaje de cada ítem de costo de operación

Esquema 16

Ítems del costo	Porcentaje del costo de operación
<b>Costos Variables</b>	
Combustible	20 – 30
Aceites	1 – 5
Cubiertas	10 – 15
Repuestos	15 – 20
<b>Costos fijos</b>	
Conductor y acompañante	10 – 20
Otros costos laborales	Alrededor 5
Amortización e intereses	15 – 20
Costos administrativos y otros costos	10 – 15
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Fuente: World Bank [www.worldbank.org/fpd/transport/roads/rdt\\_docs/annex1.pdf](http://www.worldbank.org/fpd/transport/roads/rdt_docs/annex1.pdf)

42

### Distintos factores que afectan al costo de transporte

Esquema 17

Problema	Comentario
<b>Demanda</b>	
Variaciones estacionales	Disminuyen la intensidad de la utilización de los equipos y el personal porque estos recursos están subutilizados fuera de los períodos de pico.
<b>Equipo</b>	
Diseños antiguos	Muchos países tienen una cantidad elevada de vehículos de diseño antiguo, con costos de operación elevados y que posiblemente no se adaptan a las necesidades modernas.
Malas condiciones de los vehículos	Carencias de personal de mantenimiento entrenado en tecnologías modernas, un management pobre (muy común en empresas estatales) regulaciones deficientes para conservar los caminos o falta de aplicación de las regulaciones.
Vehículos caros	Debido, posiblemente a falta de competencia o malos canales de distribución o elevados recargos a la importación.
Repuestos caros	Debido, posiblemente a falta de competencia sea entre distribuidores o entre fabricantes, o una extensa variedad del parque de vehículos, o elevados recargos a la importación y/o procesos burocráticos de importación
<b>Operativos</b>	
Prácticas de carga	La sobrecarga es frecuente en países en desarrollo lo que significa que compensan en parte, la menor velocidad y el mayor costo de los camiones con una mayor carga por vehículo.

Excesos de velocidad	Un entrenamiento deficiente de los conductores o un pobre control del tráfico aumentan los costos de operación y los accidentes
Fatiga de los conductores, consumo de drogas y/o estimulantes	La falta de control efectivo de las horas que manejan los conductores puede provocar un exceso de horas de manejo.
Demoras excesivas en las fronteras	Están vinculadas, en general, a aduanas ineficientes y a otros controles en la frontera.
Servicios de logística poco desarrollados	Están vinculados al desarrollo de sistemas modernos y eficientes, a deficiencias en los sistemas de comunicaciones y a la falta de managers del transporte entrenados adecuadamente.
<b>Entorno Físico e institucional</b>	
Clases y condiciones de los camiones	Es un factor importante en la determinación de la velocidad y de los costos de transporte (en parte está vinculado al control de los límites de velocidad)
Señalización y medidas de tránsito no adecuadas	Se atribuye a la falta de programas efectivos de seguridad en los caminos.
Congestión del tráfico	Puede ser un problema de importancia en áreas densamente pobladas, en especial si los caminos son utilizados por vehículos que se mueven con lentitud.
Terreno	Los caminos de montaña incrementan los costos de operación de los vehículos y reducen la velocidad promedio.
Delitos	Los transportistas son vulnerables a los secuestros y robos en muchos países.
Corrupción y arbitraria aplicación de las reglamentaciones	Con frecuencia los transportistas se quejan de las «coimas» que deben pagar que por lo general están asociados a regulaciones no muy claras y transparentes.
Costo elevado del crédito	El negocio de transporte por camiones está considerado por lo general de elevado riesgo por los bancos, en parte debido a un entrenamiento inadecuado de management.
Falta de competitividad en el sector asegurador	Muchos países tienen un sector asegurador poco desarrollado que cobra primas excesivas y además no pueden responder adecuadamente al pago del seguro cuando el cliente hace el correspondiente reclamo.
Sistema impositivo inadecuado para el transporte carretero	Debido a las dificultades en fiscalizar las obligaciones fiscales de los pequeños transportistas, los impuestos que se aplican suelen ser arbitrarios y no estimulan la inversión dando beneficios fiscales a la inversión de capital.
Otros aspectos del ambiente general de negocios	Legislación laboral, leyes de propiedad y trámites para apertura de negocios cuando son engorrosas en el caso de empresas de transporte y por ello restringen las innovaciones y las inversiones.

Fuente: World Bank [www.worldbank.org/fpd/transport/roads/rdt\\_docs/annex1.pdf](http://www.worldbank.org/fpd/transport/roads/rdt_docs/annex1.pdf)

## IV. Gastos portuarios

Para tener una idea de la importancia de los gastos portuarios, podemos decir que, en un estudio reciente<sup>21</sup> se ha calculado que el estar dentro del 25 % de los puertos menos eficientes equi-

<sup>21</sup> FINK CARSTEN, MATTO AADITYA y NEAGU ILEANA CRISTINA (January 2001): «Trade in International Maritime Services», How Much Does Policy Matter?. Policy Research Working Paper 2522. Banco Mundial.

vale a estar 5000 millas más lejos del mercado principal más cercano, en comparación con estar en el 25 por ciento de los puertos más eficientes. Esto equivale a una reducción del flete de más del 12 por ciento.

La calidad de la infraestructura portuaria y la estructura de mercado de los servicios portuarios son determinantes de la eficiencia de los puertos. Por una parte, la mejor calidad de la infraestructura facilita las operaciones portuarias, como la manipulación de la carga, el almacenamiento, el abastecimiento de combustible y de agua, y los servicios de reparación de emergencia. Esto reduce el tiempo necesario para realizar esas operaciones y mejora la calidad de los servicios prestados.

Por otra parte, la mejora de la reglamentación, el aumento de la competencia interna y la liberalización internacional de los servicios de transporte, mejoran la eficiencia en la asignación de recursos (los precios se acercan a los costos) y la eficiencia interna (se reducen los costos de funcionamiento) y reducen así los costos de transporte. En el estudio antes citado se encontró que las políticas comerciales restrictivas del Estado, como los esquemas de reserva de las cargas (que requieren que una parte de la carga comercializada sea transportada solamente por buques nacionales) y otras restricciones impuestas a los posibles proveedores extranjeros de un servicio, así como las prácticas privadas no competitivas (como los acuerdos de fijación de precios entre transportistas y los acuerdos de cooperación) aumentan significativamente los precios de transporte de las líneas regulares.<sup>22</sup>

## V. Conclusiones

- 44 La evidencia que se presenta en el trabajo permite afirmar que, además de las desventajas competitivas en el comercio mundial producto de la localización geográfica, también aparecen en una magnitud que no se ha intentado medir, los otros tres factores estructurales que ha analizado extensamente la OMC: i) reducida market share; ii) magnitud de los desequilibrios comerciales por países y iii) diversidad de requisitos de transporte entre exportaciones e importaciones.

Dada las características de estas tres desventajas, es muy poco lo que puede diseñarse en materia de políticas públicas para disminuir cada una de ellos. Pero sí puede hacerse una sugerencia muy concreta: las políticas públicas deben ser pro apertura, pro competitivas y pro exportaciones para aumentar el grado de apertura de la economía Argentina y disminuir de éste modo las desventajas competitivas estructurales analizadas. ●

<sup>22</sup> Op. cit. SAGPyA.

## Bibliografía

- AACREA Agroalimentos Argentinos, Transporte e Infraestructura Vial. Julio 2003.
- Boletín FAL Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe N° 191: «El costo del transporte internacional, y la integración y competitividad de América Latina y el Caribe», Julio 2002. CEPAL.
- Bolsa de Comercio de Rosario, Informativo Semanal N° 1165 del 27/08/04.
- Bolsa de Comercio de Rosario, Informativo Semanal N° 1189 del 11/02/05.
- CEI, [www.cei.gov.ar/estadisticas/externo.htm](http://www.cei.gov.ar/estadisticas/externo.htm)
- CEPAL, «Globalización y desarrollo», abril de 2002.
- CNRT Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Resumen estadístico Anual.
- Diario *La Unión*, sábado 25 de septiembre de 2004, Edición n° 2778.
- FINK CARSTEN, MATTO AADITYA y NEAGU ILEANA CRISTINA (January 2001): «Trade in International Maritime Services», How Much Does Policy Matter?. Policy Research Working Paper 2522. Banco Mundial.
- Fondo Monetario Internacional FMI. (2002): «International Financial Statistics Yearbook 2002».
- Fondo Monetario Internacional FMI. (2003): «International Financial Statistics Yearbook 2003».
- Hummels David (November 1999): "Have International Transportation Cost Declined?". University of Chicago.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Comercio Exterior Argentino 2004.
- MICCO, A. y N. PÉREZ, *Maritime Transport Costs and Port Efficiency*, IDB, Washington, 2001; datos del 1999.
- Organización Mundial del Comercio OMC. (2004): «Informe sobre el Comercio Mundial 2004».
- SAGPyA, [www.sagpya.mecon.gov.ar/agricu/publicaciones/costos](http://www.sagpya.mecon.gov.ar/agricu/publicaciones/costos).
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación SAGPyA: «Estadística de Fletes Marítimos Cerealeros Año 2002-2003». Dirección de Mercados Agroalimentarios. Febrero de 2004.
- Secretaría de la UNCTAD: «Transporte Marítimo en 2002».
- World Bank, [www.worldbank.org/fpd/transport/roads/rdt\\_docs/annex1.pdf](http://www.worldbank.org/fpd/transport/roads/rdt_docs/annex1.pdf)



---

# Las distintas aristas del negocio del Biodiesel

---

**César Escalada**

---

47

**S**i hay un negocio cuyo análisis reviste numerosas aristas es justamente el de los biocombustibles. Los biocombustibles líquidos son alcoholes, éteres, ésteres, aceites y otros compuestos químicos producidos a partir de biomasa, tal como las plantas herbáceas, oleaginosas y leñosas, residuos de la agricultura y actividad forestal, como así también los desperdicios y los subproductos de la industria alimenticia. El biogás (mezcla de metano y otros gases), producido por fermentación de aguas residuales o de residuos y que es utilizado para la producción de calor y electricidad, puede también ser una fuente importante de energía renovable, pero probablemente no lo sea para aplicaciones en el transporte.

Hay dos clases de biocombustibles líquidos: el biodiesel y el etanol, el biocombustible más utilizado actualmente en el mundo. El Etanol es un alcohol elaborado mediante fermentación de productos azucarados como la caña de azúcar y la remolacha, que también puede obtenerse de los cereales (trigo, cebada, sorgo dulce y maíz) previa hidrólisis o transformación en azúcares fermentables. El biodiesel, formado por un grupo de biocarburantes que se obtienen a partir de grasas animales y aceites vegetales como soja, colza o girasol, se obtiene por reacción de estas grasas y aceites con metanol —reacción conocida como transesterificación— y que produce glicerina como producto secundario. Haré énfasis en el biodiesel por ser quizás el biocombustible con mayor expectativa de desarrollo en nuestra región, habida cuenta de que nadamos en un colchón oleaginoso.

Es así como ya ante un primer análisis, surgen tres aspectos o procesos productivos a considerar; uno eminentemente agronómico cual es la siembra y cosecha de cultivos oleaginosos —materia prima indiscutible para la producción de biodiesel—; otro de manufacturación agroindustrial que es la extracción de aceite; y un tercero que es el proceso químico al que se da por llamar transesterificación o producción del biodiesel propiamente dicha.

## La viabilidad del negocio del biodiesel

Entonces, en el análisis de la viabilidad y rentabilidad del negocio de producir biodiesel, no deben soslayarse aspectos exógenos y endógenos al proceso productivo mismo. Los exógenos estarán dados por la matriz energética pero específicamente por el precio de los sustitutos directos: los combustibles fósiles. Los endógenos, por su lado, estarán dados por los precios y rendimientos por hectárea de los cultivos oleaginosos y por los costos de producción de aceites y del biodiesel propiamente dicho.

Con respecto a la matriz energética, del consumo mundial de fuentes primarias de energía, alrededor del 35 % es petróleo, 23 % carbón, 21 % gas natural, 7 % nuclear y 14 % fuentes renovables. A su vez, de estas últimas, un 79 % surge de la biomasa, 17 % electricidad y el 4 % restante se explica por geotérmica, solar, eólica y movimiento de mareas. O sea, solo algo más del 11,6 % de la energía consumida en el mundo, es producida a partir de la biomasa. Entonces, si alrededor del 80 % de la energía consumida en el mundo tiene origen fósil y el hecho de que el precio del petróleo —principal fuente fósil de energía— se ha multiplicado por 15 en tan solo 35 años, no deja lugar a dudas de la necesidad de profundizar el proceso de sustitución hacia fuentes de energía renovables.

48

Ya en referencia a los aspectos endógenos, en lo que respecta a los costos de cosecha y rendimientos por hectárea, basta decir que —en función de la oleaginosa que se haya cultivado— los rindes serán bastante disímiles. Así es como la soja rinde unos 400 a 420 litros de biodiesel por hectárea, el girasol 890 litros, el maní 990 litros o la colza 1100 litros, por nombrar solo algunos de los cultivos oleaginosos mas desarrollados en el centro del país. En la ecuación de costos, el aceite empleado para la producción del biodiesel representa algo menos del 80 % del costo total, mientras que el alcohol metílico utilizado —el otro insumo— lo hace en un 6 %. El resto se explica por la mano de obra, servicios, transporte, amortización y gastos administrativos.

Ahora, una vez comprobadas las condiciones exógenas para la producción de biodiesel, pareciera entonces que la viabilidad se reduce a un estudio o agregado de costos y utilidades hasta llegar a un precio de mercado del biocombustible. No es así; el análisis aún no es completo. Existen otros aspectos que, si bien no forman parte del proceso productivo mismo, bien si pueden mejorar el cash flow de un proyecto de inversión para producir biodiesel. Estos, no son otros que los beneficios fiscales y la posibilidad de obtener bonos de carbono.

Por el lado de los beneficios fiscales, los hay de 2 clases. Una, para la adquisición de bienes de capital así como las obras de infraestructura necesarias para la producción del combustible: acreditación o devolución anticipada del IVA, amortización acelerada y no integración de la base del Impuesto a la Ganancia mínima presunta; con evidentes beneficios financieros y económicos. A su vez, tanto el biodiesel como el bioetanol no están alcanzados por el Impuesto a los Combustibles líquidos y Gas natural ni por la Tasa de Infraestructura Hídrica. Ambos elementos están contemplados en la Ley 26.093 de Regulación y Promoción para la Producción y Uso sustentable de Biocombustibles, publicada el 15 de Mayo de 2006 y aún no reglamentada.

## Protocolo de Kyoto y Mecanismo de Desarrollo Limpio

Otro elemento que juega a favor en el *cash flow* del proyecto de inversión y que no debe soslayarse, es la posibilidad de certificarlo como Mecanismo de Desarrollo Limpio o MDL. El MDL es uno de los tres mecanismos flexibles de reducción de emisiones de gases efecto invernade-

ro —el dióxido de carbono, el metano, el óxido nitroso, solo por nombrar algunos— previstos en el Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático. Existen distintos tipos de proyectos susceptibles de ser caracterizados como MDL: los hay de generación de energía renovables, de eficiencia energética, de sustitución de combustibles fósiles, los hay de recupero y destrucción de gas metano, los sumideros de gases caracterizados por la reforestación, etc.

El MDL permite así, a un país desarrollado que exceda el volumen de emisiones de gases efecto invernadero que se le permite liberar a la atmósfera, poder compensar dicho exceso realizando un proyecto que reduzca emisiones de estos gases en el territorio de un país en desarrollo que no tiene obligaciones cuantificadas y podrá así obtener créditos de carbono, que se materializarán en «certificados de reducción de emisiones». El MDL constituye una verdadera oportunidad para los países en desarrollo, de obtener los beneficios del mercado de carbono emergente, a través de las inversiones de capitales extranjeros de países desarrollados, como así también de la transferencia de tecnologías amistosas con el clima que contribuyan al desarrollo sostenible.

Un proyecto MDL usualmente exige inversiones en nuevas tecnologías o en perfeccionamiento de procesos productivos que tienen muchas veces efectos positivos sobre la propia rentabilidad del negocio y que podrán ser financiados con los flujos futuros de los certificados de reducción de emisiones. Concretamente, los proyectos MDL permite mejorar el cash flow de un proyecto de inversión, reduciendo el tiempo de repago de las inversiones.

Ahora bien, ¿qué tiene que ver el biodiesel con el MDL? Mucho, desde el momento mismo de sustitución de combustibles fósiles —generadores de gases efecto invernadero— por biocombustibles. En concreto, lo que se certificaría no es la producción misma de biodiesel sino su sustitución por carburantes fósiles, ya sea aplicado al transporte como a la industria (calderas, hornos, etc).



**Desarrollo y Región**

Revista / Libro

**Dossier IDR**



---

**ANALÍA BENÍTEZ**

Psicóloga

Postgrado en Políticas Públicas y desarrollo Local  
(UNR-IDR-FLACSO)

Presidente IDR

---

# Instituto de Desarrollo Regional

---

## Actividades desarrolladas en el 2006

---

**Analía Benítez**

---

53

### 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.

### MISION

IDR pretende ser más que un centro de investigación y capacitación, su misión es llevar a la práctica las mejores ideas para el Desarrollo Local y Regional, y su éxito debe ser medido por su capacidad para trabajar en forma directa con los diferentes actores de la sociedad —legisladores, funcionarios, dirigentes polí-

ticos y miembros de la sociedad civil en general — en pos de alcanzar los consensos necesarios que permitan diseñar desde el presente un proyecto estratégico y común como región con compromiso social y responsabilidad pública.

### OBJETIVOS

- Contribuir al proceso de formulación e implementación de políticas que optimicen las funciones y prácticas del sector público.
- Brindarle a la sociedad en su conjunto los instrumentos que permitan incrementar su capacidad de control y evaluación de las políticas del Estado.
- Construir un ámbito superador de cualquier encuadramiento sectorial y de permanente debate de propuestas innovadoras de políticas públicas y privadas direccionadas al desarrollo local y regional.
- Promover el acercamiento entre los actores públicos y privados para el análisis riguroso, el diseño estratégico y la promoción e implementación efectiva de políticas públicas que fomenten la equidad y el creci-



54

miento de la región.

- Asesorar y capacitar a emprendedores privados a fin de facilitar el desarrollo y consolidación de proyectos productivos y/o de servicios.

## NUESTRAS LINEAS DE ACCION

En 1996 pusimos en marcha un plan de actividades, que comprende básicamente las siguientes líneas de acción:

- **Formación y capacitación de agentes de desarrollo** de territorios y organizaciones.
- **Investigación** sobre distintas temáticas vinculadas a las oportunidades, retos y desafíos que enfrenta el desarrollo territorial en el marco del nuevo escenario global.
- Desarrollo de un **Área Editorial** que comprende publicaciones de libros y la Serie Documentos de Trabajo, que recogen los aportes de profesionales de diversas disciplinas que colaboran con nuestra organización.
- Desarrollo de su sitio en Internet: el sitio del Gran Rosario, [www.DesarrolloyRegion.com](http://www.DesarrolloyRegion.com).
- **Programa periodístico** «Noticias de la Región», los

Foro del Bicentenario.

Charla Debate Dra. María del Carmen Orfilia

sábados de 9 a 10 hs. en Radio Fisherton CNN 89.5, una producción de Grupo Fisherton y el IDR.

- Vinculación de los distintos actores que inciden en el desenvolvimiento de nuestra sociedad, básicamente a través de **Encuentros, Foros de Discusión y Seminarios**.
- **Asesoría, consultoría y asistencia técnica** en las áreas de planificación estratégica de organizaciones y territorios, desarrollo de proyectos productivos, planes de negocios, estudios de mercado, comercio exterior, comunicación intercultural, entre otras.
- **Fomento de relaciones inter-institucionales** con otras organizaciones inspiradas por objetivos e intereses compartidos, a través de la firma de Convenios y Acuerdo de Cooperación para la realización de actividades específicas.

## CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN CELEBRADOS CON:

Para la realización de distintas actividades, el IDR



ha celebrado una serie de Convenios y Acuerdos de Cooperación con las siguientes instituciones:

- Universidad Nacional de Rosario
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Università Degli Studi di Padova
- Facultad de Ciencias Económicas del Rosario (UCA)
- Asociación Empresaria de Rosario
- Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe
- Secretaría de la Producción de la Municipalidad de Rosario
- Bolsa de Comercio de Rosario
- Cámara de Comercio Argentino-Italiana de Rosario
- Cámara de Comercio Exterior de Rosario
- Secretaría de Planeamiento Estratégico de la Presidencia de la Nación
- Fundación Mediterránea-Filial Litoral
- Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe
- Universidad Tecnológica Nacional
- Georgetown University
- Plan Estratégico Rosario (PER)
- Plan Estratégico Metropolitano (PEM)
- Universidad Nacional de San Martín-UNSAM
- Organización Argentina de Mujeres Empresarias (OAME)
- Fundación Libertad
- Foro Regional Rosario
- Fundación Conciencia
- Fundación Apertura
- Trascender
- Ejercicio Ciudadano



## INTEGRANTES

### Presidente:

Analía Benítez

### Secretaría de Administración

Gustavo Venesia

### Secretaría de Finanzas

César Escalada

## CONSEJO CONSULTIVO

Viviana Franetorvich

Pedro Romero

José Romero

Oscar Madoery

Cristina Cabano

Marcelo Barrale

Eduardo Seminará

Luciano Durand

César Escalada

Gabriela Venesia

Raúl Albarracín

Javier Armentano

Laura Venesia

Silvina Gerbaudo

Marcelo Marttineti

Santiago Ruiz

Carlos Alberto Cardozo

Juan Carlos Venesia

Carlos Jaskelioff

Lorenzo Pérez

Zulma Dinelli

María Eugenia Schmuck

Carlos Scabuzzo

Ricardo Biani





Programa «Fronteras Afuera»



Curso de Oratoria

### Logística

Miguel González

Jorge Soria

56

## MEMORIA INSTITUCIONAL IDR AÑO 2006

### Formación y Capacitación: Programa de Comercio Internacional «Fronteras Afuera» hacia la construcción de visiones compartidas

Desde el año 2003 se encuentra en marcha, cuyo objetivo es brindar, a través de un riguroso marco académico, las herramientas básicas que todo emprendedor necesita conocer para insertar su producción en un mercado externo competitivo. Con la coordinación del Lic. en Economía César Escalada y de la Lic. en Ing. Comercial Gabriela Venesia, y un plantel académico de excelencia, integrado por el Lic. Gastón Amione, la Dra. Silvina Gerbaudo, el Dr. Jorge Murillo, el Lic. Jorge Aimaretti, el Lic. Juan Mezzabotta, el CPN Juan Cruz Rodríguez y Dr. Jorge Arroyo.

Duración 80 hs. cátedra.

Co-organizado con la Facultad de Ciencias Empresariales del Rosario de la UCA

### Seminario «El futuro de las Relaciones Internacionales Argentina-Brasil»

A cargo del Consejero Julio Bitelli, Jefe del Área Política de la Embajada del Brasil en Argentina; Lic.

Diego Tetamatti, Director de países limítrofes, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación; Lic. María Julieta Cortes, Investigadora del CONICET y la Dra. Ana Stuart, Professora do Departamento de Ciencia Política e Política Internacional da UNESP-Franca, Investigadora del CEDEC, São Paulo y Secretaria de Relaciones Internacionales del Partido dos Trabalhadores, co-organizado con la Escuela de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Rel. Internacionales, UNR. Junio de 2006.

### Curso de Oratoria Dinámica

A cargo del Prof. Daniel Mongelli, Técnico en PNL. Se dictaron tres cursos de 1° nivel y un curso de 2° nivel de 15 hs. reloj cada uno al que asistieron 48 participantes entre ellos profesionales, ejecutivos y empresarios de las Pcias. de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires.

Auspiciado por Puerto de Negocios. Septiembre-Noviembre de 2006.

### Charla- Taller «Innovación, Mitos y Realidades» e «Innovación, Diagnóstico y Estrategias»

A cargo del Martín Kunc, Doctor en Ciencias de la Decisión, London Business School.

Duración 8 hs. reloj. Auspiciado por Puerto de Negocios.

Rosario, Septiembre de 2006.



## Charlas, Conferencias y Foros

### **Presentación Revista-Libro nº4, Anuario 2005: «Argentina hacia un desarrollo sustentable con equidad, ¿realidad o ficción?»**

Con las disertaciones del Sr. Mauricio Maronna, Jefe de Sección Política Diario La Capital y el Sr. Gabriel Gonzalez, Director Periodístico de Punto biz. Rosario, diciembre de 2005.

En el marco del **FORO DEL BICENTENARIO** auspiciado por el IDR se concretaron tres Charlas-Debates sobre diferentes temáticas, cada una de las cuales fue acompañada por una publicación, los **Cuadernos del Bicentenario «Desarrollo y Región»**.

### **Charla-Debate desde El Cairo, «Argentina hacia el Bicentenario, pasado, presente y futuro»**

A cargo de Mario Pacho O'Donnell, doctor en Medicina, Psicoanalista y Escritor.  
Julio de 2006.

### **Charla-Debate desde El Cairo, «Escenarios Posibles en Argentina del 2010»**

A cargo de Cecilia Alemany, doctorando en Estudios Multidisciplinarios Latinoamericanos de la Universidad Sorbonne Nouvelle/Paris, Networker de Social Watch, docente del Instituto Universitario Claeh y UdelaR. Agosto de 2006.



Charla Debate Dra. María del Carmen Orfila

### **Charla-Debate desde El Cairo, «Una invitada inde-seable, La Inflación»**

A cargo de la Dra. Dora del Carmen Orfila, Periodista, Economista y Docente de la UBA. Octubre de 2006

## **Workshop Biocombustibles**

Co-organizado con Lab. Oikos Alarat, Deloitte, Núcleo Rosario, DNV y Puerto de Negocios, abordándose los siguientes temas: «Situación Mundial y Crisis Energética» a cargo del Ing. Pablo Bertinat de UTN; «Aspectos relativos a la exportación de Biodiesel» a cargo la Tec. Sandra García de la Cámara de Comercio Exterior; «Los Biocombustibles y su impacto agrícola regional» a cargo del Ing. Mario Monti; «Biocombustibles y Normas de Calidad» a cargo del Lic. Sergio Costa y el Lic. Marcelo Devvader de Lab. Oikos Alarat, del Ing. Juan Manuel Gutiérrez y del Ing. Fernando de Romay de New Fuel S.A.; «Ley Nacional de Biocombustibles N° 26.093» a cargo de CPN Héctor Astrada, Gte. Dpto. Impuestos de Deloitte (Rosario); y «Biocombustibles y Mecanismo de Desarrollo Limpio» a cargo de Ing. Edgardo Devoto de Núcleo Rosario-DNV. Rosario, Septiembre de 2006.

## **Área de Publicaciones y Difusión:**

Desde 1996 hasta la actualidad, a través del trabajo del área se editaron 20 publicaciones, algunas propios



y otras realizadas 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.

A finales del 2005 se publicó la **Revista-Libro nº4, Anuario 2005: «Argentina hacia un desarrollo sustentable con equidad, ¿realidad o ficción?»** 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 destacados columnistas como Oscar Tangelson, Enric Carrera Gallissá, Isabel Mc Donald, Ana Inés Navarro de Gimbatti, Fernanda Méndez, Tulio Ceconi, María Fernanda Ghilardi, Silvia Adriana Castro, Germán B'rcher, Juan Carlos Venesia, Lorenzo Perez, José M. Pedretti, José U. Kruel, Paula J. Báscolo, César Escalada, Carlos Scabuzzo, Ricardo Biani, Lilian Ferro, Riordan roett, Marcelo Gullo, Mariana Repetto, María M. Vertía Nassif, Walter Aguirre y Carlos Cardozo.

#### Workshop Biocombustible

---

- En los meses de julio, agosto y octubre se presentaron los **Cuadernos del Bicentenario «Desarrollo y Región»** con el interesante aporte de Mario Pacho O'Donnell, Cecilia Alemany, Dora del Carmen Orfila, Oscar Madoery, Marcelo Barrale, Carlos Cardozo, Carlos Scabuzzo, Martin Kunc, Rafael Ielpi y Juan Carlos Venesia.

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

#### 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, como en algunos casos liderando estrategias de gestión y desarrollo en 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 Asesor de la Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR).

En julio de 2005 el **IDR** formalizó un contrato de locación de servicios con el **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Proyecto PNUD Arg. 03/05)** con el objeto de realizar **Tutorías Generales y Específicas** inherentes al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados —componente materiales-Tipología 6— Insumos y Herramientas para el Desarrollo Local y la Economía Social. A la fecha se han asignado veinte proyectos de la ciudad de Rosario.

### Relaciones interinstitucionales

- Auspicio del **Programa «Creando Futuro»** organizado por el **Foro Regional Rosario Año 2006**.
- Auspicio del **Seminario Energías Renovables** organizado por la **Cámara de Comercio Italiana de Rosario**, Julio de 2006.
- Participación del **IDR**, a través de su Presidenta, Lic. Analía Benítez integrando la **Comisión de Propuestas «Mención a la Competitividad 2006»** de la **Fundación Mediterránea**.
- Invitación de la **Revista Punto Biz** a la Presidenta



Charla Taller «Innovación, mitos y realidades» e «Innovación, diagnóstico y Estrategias»

del IDR, Lic. Analía Benítez para postular candidatos para participar de la selección de empresas, empresarios y empresarias destacadas de la Pcia. de Santa Fe, a fin de ser considerados en la entrega del «Premio Índice, Año 2006/7 a los que marcan el camino».

- Participación del IDR como Entidad Convocante del «**3do. Congreso Regional de la Producción-Rosario Activa 2006**» invitado por la Secretaría de Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior de la Municipalidad de Rosario, realizado entre octubre de 2006.
- Acuerdo de cooperación para el abordaje conjunto de la temática de la **Bioenergía** con las consultoras **Deloitte**, **Oikos Alarat**, **Núcleo Rosario**, **Det Norske Veritas (DNV)**. ●



# CRISTINI & ASOCIADOS

## AUDITORES Y CONSULTORES

Sarmiento 819 • 1º Piso • Telefax: 0341 - 4482771 • 2000 Rosario • Santa Fe  
estudio@cristiniyasoc.com

a media  
**mañana**

LA RED / 97.3 / LU-VIE DE 9 A 12  
INFORMACIÓN SIN QUE TE ABURRAS



**Fabiana Suárez**



la red

GRUPO  
FISHERTON



**Carlos Cardozo**

La MUNICIPALIDAD DE VENADO TUERTO  
Apoyando a las Nuevas Tecnologías vinculadas con  
el Desarrollo de las Energías Renovables.

URB-AL

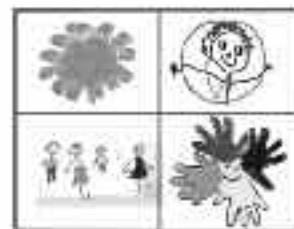


EUROPEAID  
FINANCIACIÓN

URB-AL

Europa América Latina

energía+D  
energías renovables  
y redes de desarrollo local



ENERGÍAS PARA EL FUTURO

Área Energías Renovables y Redes de Desarrollo Local  
PROYECTO COMÚN DE LA COMISIÓN EUROPEA URB-AL R4-B6-04

GRAFICA, TELEVISION, RADIO E INTERNET.  
PROXIMAMENTE EXCEL Y POWERPOINT.

BASE DE DATOS | BIZTV | PUNTOBIZONLINE.COM.AR | PUNTO BIZ | HABITAT | CUENTAVUELTAS

**Desarrollo y Región**

Revista / Libro

**Desarrollo Regional**

---

**Miguel Ángel De Marco**

Doctor en Historia

Investigador del Conicet

Miembro correspondiente por Santa Fe de la Academia  
Nacional de la Historia

Integrante del Instituto de Historia UCA

# El funcionario público y la dirigencia académica ante el desafío de la comunicación y la integración regional para el desarrollo

---

**Miguel Ángel De Marco (h)**

---

65

Análisis de casos en la provincia de Santa Fe y en la región interprovincial del Gran Rosario (1852-2004).\*

## La ciudad región

«**L**a gran ciudad es el mejor órgano de la memoria que el hombre haya creado»,<sup>1</sup> afirmó LEWIS MUMFORD, más aún si en ella circula con libertad el conocimiento que permite compartir y comparar culturas, al punto que esa misma situación le impulsa a iniciar renovaciones del núcleo interno al mismo tiempo que transformaciones en escala regional e interregional. Es precisamente la ciudad región (más tratándose de una megápolis como la nuestra) un espacio comunicacional de primer orden, y Rosario se ha distinguido por favorecer la libre circulación del conocimiento y las iniciativas solidarias en la región. De allí que la fluidez comunicativa es uno de sus rasgos característicos, y que por lo tanto tiene cualidades constitutivas desde sus más remotos orígenes, que la han dispuesto como un receptor entrenado, o por lo menos atento, a la realidad que le tocó vivir.<sup>2</sup>

---

\* Informe sobre planes de investigación ejecutados y en marcha.

<sup>1</sup> LEWIS MUMFORD, *La ciudad en la historia*, ediciones Infinito, Biblioteca de Planeamiento y Vivienda, Buenos Aires, Tomo II, p. 737.

<sup>2</sup> VERÓNICA CORBA, *La comunicación integral*, en Ser humano y trabajo, ver [www.sht.com.ar](http://www.sht.com.ar). Siguiendo la brecha abierta por los investigadores de comunicación organizacional, de que es la comunicación el «sistema nervioso central de una sociedad», y que es una herramienta poderosa con la que cuenta el ser humano para explicarse su realidad, el historiador puede encontrar en el desafío (continúa en la página siguiente)



Fue el río Paraná el elemento dinámico que permitió el predominio de los puertos de embarque que la región del Gran Rosario contiene: San Nicolás, Villa Constitución, Rosario, San Lorenzo y Puerto San Martín, todos en jurisdicción de lo que fuera el antiguo Pago de los Arroyos. Desde Sumer, «cuna de muchas lenguas», al presente, la vía fluvial fue el primero y más importante medio de transporte en masa que permitió a la ciudad formar mercados, un sistema de comunicaciones, y una producción cultural al servicio de la integración; tal es el caso de la invención fenicia del alfabeto. Las ciudades puertos fueron también ámbito de la difusión literatura y de su intercambio con otros centros.<sup>3</sup>

Este tipo de ciudades tuvieron distintos niveles de ingerencia y atracción: mundial, regional, zonal o limitada. Rosario, como consecuencia de su devenir histórico, es una metrópolis regional, entendiendo por tal a una estructura flexible, cuyos límites no necesariamente son fijados en términos jurisdiccionales —uno solo de sus elementos constitutivos— sino en función de un abanico de aspectos: Eslabonamientos de procesos productivos, articulaciones sociales, recursos, emprendimientos comunes y problemáticas concretas.<sup>4</sup>

Ya había dicho TOYNBEE en 1970 que el desarrollo de las ciudades se relacionaba «con el grado de relación con la fuente externa de suministro de alimentos en una región agrícola lo bastante productiva para disponer de un excedente de víveres más allá de los requerimientos de su población rural productora. Esto significa que ninguna ciudad ha sido nunca, ni nunca podrá ser, económicamente autosuficiente».<sup>5</sup> Rosario fue, y es, una ciudad «en marcha», gracias al dinamismo de su relación con su amplio hinterland.

De la mano del proceso de regionalización que se aceleró luego de la Reforma Constitucional de 1994, en la que se dio rango constitucional al concepto de región —y que condujo a la creación de la Región Centro, integrada por las provincias de Santa Fe, Entre y Ríos Córdoba—, y viendo que se había operado una tendencia a constituir sub regiones, es que desde un análisis retrospectivo creí necesario avanzar en la posibilidad de analizar la experiencia compartida en «la región interprovincial del Gran Rosario», que además de las provincias mencionadas comprende el norte de la provincia de Buenos Aires.<sup>6</sup>

La región interprovincial del Gran Rosario, tiene fundados antecedentes como para constituir una unidad histórica de análisis en sí misma, los que se remontan al Pago de los Arroyos, en el siglo XVIII. Sin embargo es en la segunda mitad del siglo XIX, de la mano de la moder-

---

de investigar ese sistema un enfoque original y cautivante que le permita ofrecer a la historiografía una nueva visión del pasado. Al mismo tiempo encontrar sub áreas de especialización, como la comunicación política. Ver LUIS ISLA MOLINA, *Desarrollo de la comunicación política*, en la revista *Razón y Palabra*, Revista Electrónica de Tópicos de Comunicación, Campus Universitario Estado de México, México, junio/julio del 2002.

<sup>3</sup> LEWIS MUMFORD, ob. Cit., Tomo I, p. 92.

<sup>4</sup> Ver *Crecer desde el Sur. El Rol de Rosario en un sistema regional de ciudades*. Rosario: Centro Geopolítico y Económico de una Región Metropolitana y Puerta y Puerto del Mercosur. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales UNR, 1997. Plan Estratégico Rosario, P. 23.

<sup>5</sup> ARNOLD J. TOYNBEE, *Ciudades en marcha*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1971, 27.

<sup>6</sup> En las pasadas Primeras Jornadas de Historia y Prospectiva de la Región Centro, celebrada en Santa Fe presentamos tres ponencias relacionadas con el tema: «Gestión y regionalismo: La tradición relacionante de las provincias que integran la Región Centro. El aporte de la provincia de Santa Fe y su ciudad de Rosario. La cátedra de los funcionarios integradores»; «El aporte de la primera gobernación de Carlos Sylvestre Begnis al proceso de integración interprovincial y su incidencia en los antecedentes constitutivos de la Región Centro (1903-1962)», y «El aporte de la segunda gobernación de Carlos Sylvestre Begnis al proceso de integración interprovincial y su incidencia en los antecedentes constitutivos de la Región Centro (1962-2006)».

nización del modelo agroexportador, que dicha unidad se consolida como tal, terminando de amalgamarse con el sistema vial del siglo XX.<sup>7</sup> La última línea de las ciudades que la integran son: al sur Ramallo, Pergamino, Colón, Villa Cañas, y Venado Tuerto; al oeste, Canals, Laborde, y Bell Ville; al norte, Bouquet, Las Rosas, San Genaro Norte, y Monje; y al este Victoria. Las principales vías de comunicación que dan vida son: las rutas 8, 9, 11, 33, 34, 178 y 188; las autopistas Rosario-Santa Fe, Rosario-Córdoba, y Rosario-Buenos Aires; y el puente Rosario-Victoria. Reconoce como el canal de integración de mayor rango y antigüedad el río Paraná, y luego, en orden importancia, al Ferrocarril Central Argentino.

## El hombre como comunicador de la identidad y la integración

La identidad es la instancia a partir de la cual se produce la integración simbólica de los sujetos, y remite a las imágenes integradoras desde las que se instituyen los sujetos políticos, es decir, los ciudadanos. Se encuentra directamente relacionado con el concepto de legitimidad, que se refiere a las creencias a partir de las cuales se valida el poder<sup>8</sup>. Por eso cobra vital importancia a la hora de comprender la actitud de la dirigencia, y en especial de los funcionarios públicos, en la ejecución de las políticas públicas para la integración y el desarrollo, el marco histórico identitario en el que se han formado, y el grado de legitimidad de la estructura estatal a la que pertenecieron.

Han existido y existen distintas formas identitarias, «pero fue la identidad nacional la que se convirtió en la construcción más eficaz para lograr la cohesión y la movilización sociales. Por eso, al entrar en crisis el tipo de Estado, entró también en crisis el modo de construir la identidad nacional, ya que en principio se perdieron los elementos unificadores en torno a los cuales se habían conformado las imágenes integradoras que llevaron a una identificación de la Nación con el Estado».<sup>9</sup>

Una de las notas características comunes de los distintos casos biográficos analizados es el elevado grado de identificación con la Argentina de la Organización Nacional, y uno de las aristas más interesantes radica en la visión que los mismos tuvieron de las crisis, y el papel que podía jugar la identidad nacional en la superación de las mismas.

Las construcciones identitarias podrían ser consideradas en sí mismas como una de las más valiosas herramientas históricas para la integración social, la modernización estatal y el desarrollo regional.<sup>10</sup> Esto fue «captado» por aquellos dirigentes y funcionarios, que a su vez tuvie-

67

<sup>7</sup> CURTO E. HOTSCHER, *Evolución de la agricultura en la provincia de Santa Fe. Su dependencia de factores geográficos y económicos*. Santa Fe, Ministerio de Hacienda, Economía e Industria, 1953.

<sup>8</sup> María de los Ángeles Yanuzzi, *Homogeneidad y heterogeneidad, la ambivalencia de la identidad*, en Espacio, Memoria e Identidad, coordinadores varios, UNR Editora, Rosario, 2002, p. 282.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Esta definición se encuentra subyacente en los distintos emprendimientos que lleve adelante en relación con la divulgación de los avances de investigación. Al respecto merece citarse la edición de la revista «Rosario, su historia», de la que soy director general. La publicación tiene siete años de vida, y 45 números editados. Es de aparición mensual y se distribuye gratuitamente en establecimientos de enseñanza y cultura, y fundamentalmente en los medios de comunicación. Fue declarada de interés educativo nacional, provincial y municipal, y cuenta con un centenar de colaboradores. Con ellos surgió la idea de formar el grupo «Identitaria», de investigación y difusión de la identidad histórica de la región interprovincial del gran Rosario. El grupo llevó adelante distintas campañas públicas de concientización histórica: Los 150 Años de la declaratoria de Rosario como ciudad, la campaña «Más historia en las aulas», «Rosario camino al (continúa en la página siguiente).

ron la oportunidad de interpretar y valorar el fenómeno gracias a su permeabilidad hacia las distintas esferas de influencia que modelaron su identidad. En los casos analizados predomina precisamente una vocación integradora.

Uno de las definiciones más actualizadas sobre el concepto de identidad, lo ha dado recientemente MARÍA DE LOS ANGELES YANUZZI, investigadora de la UNR, profesora titular de Teoría Política I, en la Escuela de Ciencias Políticas de dicha Universidad: «La identidad no es sino la búsqueda de aquellos elementos que permiten que los miembros de un grupo se reconozcan recíprocamente como partes de un todo, de un ‘Nosotros’, es decir, de una misma sociedad. Esto hace que la identidad sea un tipo de construcción política compleja a partir de la cual ese momento de unidad —sin existencia, en principio, concreta— se hace real en el marco de la sociedad. En ese sentido, y desde nuestro punto de vista, la noción de identidad es un tipo de ficción organizativa, que se produce fundamentalmente desde el Estado —o en referencia última a él—, a través de la cual damos sentido a la realidad que nos circunda».<sup>11</sup>

Sin embargo, desde lo que se desprende de nuestro análisis de casos, la identidad responde a un fenómeno esencialmente vivencial, anterior a la construcción política. No obstante, Yannuzzi explica también la existencia de un plano en el que se produce la construcción identitaria concreta, y, por el otro, al plano de lo imaginario, «sobre el cual actúa directamente la discursividad creando imágenes que representan la pretendida identidad».<sup>12</sup> Los análisis biográficos permiten también detectar la interrelación de ambos planos, y esta cuestión es, precisamente, clave para relacionar la capacidad integracionista del dirigente con identidad.

La investigadora advierte que es en el plano de la discursividad «en el cual generalmente se construye la identidad en tanto que unidad homogénea, excluyente de toda diversidad»,<sup>13</sup> y que de alguna manera lleva «a anular en algún plano las diferencias reales, abriendo así el espacio para la eliminación, de alguna manera, de lo distinto».<sup>14</sup>

En estos años he comprobado que **el funcionario integrador es —vale señalarlo— un tipo poco común, una persona que, partiendo del conocimiento de la realidad, ha construido su identidad desde la aceptación de la diversidad.** Las ciudades puertos son un ámbito más que propicio para la formación de este tipo de personalidades. «La identidad se constituye interdiscursivamente siempre en relación a un ‘Otro’. Debemos preguntarnos cuáles son, en cada caso particular, los referentes negativos que aquél impone y qué se constituye realmente en el elemento cohesionador que articula el ‘Nosotros’»,<sup>15</sup> sostiene YANNUZZI. Y son justamente las ciudades puertos, cosmopolitas, como Rosario, las que posibilitan que elementos de distintas culturas convivan en una esfera común de cooperación e interacción.<sup>16</sup> La metrópolis «es la más grande congregación de la vida humana, el compendio más completo del mundo», y

bicentenario de Mayo» y en la actualidad, se sumó a la Comisión del Cincuentenario del Monumento a la Bandera, que quién escribe coordina por invitación del intendente municipal, MIGUEL LIFSCHITZ. El concepto de identidad que predomina en la línea litoral de la revista es dinámico, abierto, flexible y pluralista. Ver «El desafío de comunicar investigaciones históricas de Rosario y su región interprovincial. La experiencia de la revista Rosario, su historia, 2000-2006», en las IV Jornadas Nacionales Espacio, Memoria e Identidad, organizadas por el Centro de Estudios «Espacio, Memoria e Identidad» de la Escuela de Historia de la Facultad y Humanidades y Artes de Rosario, 4, 5, y 6 de octubre de 2006.

<sup>11</sup> MARÍA DE LOS ANGELES YANUZZI, ob. cit.

<sup>12</sup> Ibídem, p. 283.

<sup>13</sup> Ibídem.

<sup>14</sup> Ibídem.

<sup>15</sup> Ibídem.

<sup>16</sup> LEWIS MUMFORD, ob. Cit., Tomo II, p. 735.

tiene la potencialidad de transmitir «hasta la mínima unidad urbana los recursos culturales que contribuyen a la unidad y la cooperación mundial».<sup>17</sup>

## La ciudad y la identidad

Sobre los pasos del historiador JUAN ALVAREZ, y su «Historia de Rosario», que reconoció en «la ciudad» una «función nacional», como ámbito para la libertad, la integración y la cultura<sup>18</sup>, desde hace unos años estamos interesados en profundizar el conocimiento de la función articuladora que la misma ejerció entre la Capital y el interior, producto de su ubicación geográfica estratégica, y de su función como comunicadora de la identidad.<sup>19</sup>

Las ciudades pueden ejercer sobre sus hijos una notoria influencia en la percepción de la realidad, materializada en actitudes y conductas posteriores; de allí que el grado de capacidad comunicacional de los habitantes habilita una búsqueda en la esencia identitaria de la urbe. Por eso elaboramos el proyecto Rosario «Eje de la Identidad» (REIN), ejecutado dentro del Consejo de Investigaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica Argentina de Rosario.<sup>20</sup> En el mismo un grupo de investigadores abordamos el pensamiento y la acción integradora de hombres e instituciones, y sus implicancias en la concreción de actitudes y espacios integracionistas.<sup>21</sup>

Se analizó especialmente la incidencia de las esferas de pertenencia primaria, cognitiva, vivencial y productiva de cada biografiado en la comunicación de la identidad recibida, y cómo éste a su vez la transmitió.

La aspiración es poder desarrollar un marco teórico que nos permita ofrecer una mirada diferente en el abordaje del género biográfico en la ciencia histórica.

Género que ofrece en la actualidad una manera atractiva de involucrar a los lectores en general, y no ya sólo los especialistas, en la apasionante y solidaria tarea de reflexionar sobre la condición humana.<sup>22</sup>

**La principal inquietud de quién escribe pasa por detectar y analizar las aptitudes de determinados hombres públicos en la comunicación de la identidad nacional, y la incidencia de**

<sup>17</sup> Ibídem.

<sup>18</sup> JUAN ALVAREZ, *Historia de Rosario*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1981, p.31.

<sup>19</sup> Ibídem, p.16.

<sup>20</sup> MIGUEL ANGEL DE MARCO (h) (UCA-CONICET), MARÍA GABRIELA MICHELETTI (UCA-CONICET), JACQUELINE ATTARA (UCA), VIVIANA METTIFOGO (UCA), LUIS TESOLAT (UCA), y GRACIELA ZURITA DE PÉREZ (UCA). Comunicadores de la identidad y la integración, Análisis de casos en Rosario en el marco de estudios de historia regional. II Jornadas Nacionales de Historia Argentina. Hacia el Segundo Centenario de la Revolución de Mayo. «Mitos, utopías y realidades» (1930-1970) 19, 20 y 21 de Octubre 2005. Departamento de Historia de la Universidad Católica Argentina.

<sup>21</sup> Decíamos que «Rosario se distingue entre las principales urbes argentinas del interior del país por involucrar en sus actividades cotidianas a habitantes de tres provincias, situación que en el presente se encuentra potenciada por el puente Rosario Victoria, recientemente inaugurado, la habilitación de la autopista Rosario-Cañada de Gómez, y la puesta en marcha de la Hidrovía. Cobra de esta manera gran relevancia investigar la experiencia histórica de las formas culturales de comunicación de la región, signada por la interrelación diaria de miles de personas que, si bien no residen en una misma ciudad, comparten a diario intereses comunes».

<sup>22</sup> MARÍA JOSEFA WILDE, *Algunas reflexiones sobre el género Biográfico. Estanislao Zeballos y su estrategia de Ascenso, 1854-1923*. En IV Encuentro de Historiadores, «J. CATALINA PISTONE», Junta Provincial de Estudios Históricos de Santa Fe, Santa Fe, 2003, p. 211

estas aptitudes en la función pública, en la definición de intereses regionales y en la concreción de obras públicas para la integración.<sup>23</sup>

## La Caminería como enfoque

Se recurrió a un concepto amplio de «comunicación», el que involucrara distintas formas de transmitir energía de gobierno, y que tomaba como una de sus inspiraciones interpretativas el nuevo enfoque aportado por la «Caminería» (definida en 1994 como «la suma de los elementos que componen el camino, el caminante y su entorno» y «el estudio de las vías de comunicación, de su relación con el entorno geográfico y social y con los itinerarios históricos y literarios»); término acuñado en los últimos doce años en España, y avalado por flamantes cátedras universitarias y ocho congresos internacionales.

El último se realizó en el pasado mes de junio, en Madrid, Pastrana y Alcalá de Henares, organizado por el Patronato «Arcipreste de Hita», el CEDEX- CEHOPU, y la Asociación Internacional de Caminería, y con el apoyo del Consejo de Investigaciones Científicas de España y la Universidad de Alcalá de Henares. Entre las comisiones que sesionaron pueden mencionarse: Caminería, Medio Ambiente y Patrimonio Cultural; los Caminos Reales entre España, Hispanoamérica y Norteamérica; Caminería Mediterránea, Caminería Atlántica y Caminería del Pacífico; los caminos de la Emigración; itinerarios Históricos y Literarios, y artografía y toponimia, entre otras.<sup>24</sup>

La carrera de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario ya tiene sólidos vínculos con la Asociación Internacional de Caminería. Son tres las principales líneas de la nueva especialidad: la histórica, la física y la literaria, de allí que mis estudios se encuadran en la primera.

## Esferas de comunicación

Son tres las esferas que inciden en frustrar o desarrollar esa capacidad comunicativa, que a su vez son instancias comunicacionales: la ciudad-región; familia-formación; y el ámbito de realización. El sentido de identidad y pertenencia es la vía de articulación de esos tres ámbitos<sup>1</sup>. Así lo pude comprobar en la elaboración de las biografías de HOUSSAY, CAFFERATA, y CARRASCO. El caso del último de los mencionados (1854-1908) es por demás demostrativo que su vida no puede interpretarse cabalmente sin la ciudad, que le permitiera, igual que a su padre, ser y comunicar, con la misma intensidad que la urbe que creció vertiginosamente a su lado. Se comportó de acuerdo a la tradición cosmopolita e integradora de Rosario, y asumió compromisos como funcionario público en el ámbito provincial, nacional e internacional, en los que demostró una decidida conducta a favor del rescate de la identidad histórica y la integración de las regiones del Río de la Plata con el mundo.

<sup>23</sup> MIGUEL ANGEL DE MARCO (H), «Comunicadores de la identidad en la integración regional y en la unidad nacional: una perspectiva biográfica rumbo al bicentenario de la Revolución de Mayo», en las II Jornadas Nacionales de Historia Argentina. Hacia el Segundo Centenario de la Revolución de Mayo. «Mitos, utopías y realidades» (1930-1970) 19, 20 y 21 de Octubre 2005. Departamento de Historia de la Universidad Católica Argentina. Propongo interpretar al hombre como camino y canal de comunicación en sí mismo, a través de un abordaje: la investigación histórica biográfica.

<sup>24</sup> Ver actas de los Congresos de Caminería en [www.ai-camineria.com](http://www.ai-camineria.com)

## La administración pública como circuito comunicacional

La historia de la administración pública santafesina, que también analicé como tema de investigación para el CONICET, y que desarrollamos como área de estudios en la Escuela Superior de Administración de la Municipalidad de Rosario, **permitió observar al desarrollo de la burocracia como un sistema comunicacional, de creencias y conductas,<sup>25</sup> con directa influencia en los administrados, estudiando sus raíces en el período hispánico.<sup>26</sup>**

Asimismo, evalué el grado de incidencia de los factores constitutivos de las ciudades puerto de Santa Fe y Rosario en el perfil burocrático de los agentes de la administración. Estos estudios me permitieron escribir la segunda parte del libro «Santa Fe en la transformación argentina», donde en el capítulo X me refiero a la pertenencia natal de los funcionarios, las limitaciones constitucionales y electorales impuestas al crecimiento de Rosario, y la incidencia de la prédica regionalista en la caída del conservadurismo, del mismo modo, la tercera y última parte, titulada «Los recursos humanos de la administración pública», que analiza la organización administrativa en la Argentina y Santa Fe, y la pertenencia de los dirigentes. En éste último punto se prestó atención a los ámbitos de relación de la elite desde donde se gobernaba a la provincia, los claustros de los mandatarios provinciales y de la elite gubernista santafesina, y los funcionarios y su pertenencia urbana. Para ello confeccionamos una especie de diccionario referencial de funcionarios públicos del período 1880-1912, que comprende a 97 dirigentes de la ciudad de Santa Fe y 73 de Rosario, y sobre los cuales hemos efectuados las comparaciones.<sup>27</sup> Asimismo es interesante profundizar la relación existente entre la crisis del Estado, la crisis de legitimidad y de identidad, con la crisis de la administración pública y la responsabilidad de los funcionarios en las crisis de credibilidad y confianza con las crisis identitarias.<sup>28</sup>

71

## Las ciudades puertos como eje radiales de comunicación

En el año 1999 publiqué un libro titulado «La Batalla por el puerto de Rosario», publicado por la editorial Ciudad Argentina. La elevada concurrencia que asistió a la presentación del mismo en el auditorio del Consejo de Profesionales de Ciencias Económicas, reveló el interés que el tema despertaba, al punto que en los años sucesivos diserté siete veces sobre el contenido de la obra. Es ese contexto es que JUAN VENESIA, en carácter de titular del Ente Regulador del Puerto de Rosario (ENAPRO) nos convocó para impulsar y participar de un plan de puesta en valor del puerto en su relación con la identidad urbana y regional, que además de cumplir su finalidad específica, vino a profundizar mis investigaciones sobre el rol comunicador de las ciudades puertos.<sup>29</sup> En «La

<sup>25</sup> MIGUEL ÁNGEL DE MARCO (H), *Los estudios sobre administración pública en la Argentina*. Su incidencia en la profesionalización de la carrera administrativa a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX. En Revista de Administración Municipal, de la Escuela Superior de Administración Municipal, N. 7, septiembre de 2003.

<sup>26</sup> JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO, *El agente de la administración pública en indias*, Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1998.

<sup>27</sup> MIGUEL ÁNGEL DE MARCO (H), *Santa Fe en la transformación argentina*, Editado por el Museo Histórico Provincial de Rosario, «Dr. Julio Marc», Rosario, 2001.

<sup>28</sup> NOEMÍ B. LYNN Y AARÓN WILDAVSKY (Compiladores), *Administración Pública*. El estado actual de la disciplina. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, y Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

<sup>29</sup> Fue así que se avanzó en la edición de un libro titulado: El puerto de los rosarinos.

Batalla por el puerto de Rosario» concluía que «el centralismo porteño» había usufructuado, en el período 1852-1942, la tradicional fragmentación política regional de Santa Fe, para relegar el rol de liderazgo de Rosario y su zona. Asimismo se subrayó que «la batalla por la construcción de un puerto moderno para Rosario (1902-1905), la obra pública más importante proyectada hasta ese entonces para la ciudad, se convirtió, cien años atrás, en una bandera que permitió a los rosarinos participar de una misma aspiración y tomar conciencia de su singular pasado, retemplar su carácter laborioso, renovar sus esperanzas en un porvenir de grandeza, y recuperar la confianza en sí mismos».<sup>30</sup>

La gestión de gobierno y su rol integrador: El libro sobre «CARLOS SYLVESTRE BEGNIS» y su aporte a la historiografía regional. En el libro «CARLOS SYLVESTRE BEGNIS, gobierno y liderazgo en el desarrollo del litoral argentino, 1903-1980», tema del período 2002-2003 pero que se extendió en el 2004 por dar con el profuso archivo personal y privado del mandatario, y por enriquecerse gracias al tema sobre identidad y legislatura, estudié el rol del funcionario público (de los tres poderes del Estado) en la comunicación de la identidad para el desarrollo, la modernización del sistema de comunicaciones en el territorio provincial, la construcción del túnel subfluvial Santa Fe-Paraná, y las principales políticas interprovinciales de la historia provincial en el siglo XX: los antecedentes de la región centro; los bajos submeridionales; las autopistas y sistemas de acceso a Rosario, y los primeros antecedentes y gestiones relacionados con la concreción del puente Rosario-Victoria.<sup>31</sup> El acto de presentación del libro tuvo lugar en la Bolsa de Comercio de Rosario, con la presencia del gobernador de Santa Fe, el intendente de Rosario, ministros y legisladores provinciales, representantes de las fuerzas vivas, y público en general, con una asistencia de mil personas, que al igual que lo sucedido con mis obras anteriores venía a confirmar un interés real por la temática abordada.

## La legislatura y la comunicación regional

El vacío historiográfico sobre la evolución del Poder Legislativo de la provincia de Santa Fe es de suma notoriedad. En función de ello, y en el marco de una investigación desarrollada para el CONICET redacté un libro, aún inédito, titulado: «La legislatura en el desarrollo santafesino, 1853-1976. Representatividad y comunicación de las identidades regionales de la provincia de Santa Fe a través de la composición de las cámaras». La confección y el análisis de un nomenclador de legisladores, que hasta ese momento no existía, y el que elaboré con documentación del Archivo de la Legislatura, permitió efectuar un centenar de seguimientos de casos. En la conclusión manifestaba que, desde el punto de vista de una perspectiva de la geografía económica, podía decirse que los corredores de vinculación regional modificaron la fisonomía provincial con posterioridad a la reforma departamental de 1890; esta fisonomía es la que aún en el siglo XXI configura la representatividad del Poder Legislativo santafesino, haciendo aún mucho más evidentes los móviles de su perdurabilidad.<sup>32</sup> El desequilibrio regional que aún hoy afecta la provincia de Santa Fe se relaciona con esta situación.

<sup>30</sup> Ob. cit. P. 295.

<sup>31</sup> MIGUEL ANGEL DE MARCO (H), «CARLOS SYLVESTRE BEGNIS, gobierno y liderazgo en el desarrollo del litoral argentino», Editorial Dunken-Grupo Identitaria, Buenos Aires, 2005.

<sup>32</sup> El trabajo fue presentado para su edición a la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe, y sus avances expuestos en las II Jornadas de Historia de Rosario, celebradas en el Centro Cultural Bernardino Rivadavia, en junio de 2005, organizadas por la Junta de Historia de Rosario y la Escuela de Administración Municipal.

Es fácilmente comprobable que **en la labor legislativa predominó el tratamiento de lo particular por sobre lo general, de lo local más que lo departamental y mucho menos lo «regional»**, con una enorme profusión de autorizaciones, acuerdos y subsidios particulares, y que por lo tanto dependió de la capacidad de cada localidad en interesar en un legislador sobre una cuestión puntual, para su posterior tratamiento y aprobación.<sup>33</sup>

Es importante señalar que el concepto de «región» no tuvo entidad como tal en el siglo XIX, y que la primera reflexión de un periódico oficialista sobre el concepto de región la hemos encontrado en 1891, a través del diario «La Opinión». A través de ese suelto periodístico puede inferirse que la dirigencia galvista entendía por «regionalización» todo aquello relacionado con la «autonomía provincial», preferentemente en materia de decisiones políticas. En por ello que se felicitó de ser «regionalista» frente al centralismo porteño; pero como ya se dijo, nada más alejado de la realidad, porque el autonomismo provincial fue en verdad un concepto esgrimido por la dirigencia de la capital provincial para evitar que la oposición tuviera alguna posibilidad de inmiscuirse en la conducción política a través de la ingerencia de personajes o partidos influyentes de Buenos Aires.<sup>34</sup>

Así como la **región geográfica es un sistema de relación abierto, cada departamento se comportó como un sistema cerrado, sin interacción entre sí. La dirigencia política, cuadros y militantes se acostumbraron a actuar con un criterio departamental (puntual, político, partidario y centralista) antes que regional (integral, económico-social y descentralizado)**, y fueron justamente las dos ciudades más importantes de la provincia, Rosario y Santa Fe, las que al integrar una misma región productiva —primero terminal portuaria, luego «urbano industrial»— rivalizaron entre sí, en detrimento del resto de la provincia y aún de los propios departamentos a los que pertenecían. En esa puja competitiva por la hegemonía de la región urbano industrial, se configuró en el siglo XIX un sistema departamental que fraccionó a la provincia.

73

Una de las perspectivas de análisis más atractivas de la investigación consistió en estudiar a la Legislatura y a sus integrantes como comunicadores de la identidad para el desarrollo regional. El papel que en los hechos se asignó a la Legislatura, y el sistema político imperante, la limitó seriamente en su capacidad comunicacional. Primero en su capacidad receptora, porque en vez de captar el mensaje integral de la provincia, derivó su atención en los requerimientos del Ejecutivo, de la política partidaria y en el tratamiento de lo puntual sobre lo general. De allí que su capacidad emisora no evolucionó en la medida necesaria como para incidir en el despertar y autoconocimiento, ya no de la región, sino del propio departamento representado. Por eso, la legislatura no pudo liderar transformaciones ni fomentar los liderazgos regionales. En cambio predominó «el silencio» que sienta posturas y comunica una actitud, una estrategia que también favoreció al modelo vigente.

La actividad parlamentaria de no pocos legisladores solía sustentarse en la especulación intelectual de realidades regionales que le eran personalmente desconocidas, (tal como ocurría en vastos sectores de la administración pública capitalina). Por eso **el gobernador Sylvestre Begnis marcó en sus flamantes cuadros dirigenciales el inicio de una tendencia poco frecuente: «ver», «escuchar» y «obrar» desde el lugar mismo y concibiendo a la provincia en un sentido transversal, y no solo vertical, como hasta ese momento**. Los sylvestristas, siguiendo el ejemplo de su líder, recorrieron la provincia como nunca antes había ocurrido, y en esto contribuyó el crecimiento de la red de caminos asfaltados, la evolución del transporte automotor, y los medios de comunicación en general. Fue justamente recién a partir de la década del 50 que se inicia una revolución en cuanto a la comunicación radial y televisiva.

<sup>33</sup> Vey leyes 1111 y 2051.

<sup>34</sup> *La Opinión*, de Rosario, 23 de febrero de 1891.



Al igual que la sociedad que representaban, los legisladores fueron evolucionando en su capacidad comunicacional y asumiendo atribuciones propias del ser en comunicación social: **constituir, transformar, identificar, comprender, valorar, conceptuar históricamente, informar, expresar, suscitar, evocar, y transformar.** Pero es también comprobable que la Legislatura como expresión de la evolución política de su momento tuvo limitaciones para crear y comunicar, a causa de factores internos y externos. Entre los primeros pueden mencionarse el dispar grado de formación, carácter y aptitud de los legisladores, y entre los segundos, el imperio de las presiones o compromisos partidarios. La Legislatura soportó firmes obstáculos para constituirse en un ámbito propicio para la formulación de políticas regionales de comunicación para la integración y el desarrollo santafesino.<sup>35</sup>

### La comunicación intangible

El tema investigado en el 2004-2005 para el CONICET enfatizó las grandes obras tangibles de integración y la ejecución de políticas públicas. El tema propuesto para el CONICET en el período 2006-2007 se centrará en las obras intangibles de la integración, más específicamente con el ámbito académico y la enseñanza universitaria como comunicadoras de la identidad para la vía de integración y desarrollo regional: con la creación de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y luego la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Por eso, para el próximo período nos proponemos analizar el papel de los decanatos fundacionales de las primeras facultades de la UNL en la ciudad de Rosario. Tema: «Abogados y juristas rosarinos en la construcción de la identidad local, la definición de los intereses regionales y la modernización del Estado». Período 2006-2007: RAFAEL BIELSA, MANUEL DE JUANO y JUAN CASIELLO, fundadores de facultades.

El objetivo particular del nuevo plan de trabajo, para el período 2006-2007, consiste en la realización de reseñas biográficas de RAFAEL BIELSA, MANUEL DE JUANO y JUAN CASIELLO, enfatizando la actuación de cada uno como decanos fundacionales de tres emblemáticos centros universitarios con incidencia en la formación de dirigentes regionales: La Facultad de Ciencias Económicas (UNL, luego UNR); La Facultad de Derecho de la UNL-UNR, y la Facultad Católica de Derecho de Rosario (UCA). De esa manera podremos avanzar en el estudio de un tema mayor, relacionado con el papel de abogados y juristas rosarinos en la construcción de la identidad local, la definición de los intereses regionales y la modernización del Estado. Es importante señalar que no existen antecedentes en la investigación al respecto, y que el único estudio publicado sobre la historia de la abogacía y enseñanza del Derecho en Rosario se limita al siglo XIX y fue escrita hace tres décadas por MIGUEL ÁNGEL DE MARCO.<sup>36</sup>

### La región universitaria

La evolución del concepto de región ha llevado a la realización de nuevos estudios, que plantean la existencia de movimiento las fronteras territoriales de la región universitaria, en contraposición con la concepción de la región homogénea, que ha sustentado el criterio de las zoni-

<sup>35</sup> Trabajo presentado para su edición a la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe, y sus avances expuestos en las II Jornadas de Historia de Rosario, ob. cit. conclusión.

<sup>36</sup> MIGUEL ÁNGEL DE MARCO, *Abogados, escribanos y obras de Derecho en el Rosario del siglo XIX*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, Establecimientos Gráficos Molachino, Santa Fe, 1973.

ficaciones geográficas. «La región universitaria se constituye por la institución de educación superior y su área de influencia territorial», afirma la investigación que tomó como caso a la Universidad de Guadalajara (México).<sup>37</sup>

En el ámbito de la provincia de Santa Fe, el principal movimiento de fronteras académicas, que redefinieron regiones universitarias, fueron resultantes de las interacciones del poder institucional, que se dieron entre la segunda y sexta década del siglo XX, en el período comprendido entre la creación de la UNL y la UNR. De allí que procuraremos estudiar el fenómeno en un doble sentido: cómo los condicionamientos históricos regionales santafesinos influyeron en la delimitación de las fronteras universitarias, y cómo las universidades contribuyeron, a su vez, en la definición de la identidad de las regiones, en la definición de sus intereses y en el desarrollo. En el trabajo «La tradición relacionante de las provincias que integran la Región Centro. El aporte de la provincia de Santa Fe y su ciudad de Rosario. La cátedra de los funcionarios integradores», señalamos que, junto a la pastoral eclesiástica, las universidades constituyen el primer antecedente de puesta en valor de las políticas regionales.

En el análisis de Guadalajara se tuvieron en cuenta aspectos tales como los atributos de funcionamiento que caracterizan a una institución pública de educación superior: su estructura física y orgánica, su ordenamiento normativo-funcional, y su territorio. Este último fue entendido como el entorno social y espacial que utiliza la institución para el ejercicio y desarrollo de sus funciones universitarias.

Por lo ya dicho, el relevamiento de casos provinciales efectuado en el marco del CONICET, además de contribuir a la historia de la enseñanza superior pública y privada, también contribuirá a verificar la incidencia de la región universitaria en la formación de recursos para el desarrollo regional, con especial atención a la conformación de lo que hoy es la región interprovincial del Gran Rosario.

Un dato elocuente acerca del papel de la universidad rosarina como centro de formación de dicha región es que el proceso iniciado a principios del siglo XX no se detuvo, al punto de que en la actualidad el 53% del estudiantado de la UNR no es de Rosario y sí de su zona de influencia.<sup>38</sup>

75

## Reseñas biografías de dirigentes universitarios

El análisis biográfico de los juristas BIELSA, DE JUAN y CASIELLO nos permite, además, interrelacionar y hacer confluir las principales conclusiones de nuestras investigaciones anteriores en relación con la modernización del Estado. Demás está decir que, por lo tanto, el enfoque empleado no es unilateral, sino que se acerca a la historiografía integral. «El buen biógrafo sitúa a sus personajes en su contexto social e histórico, y el buen historiador recurre a datos biográficos a fin de reconstruir el pasado de sistema sociales», escribió MARIO BUNGE.<sup>39</sup>

Desde la Ciencia Política se sostiene que las «élites de nivel medio» (en las que puede encuadrarse a la dirigencia académica rosarina), son claves a la hora de acortar las brechas de comu-

<sup>37</sup> JUAN CARLOS SUSTAY DELGADO y VÍCTOR MANUEL ROSARIO MUÑOZ, *La región universitaria en sus fronteras de poder*, Universidad de Guadalajara, México, en Sincronía, publicación web Departamento de Letras, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, Jalisco, México, ver <http://sincronia.cucsh.udg.mx/delgado04.htm>.

<sup>38</sup> *La Capital*, 30 de abril de 2006.

<sup>39</sup> MARIO BUNGE, *Las ciencias sociales en discusión, una perspectiva filosófica*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1999, p. 301.

nicación social provocadas por los procesos de modernización y de allí su valor integrador.<sup>40</sup> Por lo tanto, cobra interés analizar la función de aquellas autoridades universitarias como piezas esenciales y constitutivas de la región universitaria y del desarrollo regional.

En el caso de RAFAEL BIELSA, al ser uno de los fundadores del Derecho Administrativo moderno en la Argentina, justamente la rama del Derecho Público que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de la administración pública, podremos enriquecer nuestros estudios sobre gestión de gobierno-modernización-integración y desarrollo en la región con una nueva perspectiva, relacionada con la evolución del pensamiento jurídico institucional, sus implicancias políticas, y la historia del Derecho.<sup>41</sup> Manuel de Juano se especializó en Derecho Fiscal y Tributario al punto que fue el primero en lograr que el mismo adquiriera individualidad programática en los planes de enseñanza de abogacía, convirtiéndose en modelo para universidades del mundo. Juan Casiello, fue titular de la cátedra de Derecho Constitucional y representa, a diferencia de los dos abogados citados anteriormente, formados en el Colegio Nacional y la Universidad de Buenos Aires, una vertiente confesional católica.

Tanto SYLVESTRE BEGNIS como BIELSA, DE JUANO y otros que se abordaran en el desarrollo de la investigación (excluyendo de esta corriente a CASIELLO) forman parte de una tradición educativa rosarina, forjada en las aulas del Colegio Nacional, y la universidad pública. Hijos de la inmigración, fueron formados en las ciudades puertos de Santa Fe y Rosario. Desarrollaron sus primeras experiencias profesionales, formaron sus familias y cosecharon sus iniciales logros académicos y científicos en la ciudad de Rosario, en el momento que crecía vertiginosamente y se consolidaba como eje de una región interprovincial. Tuvieron decidida actuación en entidades culturales, sociales y profesionales de la provincia de Santa Fe, más específicamente en la región del litoral fluvial, y luego se proyectaron al ámbito nacional. En un momento muy especial del vertiginoso crecimiento de Rosario, relacionada con el auge de su puerto, sus vidas se cruzaron.<sup>42</sup>

VER EN PÁGINA SIGUIENTE ESQUEMA DE PROYECCIÓN ESQUEMÁTICA DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN.

## Perspectivas futuras

Uno de los ejes de análisis que ejecutaremos en el marco de un Plan de Investigación Plurianual del Conicet (PIP), con sede de trabajo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, puntualiza en un aspecto de la cuestión: la dirigencia académica rosarina ante el desafío de la integración y desarrollo portuario del litoral fluvial. Abogados y juristas en la fundación de Facultades, 1920-1968.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> DAVID E. APTER, *Política de la modernización*, Serie Economía Política y Sociedad, Editorial Paidós, Buenos Aires, p.136.

<sup>41</sup> VÍCTOR TAU ANZOATEGUI, *Los juristas argentinos de la generación de 1910*, en Revista de Historia del Derecho, del Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1974, p. 225.

<sup>42</sup> RAFAEL BIELSA, *Democracia y República*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1985, p. 179.

<sup>43</sup> Este plan se relaciona también con otro plan en marcha vinculado a un proyecto del Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, de Buenos Aires, en el marco de un Plan de la Agencia Nacional de Investigaciones (PICT), denominado *Juristas, Derecho y Sociedad en la Argentina contemporánea. Ideas y mentalidades de los operadores jurídicos (1901-1970)*, y en el que a mí me correspondió relevar la producción de RAFAEL BIELSA. El equipo de investigadores del Instituto de Historia del Derecho, dirigido por VÍCTOR TAU ANZOATEGUI se encuentra trabajando en la elaboración de una «Antología Jurídica Argentina».

Las décadas de mayor actividad portuaria en Rosario en el siglo XX coinciden con la creación de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNL (1920), con sede en Rosario, la que a su vez contribuyó al surgimiento de nuevas casas de estudios que acogieron en su seno a estudiantes de una extensísima región del litoral argentino, y de países limítrofes, como Paraguay y Bolivia. Sus profesores se convirtieron en fundadores de facultades y prestigiosas cátedras, como la Facultad de Derecho de la UNL y la Facultad Católica de Derecho en Rosario, ámbitos relevantes de la integración y la formación de recursos para el desarrollo integral de la región.

En el marco del mencionado PIP se realizará una serie de estudios biográficos de representativas personalidades del foro rosarino que, desde el ámbito académico, y más específicamente desde la conducción universitaria, interactuaron ante el desafío de la integración y desarrollo portuario del litoral fluvial. El objetivo principal será explicar el grado de relación existente entre la formación, producción intelectual y gestión académica de los decanos fundadores de las Facultades rosarinas, y el rol de las mismas en la construcción de la identidad local, el desarrollo micro regional y la integración macro regional.

#### Esquema 1

##### Proyección esquemática del proceso de investigación realizada y en curso (1997-2006)

Espacio Geográfico	Región Interprovincial del Gran Rosario (Sur de las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba y Norte de la provincia de Buenos Aires)
Objeto general	Políticas de Integración y Desarrollo. Los canales de la comunicación
Objetivo específico	El funcionario público ante el desafío de la comunicación y la integración regional.
Modalidad de abordaje	Estudios de casos a través de ensayos biográficos, enfatizando el análisis de esferas de pertenencia: Primaria (familia-entorno social: urbano o rural) Cognitiva (formación) Vivencial (actuación pública) Productiva (modificación de la realidad)
Casos individuales	Juan M. Cafferata (Tesis de licenciatura y doctorado 1994) Gabriel Carrasco (Biografía, 1996) Bernardo Houssay (Biografía, 1997) Carlos Sylvestre Begnis (Biografía, 2005)
Casos grupales	Los círculos conservadores en la provincia de Santa Fe en la gestión de gobierno. (Libro, 2001) La oposición santafesina. (Libro, 2001) La administración pública santafesina. (Libro y separatas, 2001-2) La legislatura de la provincia de Santa Fe. (Libro inédito, 2006)
Casos comparados	Ciudades puertos (Libros de 1999 y 2006) Rosario, eje de la integración. Los comunicadores. (Proyecto 2004) Experiencias compartidas en las provincias que hoy integran la Región Centro. (Ponencias 2006)
Casos temáticos	El emprendimiento de obras públicas (Libros inédito del 2001) La difusión del conocimiento: La Universidad (en curso)

---

**Jorge Schiafino**

Licenciado en Economía

Docente de UBA

Secretaría de Política Económica Ministerio  
de Economía de la Nación

---

# Una aproximación a la noción de desarrollo local

---

**Jorge Schiafino**

---

79

**R**

referirse a lo «local» no está exento de ambigüedad, de imprecisiones, de dificultades de definición.

Surge frecuentemente una pregunta que no logra respuestas convincentes: ¿qué es lo local? ¿Se trata de una escala que habría que precisar en número de habitantes o en kilómetros cuadrados? ¿Supone un sistema de interacciones con una cierta autonomía? ¿Se refiere a una unidad políticoadministrativa?

## **Definiciones básicas ¿ Cómo definir lo «local»?**

Para definir la noción de «local» no hay otro camino que referirla a su noción correlativa, lo «global» (Arocena, 1988, p. 8). Cuando algo se define como «local» es porque pertenece a un «global». Así, un departamento o una provincia es «local» respecto al país global, y una ciudad es «local» respecto al departamento o provincia a que pertenece.

Esta primera constatación tiene que llevar a una aseveración categórica: nunca se puede analizar un proceso de desarrollo local sin referirlo a la sociedad global en que está inscrito; al mismo tiempo, la afirmación del carácter relativo de la noción de «local» permite reconocer la inscripción de lo «global» en cada proceso de desarrollo.

Pero para que esto sea así, para que en el análisis se reconozca la inscripción mutua de estas dos nociones relativas, es necesario partir de su clara distinción. Ello supone reconocer que el análisis de lo «global», el análisis de las grandes determinaciones sistémicas y estructurales, no agota el conocimiento de la realidad. Esto significa que en el análisis de lo «local» se encuentran aspectos que le son específicos y que no son el simple efecto de la reproducción, a todas

las escalas, de las determinaciones globales.

La distinción de las dos nociones supone también reconocer que el análisis de lo «local» no es todo el análisis de la realidad. Lo «local» no es «más realidad» que lo «global». Más aún, lo «global» no es la simple adición de «locales», sino una dimensión específica de lo social.

## ¿Cómo definir una sociedad local?

Definir lo «local» como una noción relativa permite evitar la trampa del «localismo» (Arocena, 1988, p. 11) y, en consecuencia, ubicar conceptualmente el tema en su justo término. Pero es necesario ir más allá y precisar los caracteres de una sociedad local. No pretendemos plantear aquí las distintas definiciones que han existido de «sociedad»; no es ese el objeto de este trabajo. Nos limitaremos a señalar los elementos que confluyen para constituir ese «mínimo necesario» que permita hablar de «sociedad local».

No toda subdivisión de un territorio nacional es una sociedad local. Puede haber fragmentaciones físicas, políticas o administrativas de una gran ciudad o de una nación que no correspondan a sociedades locales. Una sección judicial, un departamento o una provincia son subdivisiones territoriales que no coinciden forzosamente con sociedades locales. Para que este término pueda aplicarse a una realidad local, debe darse un cierto número de condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales: el socioeconómico y el cultural.

En el nivel socioeconómico, toda sociedad conforma un sistema de relaciones constituido por grupos interdependientes. Este sistema puede ser llamado «sociedad local» cuando lo que está en juego en las relaciones entre los grupos es principalmente de naturaleza local. Dicho de otro modo, la producción de riqueza (por mínima que sea) generada en el territorio es objeto de negociaciones entre los grupos socioeconómicos, convirtiéndose en el estructurante principal del sistema local de relaciones de poder.

En este primer nivel, para que exista sociedad local debe haber riqueza generada localmente, sobre la cual los actores locales ejerzan un control decisivo, tanto en los aspectos técnico-productivos como en los referidos a la comercialización. En estos casos, los grupos locales definen sus diferentes posiciones en el sistema en función de su influencia sobre la utilización del excedente. Se constituirá así una jerarquía social regulada por la mayor o menor capacidad de cada uno de sus miembros de influir en la toma de decisiones sobre la utilización del excedente.

Pero esta dimensión socioeconómica no alcanza para definir una «sociedad local». Toda sociedad se nutre de su propia historia y así constituye un sistema de valores interiorizado por todos sus miembros. Cada individuo se reconoce a sí mismo como parte de un conjunto bien determinado que puede identificarse con una ciudad, con un barrio de una metrópoli, con una región de un país, con una microrregión, etc. La expresión «yo soy de...» expresa pertenencia a una comunidad determinada.

En este nivel cultural, la pertenencia se expresa en términos de identidad colectiva. Para que exista «sociedad local» es necesario que el conjunto humano que habita un territorio comparta rasgos de identidad comunes. Esto quiere decir que los individuos y los grupos constituyen una sociedad focal cuando muestran una «manera de ser» determinada que los distingue de otros individuos y grupos.

Este componente encuentra su máxima expresión colectiva cuando se plasma en un «proyecto» común. Un territorio con determinados límites es entonces «sociedad local» cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros, y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a proce-

sos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes (ocalmente gestionados).

No ha sido incluida en esta definición la cuestión del tamaño del territorio, y no es una omisión casual. Para definir como «local» una sociedad, su dimensión en términos de número de habitantes o de kilómetros cuadrados de superficie no es una variable significativa. Estos aspectos cuantitativos pueden variar en forma muy importante de una sociedad local a otra.

## ¿Qué es iniciativa local?

La definición de sociedad local como un sistema de acción lleva a plantearse la pregunta sobre la capacidad real de iniciativa de los individuos y grupos que actúan a nivel local. Frecuentemente se oyen opiniones escépticas acerca de las posibilidades que tienen las sociedades locales de desarrollar iniciativas propias. Se considera que en el nivel local no existen los medios y los recursos necesarios para llevar adelante proyectos propios. Particularmente, las dudas se expresan en lo que se refiere a la incorporación de tecnologías que por su costo parecen inaccesibles a los niveles locales.

Sin duda, las formas centralistas de organización del territorio han debilitado considerablemente la capacidad de iniciativa de las sociedades locales. Frecuentemente se observan realidades locales que difícilmente pueden ser calificadas como «sociedades» debido a la ausencia total de iniciativa propia. En estos casos, se trata más bien de «agregados» sociales enteramente dependientes de lo que el «centro» del sistema les transfiera.

Es necesario también reconocer que en las últimas décadas ha predominado un ideal de «sociedad planificada» que, aunque no se explicitara, suponía la eliminación de toda iniciativa que no proviniera del Estado central. La iniciativa local era considerada disgregante por planificadores amantes de la coherencia y la uniformidad. El término mismo de «iniciativa» fue asimilado a intereses privados más o menos oscuros, más o menos explotadores de recursos naturales y de esfuerzos humanos.

La crisis de los Estados benefactores ha provocado un cierto retorno a la valorización del «libre juego de las iniciativas». Las corrientes llamadas «neoliberales» postulan una reducción del Estado en favor del desarrollo de la «iniciativa privada». Frecuentemente, estos planteos llegan a valorizar la «iniciativa local» como forma de debilitamiento del Estado central. En estos discursos antiestatistas, la iniciativa y la creatividad ocupan un lugar relevante en tanto palancas del desarrollo, contrapuestas a la inercia y a la ineficiencia de las burocracias estatales y de las planificaciones centralizadas.

La iniciativa no es necesariamente algo sospechoso de explotación; no es un factor fatalmente disgregante, pero tampoco es el remedio milagroso a todos los males generados por la planificación estatal centralizada. Oponer iniciativa a planificación —como si fueran irreconciliables— es olvidar la irreductibilidad del factor humano a todo esfuerzo racionalizador. Así como no hay ninguna organización que funcione sólo por la aplicación del reglamento (se necesita siempre una dosis de «buena voluntad» de sus miembros), no hay ninguna sociedad que funcione únicamente por la aplicación de un plan. Siempre habrá necesidad de esa iniciativa imprevisible, que será, en última instancia, el factor clave del éxito. Cuando la iniciativa no existe, el sistema se vuelve reproductivo y estéril.

La iniciativa individual o de grupo es el signo inequívoco de la existencia del actor local. Las actividades experimentales e innovadoras, la creación de empresas, la correcta explotación de los recursos locales, el desarrollo de nuevos sistemas de ahorro y crédito, la organiza-

ción de los servicios básicos (luz, agua, saneamiento), la construcción de viviendas, suponen una dosis muy importante de iniciativa, es decir, de movilización del conjunto de los actores locales.

La planificación local supone la existencia de actores locales capaces de iniciativa. La gran diferencia entre las tendencias imperantes hasta una década atrás en materia de planificación y las actuales orientaciones en la materia, consiste en el lugar adjudicado a la dimensión local. Dice SERGIO GALILEA: «La revitalización de la escala o dimensión local en la planificación y en las acciones de desarrollo se ha consagrado en la última década en la Región. Factores diversos explican esta reorientación en la escala de planificación: el fracaso de las propuestas macro y largoplacistas de esfuerzos institucionales de planificación; la recuperación de lo ‘cotidiano’ en las nuevas orientaciones por el desarrollo, lo que ha orientado las dimensiones esenciales de la calidad de vida deseada; la réplica de experiencias principalmente europeas, inscritas en un marco regionalista y localista bastante acentuado; la persistencia de fenómenos localistas particulares (la tradición municipalista) que permanentemente les da sentido a estas formas de planificación» (GALILEA, 1988, p. 123).

El problema no debe ser formulado en términos de «planificación o iniciativa» sino de «planificación e iniciativa». Pretender decretar la muerte de toda planificación es renunciar a la capacidad que tiene el hombre de actuar en función de una representación mental del desarrollo futuro de su acción. En un trabajo reciente, SERGIO BOISIER plantea con claridad el estado del tema: «Sin duda que está de moda hablar de la crisis de la planificación, pero prepararse para asistir a su funeral podría ser algo prematuro [...] Lo que sí está en crisis terminal es la planificación como proyecto colectivo de ingeniería social de la racionalidad iluminista, siendo ello propio de la más amplia crisis de la modernidad [...] La cuestión no se remite en consecuencia a un ‘sí o no’ en relación con la planificación, sino a una cuestión más compleja que tiene ver con el tipo, o la modalidad, o las características de la planificación pertinente a las actuales condiciones políticas y económicas» (BOISIER, 1992, p. 13).

Todo el texto de Boisier está consagrado a exponer una metodología de «planificación regional». En su método, reserva un lugar clave a «la incorporación de propuestas que surgen de personas que conocen —mejor que el planificador— la situación de los diversos sectores y ámbitos regionales» (BOISIER, *ibíd.*, p. 28).

Hay dos razones principales para hablar de «planificación local». La primera se refiere a la pertinencia de la escala local o regional. En esta escala importa la construcción social cotidiana, el hombre concreto y su entorno inmediato, así como la permanente transformación de la naturaleza.

Cada proceso se estudia en su perfil específico, en su forma particular de crear y de destruir, en su manera de hacer fructificar un territorio cargado de historia, en sus mecanismos de convivencia y de organización.

La segunda razón tiene que ver con la participación de los actores locales. Una de las más importantes debilidades de la planificación global y centralizada fue el divorcio entre planificadores y protagonistas. Los fracasos de todos los esfuerzos por planificar desde el centro del sistema se debieron a los permanentes desfases entre los planes y la porfiada realidad local o regional. La planificación exige un conocimiento de las distintas realidades que difícilmente se encuentra en oficinas técnicas centrales. Este argumento de eficacia técnica no excluye otras motivaciones: «La participación social, en sus distintas vertientes y/o discursos validadores, está siendo muy reivindicada en América Latina, desde el compromiso social hasta el diseño de políticas y proyectos. Las motivaciones participacionistas son de variado espectro: hay quienes sostienen el protagonismo social como base de una propuesta democratizadora del desarrollo, de naturaleza cualitativamente distinta de las formas tradicionales; otros sostie-



nen la participación como integración social de sectores sociales marginados a las gestiones gubernamentales; también existe un discurso participativo que sostiene la eficacia técnica que la planificación implica en la confección de diagnósticos de situación cuando existe una escasa información formal y/o confiable, en el análisis de jerarquías de necesidades sociales que son extremadamente difíciles de discernir y en el control de proyectos de inversión. En todos los casos señalados, sin embargo, queda bien establecido para todos estos enfoques que la escala local es una dimensión privilegiada para afianzar los procesos participativos» (GALILEA, 1988, p. 127).

La planificación local es entonces pertinente por la escala en que se generan y se tratan los datos y porque se estructura a partir de un sistema de actores capaz de integrar sus iniciativas en estrategias comunes al conjunto de la sociedad local, sin perder el potencial creativo de individuos y grupos.

La iniciativa capaz de producir efectos de desarrollo local no es una acción aislada llevada adelante por un individuo o por un grupo. Se trata más bien de iniciativas generadas y procesadas dentro de un sistema de negociación permanente entre los diversos actores que forman una sociedad local.

Esta tendencia a articular las distintas iniciativas deberá desembocar en la creación de instituciones adecuadas que sirvan de marco a la situación de negociación entre diferentes racionalidades. Este tema será objeto de otro capítulo, pero se puede afirmar desde ya que la puesta en práctica de procesos de planificación local necesita de nuevas formas institucionales, capaces de estimular e integrar el potencial de iniciativas existente en la sociedad local.

## ¿Qué es identidad local?

83

Nuestros estudios sobre procesos de desarrollo local han mostrado la importancia de la dimensión identitaria.<sup>1</sup> No es posible la existencia de procesos exitosos de desarrollo local sin un componente identitario fuerte que estimule y vertebré el potencial de iniciativas de un grupo humano.

## La historia

Es frecuente encontrar en el discurso de actores del desarrollo local referencias relevantes al pasado. Cuando se explica un proceso, aparecen nombres de personas, de asociaciones o de instituciones que ya no existen pero son consideradas piezas claves de toda tentativa explicativa. No se trata de recordar hechos para archivarlos en la «memoria» de algún fichero; no se buscan vestigios del pasado como lo haría un historiador; tampoco se trata de un retorno nostálgico a las «raíces». En estas referencias, el pasado aparece estrechamente ligado al presente. Esas personas e instituciones que se mencionan están «vivas» hoy en el mismo proceso que contribuyeron a generar. El pasado, el presente y el proyecto no forman más que una sola realidad de desarrollo.

Esta continuidad en el tiempo vivida conscientemente por un grupo humano, generadora de una acumulación cultural en términos de sistemas de normas y valores, es la base de la cons-

<sup>1</sup>En el marco del Programa de Desarrollo Local del CLAEH se realizaron varios estudios de caso que serán publicados próximamente. En ellos, la dimensión identitaria aparece como un factor determinante de los procesos de desarrollo local.

titución de la identidad colectiva. El término «continuidad» no se refiere sin embargo a un proceso lineal y sin rupturas. Por el contrario, la identidad es por un lado continuidad y por otro ruptura.

Un corte absoluto en un proceso de construcción identitaria puede convertirse en pérdida de identidad y, por consiguiente, en trastornos serios en la vida del individuo o del grupo. Esto ha sucedido y sucede en forma dramática en los procesos migratorios, en las invasiones, las conquistas, etc. Pero la ausencia total de rupturas tampoco contribuye a fortalecer la construcción de la identidad. La acumulación en el tiempo se consolida cuando el grupo debe superar rupturas. La identidad de un grupo humano será mucho más fuerte, mucho más capaz de generar dinámicas colectivas, si el grupo ha debido superar dificultades, si ha sido capaz de transformar amenazas en cartas de triunfo, si ha obtenido victorias sobre factores adversos. En sentido contrario, la historia muestra casos de decadencia colectiva cuando los desafíos desaparecieron, cuando todo se volvió 1En el marco del Programa de Desarrollo Local del CLAEH se realizaron varios estudios de caso que serán publicados próximamente. En ellos, la dimensión identitaria aparece como un factor determinante de los procesos de desarrollo-local.

Demasiado fácil y demasiado seguro.

La identidad de un grupo humano se afirma entonces en la continuidad y en la ruptura o, si se quiere, en la continuidad y el cambio. El actor humano forma parte de una historia, pero si es realmente actor es también portador de alternativa.

## El territorio

84

Cuando estos procesos se producen en un territorio limitado y preciso, la identidad no se alimenta sólo por la transmisión de generación en generación sino también por la pertenencia al territorio. Si bien ha habido importantes casos históricos de identidad sin territorio, lo normal es que los grupos humanos se identifiquen con una tierra.

El hombre se relaciona con espacios físicos bien delimitados en los que desarrolla sus actividades.

Estos espacios se vuelven significativos para el grupo que los habita; se cargan de sentido porque por él transitaban generaciones que fueron dejando sus huellas, las trazas de su trabajo, los efectos de su acción de transformación de la naturaleza. En esos territorios emergen las inequívocas señales de destrucción y de construcción propias de la especie humana. Son espacios penetrados por las formas de vida de los hombres que los habitan, por sus ritos, sus costumbres, sus valores, sus creencias.

La relación del hombre con su territorio se desarrolla en un nivel profundo de la conciencia, en ese nivel en que quedan registrados los aspectos más permanentes de la personalidad individual y colectiva. Esta relación generadora de identidad está nuevamente compuesta de permanencias y ausencias, de continuidades y rupturas.

Es ya clásico definir la pobreza identitaria de un grupo humano aislado en un territorio, lejos de toda influencia de otros grupos humanos, lejos de toda posibilidad de «salir» y de «volver» al territorio.

La identificación de un grupo humano con un trozo de tierra se consolida si hay intercambio con otros grupos humanos; el arraigo a un territorio se hace más fuerte si es posible la comparación, la defensa y la proposición de cambios.

En los procesos de constitución de identidad de las sociedades locales, el componente territorial es un ingrediente básico. Los casos más interesantes de desarrollo local están frecuen-

temente ligados a una resistencia activa a abandonar un territorio, extremando por lo tanto la búsqueda de las formas de desarrollo que hagan posible la permanencia. En casos estudiados tanto en América Latina como en Europa<sup>2</sup> este arraigo a la tierra ha actuado como una verdadera palanca de procesos de conversión productiva y de renovación social en un territorio determinado. El deseo de permanecer ha llevado a numerosos grupos a importantes transformaciones; estos cambios han sido posibles gracias a esa doble dinámica presente en los procesos identitarios: continuidad en un territorio y rupturas necesarias para permanecer.

La identificación de un grupo humano con un trozo de tierra se vuelve un factor de desarrollo en la medida en que potencie sus mejores capacidades y lo proyecte hacia el futuro, superando inercias y creando nuevas formas de movilización de los actores humanos y de los recursos materiales.

### ¿Qué es actor local?

Una de las principales categorías para pensar estos procesos de construcción de identidades colectivas es la de actor local (Arocena, 1992). La historia y el territorio se expresan en los múltiples y variados procesos de generación de actores locales. Es entonces fundamental adoptar una definición nítida de actor local, que nos permita analizar su acción en las distintas sociedades concretas.

Una forma de definir un actor es relacionándolo con la escena social en la que desarrolla su acción. En este caso nos estamos refiriendo a individuos, grupos o instituciones cuyo sistema de acción coincide con los límites de la sociedad local. En esta primera definición no se incluye la calidad de la acción, sino la escena en la cual se desarrolla. Así, son actores locales los vecinos organizados que intentan mejorar la calidad de vida de un barrio, de una localidad o de un área rural determinada; pero también son actores locales quienes se organizan para mantener y reproducir una determinada situación que genera destrucción de riquezas naturales y desestructuración de tejidos sociales.

Para algunos autores, como FERNANDO BARREIRO; «los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo local»; y define tres categorías de actor local: a) los actores ligados a la toma de decisiones (político-institucionales); b) los actores ligados a técnicas particulares (expertos profesionales); c) los actores ligados a la acción sobre el terreno (la población y todas sus expresiones activas). BARREIRO subraya finalmente que el desarrollo local supone concertación, negociación, interacción entre actores (BARREIRO, 1988, p. 145).

En este segundo tipo de definición, la noción de actor local se liga a la noción de desarrollo. Ello supone incluir en la definición no sólo la escena social en que se desarrolla la acción, sino también el aporte que la acción realiza al desarrollo local. Importa la acción en sí misma, pero sobre todo importa el sentido que el actor imprime a la acción. Esto quiere decir que no todo individuo, grupo o institución actuando a nivel local puede ser considerado actor local del desarrollo o, tal vez de manera más precisa, agente de desarrollo local. Esta distinción entre actor local (definido así porque actúa en la escena local) y agente de desarrollo local permite evitar confusiones en la terminología.

Ubicándonos en esta definición más restrictiva: «... bajo la fórmula actor local entende-

<sup>2</sup> Tanto en estudios realizados en Francia (Arocena, 1986) como en estudios realizados en el contexto latinoamericano, algunos de los casos analizados (por ejemplo, Le Morvan en Francia y Quebracho en Uruguay) presentan este arraigo a la tierra actuando como estímulo para vencer situaciones difíciles desde el punto de vista del desarrollo.

mos todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. Es fundamental en esta definición el acento puesto en ‘capitalizar mejor’. En efecto, se trata de buscar un mayor aprovechamiento de los recursos, pero destacando la calidad de los procesos en términos de equilibrios naturales y sociales» (Arocena, 1988, p. 12).

Si se ligan entonces las nociones de «actor local» y de «desarrollo», dándole a la formulación «actor local» su sentido más fuerte (actor-agente de desarrollo local), no puede ser considerada como tal una industria que contamine un río con sus desechos o que contribuya a deteriorar el medio ambiente en un área determinada. Tampoco será considerado actor local aquel que, en virtud de una lógica exógena, desarrolla acciones que producen una desarticulación de los tejidos sociales locales; es el caso, por ejemplo, de los enclaves turísticos construidos en el seno de sociedades agrarias sin que los miembros de éstas puedan apropiarse de los beneficios y controlar su desarrollo. Por último, es bien conocido el efecto pernicioso de ciertas «ayudas» al desarrollo que desarticulan sistemas de producción locales, siendo incapaces de proponer alternativas viables.

El actor-agente de desarrollo local cuidará el equilibrio del medio natural, someterá las iniciativas de desarrollo (incluso los polos turísticos) al interés local, tratará de adaptar las tecnologías a las características de los sistemas locales de producción.

La generación de este tipo de actores-agentes de desarrollo local es una de las condiciones decisivas para el éxito de los procesos de desarrollo local. Las políticas de formación de estos agentes deberían ocupar un lugar prioritario en todo planteo de planificación descentralizada.

## La noción de desarrollo

Nos hemos referido a los «actores locales del desarrollo» intentando precisar en su definición los aspectos que permiten ligar las nociones de actor y de desarrollo. Corresponde ahora abordar esta última noción, de evidente relevancia en nuestra reflexión.

### Una aproximación a la noción de desarrollo

La noción de desarrollo, nacida como un subproducto del nuevo orden establecido después de la Segunda Guerra Mundial, está cambiando. Su contenido mítico ha comenzado a debilitarse desde hace por lo menos dos décadas. Una nueva conciencia de fracaso se generaliza y ocupa un lugar tan importante como el del triunfalismo técnico.

Los principios racionalizadores, las lógicas estructurales, las élites eficaces no son ya tan creíbles como lo eran en la posguerra. ¿Estamos asistiendo a una apertura de la noción de desarrollo para transformarla en herramienta más pertinente de análisis? ¿O se trata de una noción fatalmente ligada a su origen etnocéntrico? Nuestros actuales esfuerzos de investigación intentan comenzar a responder algunas de estas preguntas.

### La génesis de la noción de desarrollo

Después de la Segunda Guerra, la recomposición del «orden» mundial sienta las bases de una nueva división internacional del trabajo. Las naciones que protagonizaron la guerra inician un proceso de reconstrucción, dividiéndose en dos mundos: el occidental o capitalista y el oriental o socialista.

Hoy sabemos que uno de estos dos modos de reconstrucción —el llamado socialista— se agotó y comenzó a adoptar los principios básicos del otro. De todas maneras, lo que interesa

subrayar es que en estos dos mundos se habló de construcción o de reconstrucción de la sociedad maltrecha por la guerra. Las economías occidentales conocieron los «30 gloriosos años del crecimiento», como se acostumbra a calificar el período que va desde 1945 a 1975. En cuanto a las economías socialistas, vivieron también una forma de crecimiento, llegando a competir con el Occidente en las industrias bélica y espacial.

En este «orden» mundial, una buena parte de la humanidad quedó excluida. GEORGES BALANDIER tuvo la genialidad de recordar el famoso Tercer Estado francés protagonista de la Revolución y llamar Tercer Mundo a esa zona marginal del sistema mundial. Hoy, ante la desaparición del presunto Segundo Mundo, ya no se sabe si se puede seguir hablando de un Tercer Mundo. Pero importa subrayar que para éste nunca se empleó la palabra construcción o reconstrucción, sino que se utilizó la palabra desarrollo, *development* en inglés o *développement* en francés; en castellano tendríamos que hablar de «desenvolvimiento»<sup>3</sup>. No se está ante una sociedad cuyos miembros intentan reconstruirla, sino ante un conjunto humano que debe desenvolverse, como una larva se desenvuelve y da lugar a la mariposa. Después de la Segunda Guerra Mundial, una parte del mundo debía reconstruirse y la otra debía desarrollarse. En la *Encyclopedia Universalis* (París, 1980), Balandier es el autor del artículo sobre el desarrollo, y en él únicamente menciona las sociedades del llamado Tercer Mundo; parecería que la noción de desarrollo no abarca los procesos que se dan en el resto del planeta (BALANDIER, 1980). Esta génesis de la noción de desarrollo marcó sus contenidos y orientó las acciones llevadas adelante por organismos internacionales y por los países «centrales».

Desenvolverse o desarrollarse significó recorrer un camino predeterminado gracias a un conjunto de «leyes naturales» que van marcando las etapas, los avances y la superación de los bloqueos originados en ciertas tradiciones locales. No es un proceso construido en el que se supone que existen constructores, sino un proceso natural, sometido a determinadas leyes metasociales que están referidas a procesos construidos por otros. Los países en desarrollo deben seguir una línea evolutiva cuyo punto de llegada está prefijado: la sociedad industrializada. No se necesitan, por lo tanto, constructores de algo nuevo, sino más bien intérpretes de las leyes universales del desarrollo.

Para hablar hoy de desarrollo y de sus ambiguas connotaciones es necesario recordar este proceso de génesis de la noción. Sin duda, en estos casi cincuenta años que han seguido a la Segunda Guerra, la noción de desarrollo ha sido objeto de innumerables precisiones a la luz de diferentes concepciones teóricas. Pero aunque tengamos en cuenta esos aportes, la noción misma sigue marcada por su origen.

### La extensión de la noción de desarrollo

Los países que ya habían alcanzado la «madurez», los que ya sabían cómo dominar la naturaleza, cómo producir, cómo progresar, habían sufrido un traspié: la Segunda Guerra Mundial. Era necesario recuperar lo destruido por la guerra. Pero no se trataba de países subdesarrollados intentando desarrollarse, sino de países desarrollados intentando reconstruirse. El horizonte se habíanublado, pero una vez desaparecidas las nubes, volvía a abrirse en todas sus ilimitadas posibilidades. La noción de desarrollo no era entonces aplicable a esos países.

Cuando ALAIN TOURAINE extiende la noción de desarrollo, utilizándola como categoría de análisis válida para todos los procesos de industrialización, caracteriza los «modos de desarrollo» según el «agente de desarrollo» (TOURAINE, 1973). Se refiere entonces a varios casos

<sup>3</sup> JOSEPH A. SCHUMPETER, en *Teoría de la evolución económica* (1912), desarrolla una concepción «dinámica» de la economía en desenvolvimiento, señalando al empresario como factor principal de esa dinámica. De alguna manera, puede considerarse esta teoría como un antecedente del concepto de desarrollo.

diferentes de industrialización: la Inglaterra del siglo XVIII y su burguesía nacional, la Alemania del siglo XIX conducida por el Estado bismarkiano, la Unión Soviética del siglo XX desarrollada por el Partido-Estado. En cuanto a las sociedades del Tercer Mundo, llamadas a veces sociedades dependientes, el agente de desarrollo se caracteriza por ser externo: los países colonizadores o las empresas multinacionales.

Estos planteos histórico-analíticos contribuyeron a un cuestionamiento más profundo sobre los «modos» de desarrollo. A mediados de los años setenta, particularmente en Europa, se empieza a hablar del desarrollo de los países industrializados. La crisis vivida en la década de los setenta apareció como el fin del crecimiento ininterrumpido. Las poblaciones del Primer Mundo, habituadas a una capacidad de consumo siempre en aumento, debieron aceptar una disminución de su poder adquisitivo. Las inversiones bajaron de manera importante; los grandes aparatos industriales, protagonistas del crecimiento, perdieron sus márgenes de beneficio y procedieron a despidos masivos. Los intercambios internacionales disminuyeron y las tasas de crecimiento se aproximaron a cero o incluso mostraron índices negativos.

Durante las décadas de los años setenta y ochenta se ensayaron diferentes fórmulas para salir de la crisis: desde las políticas monetaristas y antiinflacionarias hasta los ensayos más o menos keynesianos; desde la aplicación de políticas de austeridad hasta intentos de reactivación por la vía del consumo. Estas orientaciones han sido ejecutadas por gobiernos de distinto signo en momentos diferentes, sin que se hayan logrado resultados duraderos. Los grandes indicadores siguen mostrando realidades que se encaminan a lo que se ha llamado sociedad a dos velocidades. El crecimiento que produjo integración social en los «30 gloriosos años», hoy conduce a una progresiva exclusión de sectores cada vez más amplios de la población. En algunos países como Francia, el problema de la exclusión es tan importante que se ha instrumentado el «ingreso mínimo de inserción» para los sectores expulsados del sistema.

88

La crisis tuvo consecuencias considerables sobre el cuerpo social, lo que acarreó la ruptura de un cierto consenso alimentado por el crecimiento y la vuelta a escena de los debates sobre la evolución del capitalismo. La izquierda se planteó la cuestión de la alternativa a un sistema que mostraba sus fallas. La derecha buscó formas de aplicación de lo que se llamó «neoliberalismo», como un intento, de dar un poco de oxígeno al viejo capitalismo.

Pero lo que importa señalar es que cuando la «construcción» o la «reconstrucción» conoció sus límites, se comenzó a hablar de desarrollo. Los países industrializados se volvían de alguna manera países en vías de desarrollo. Las apuestas a la industria siderúrgica, a los astilleros navales, a la industria minera, a la industria automotriz, parecían cuestionadas. Grandes trozos del aparato industrial sobre el que se había construido el período de los «30 gloriosos años» caían en pedazos. En algunos países, la desocupación superaba tasas del 10% de la población activa.

Todo esto ha llevado a apelar a la noción de desarrollo y a cuestionarse sobre los «modos» de desarrollo.<sup>4</sup> Ya no se acepta fácilmente la idea de un camino único y progresivo en el marco de un horizonte sin límites. Hoy están planteadas importantes preguntas sobre la pertinencia de las formas que hasta hace poco tiempo se habían considerado únicas. En esta nueva mirada hacia la problemática del desarrollo, las tendencias a la descentralización y a la valoración de la iniciativa local cobraron una fuerza especial.

### La búsqueda de alternativas y la dimensión local

La crisis obligó a una búsqueda de nuevas formas de movilización del potencial humano.

<sup>4</sup> La noción de «modo» fue utilizada por DANIEL BELL desde sus primeros trabajos en 1960. Después se fue generalizando.

Progresivamente se ha ido instalando la convicción de la irreversibilidad del proceso. Todo parece indicar que es inútil mirar hacia atrás e intentar recomponer lo que está obsoleto. Es necesario imaginar otras formas de desarrollo que superen cualitativamente las formas anteriores. Ese esfuerzo por plantear un desarrollo alternativo ha desembocado en múltiples propuestas que hablan de «desarrollo a escala humana», «desarrollo de base», «ecodesarrollo», «desarrollo autosostenido», «desarrollo autocentrado», etc. Estas diferentes propuestas tienen en común el intento de superación de las formas que ha tomado el desarrollo en esta segunda mitad del siglo XX.

En el contexto de esta crisis que sufrieron los países industrializados en los años setenta, particularmente hacia fines de esa década, comienza a hablarse de desarrollo local. Un discurso cada vez más generalizado se centra en el concepto de «iniciativa local». En 1979, un primer ministro francés lanza la consigna de «que cada uno cree su empleo».

La noción de desarrollo aplicada a los países industrializados se orientó fuertemente a movilizar el potencial humano que la crisis dejaba al borde del camino. Sin duda, hoy son visibles algunos resultados positivos de este esfuerzo. Ha habido una considerable multiplicación de las acciones locales en áreas como la experimentación de nuevas fuentes de energía, la renovación; de actividades tradicionales, los nuevos procedimientos de explotación de materias primas, la introducción de nuevas tecnologías, la apertura de nuevos canales comerciales, la revitalización de la pequeña empresa. Muy ligados al desarrollo de iniciativas locales, la formación profesional, la capacitación y el acceso a nuevas destrezas han sido instrumentos importantes en los esfuerzos por movilizar los recursos humanos.

La problemática local llevó a los países industrializados a incorporar la noción de desarrollo y a revisar la cosmovisión «prometeica» de la que hablaba ABDEL-MALEK. Dentro de los países que se habían autoproclamado «maduros», la coexistencia de regiones hiperindustrializadas con otras en franca regresión ponía en cuestión la lógica uniforme y progresiva hacia el progreso. Más aún, la decadencia de las tradicionales palancas industriales del crecimiento, como la siderurgia, obligaban a reflexionar sobre los «modos» de desarrollo, cuestionando la pertinencia de los grandes aparatos industriales concentrados. Surgen así planteamientos como el famoso *small is beautiful* de SCHUMACHER (1978), que revaloriza la pequeña dimensión como respuesta más adaptada a la aceleración del cambio tecnológico. Una cierta ideología de lo «pequeño» y lo «local» sustituyó las viejas creencias en las macrodinámicas, en los grandes proyectos, en los gigantescos polos industriales.

Una pregunta ha sido insistentemente formulada en los países industrializados: ¿cuál es el «efecto desarrollo» de las iniciativas locales? Una forma de responder a esta pregunta es recordar que, así como la noción de desarrollo tuvo un contenido mítico que permitió dinamizar las sociedades del Tercer Mundo (FURTADO, 1976), el «desarrollo local» sirvió para movilizar las poblaciones marginadas por la crisis en los países industrializados. En ambos casos, una fórmula prometedora y atractiva fue inventada para dinamizar el sistema y paliar los efectos más nocivos del crecimiento capitalista.

El fomento de la pequeña empresa, las acciones de capacitación de potenciales creadores de empresa, las políticas de formación para el empleo, las iniciativas de las instituciones locales en materia socioeconómica, los llamados polos de reconversión, etc., son expresiones de estos esfuerzos por movilizar los recursos humanos en período de crisis.

¿Pueden pensarse de otra manera las iniciativas de desarrollo local? Ciertamente lo «local» cobra un sentido particular en viejas naciones que se construyeron sobre la base de sólidas identidades locales previas a los fenómenos de gigantismo y concentración propios de la sociedad industrial. En ese caso, las actuales iniciativas.

### Una aproximación o la noción de desarrollo local

Locales se inscriben en una tradición fuertemente arraigada en sistemas de normas y valores que les otorgan plena validez. En este sentido, existe una vía que ha sido explorada en las viejas naciones industrializadas y que puede ser sintetizada en la frase: «de lo cultural a lo económico» (Arocena, 1986). La dinámica se inicia por una negativa a aceptar la desaparición o la muerte de una comunidad local determinada. La identidad local se rebela y descubre que la única posibilidad de supervivencia es impulsar procesos de desarrollo localmente controlados. De la capacidad para concretar esta dinámica en acciones que aporten resultados socioeconómicos dependerá el éxito o el fracaso de estas iniciativas de raíz cultural.

Más generalmente, habría que preguntarse: ¿hacia qué sociedad se encaminan los países industrializados? ¿Dependerá el crecimiento de la capacidad para diversificar el tejido industrial, de la creatividad de sus miembros, de la articulación de los tejidos sociales, de la relación armónica con la naturaleza? Si es así, probablemente la pequeña iniciativa local se constituya en un instrumento importante en la construcción de las nuevas formas sociales. Tiene más ventajas que otras formas de acción para construir en la diferencia, para establecer tejidos complejos regidos por mecanismos de negociación, para integrar lugar de trabajo y lugar de vida, para reconocer las especificidades de los recursos naturales. Pero frente a este conjunto de hipótesis, otra forma de comprender el presente puede llevar a considerar la casi total inutilidad de la iniciativa local. En efecto, la humanidad puede también encaminarse hacia la concentración del aparato productivo en pocas zonas del planeta, en pocos centros de alta tecnología, dejando al resto de los hombres la condición de asistidos. En este caso, el desarrollo local servirá como simple entretenimiento, como un juguete para divertir a desocupados endémicos.

90

Más allá de especulaciones sobre la continuidad o no del fenómeno, es indiscutible la revalorización actual de la iniciativa individual y colectiva. Las iniciativas se multiplican bajo la forma de creación de pequeñas empresas, de impulso a los proyectos innovadores, de dinamización de los tejidos socioeconómicos locales. En los últimos diez años este fenómeno ha alcanzado una dimensión muy importante en campos como la experimentación de nuevas fuentes de energía, la renovación de actividades tradicionales, los nuevos procedimientos de explotación de materias primas, la introducción de técnicas basadas en la electrónica y en las biotecnologías, la revitalización de ciertos oficios, el desarrollo de nuevas competencias, la innovación en la comercialización y en la prestación de servicios.

Esta capacidad de iniciativa emerge en un contexto de crisis y necesita de una amplia movilización de actores. El efecto sobre las sociedades es múltiple. Hay sin duda efectos económicos importantes que pueden ser medidos gracias a indicadores como la creación de empleos o el aumento del volumen de la actividad económica. Pero existe sobre todo un efecto de «puesta en movimiento» porque estas acciones involucran en general un sector considerable de una población. El signo más importante de esta «puesta en movimiento» es la entrada en la escena de nuevos actores. Existe un lugar, una dimensión, una escala, en los que la búsqueda de superación de las formas tradicionales de desarrollo se articula con esta nueva valorización de la iniciativa: la escena local.

Allí convergen la necesidad de crear riqueza y la necesidad de salvaguardar los recursos naturales; la urgencia por generar empleos, y la urgencia por responder a las necesidades esenciales de la población. En la escena local se expresa, como en ningún otro nivel, la articulación entre lo singular y lo universal.



## Lo universal y lo singular

La crisis de modelo analizada por Morin en términos de «diferencia» y «unidad» (Morin, 1984, p. 449) nos lleva a reflexionar sobre la relación entre lo singular y lo universal, entre la dimensión regional o local y la dimensión planetaria. A la hora de la creación de mercados continentales, en una época en la que los hombres de todas las culturas se miran unos a otros todos los días en las pantallas de televisión, en un período histórico caracterizado por el fin de las grandes distancias, ¿qué sentido puede tener la afirmación de las identidades locales? ¿Es sensato hablar hoy de desarrollo local?

### Lo local entre la singularidad y las regularidades estructurales

El debate sobre el desarrollo local en América Latina ha llevado a reflexionar sobre las relaciones entre la singularidad de un proceso y su subordinación a las regularidades estructurales. Uno de los principales argumentos de los adversarios de las tesis sobre el desarrollo local ha sido el de la debilidad de las singularidades locales en América Latina, incapaces de resistir la reproducción del sistema de dominación» (cf. de MATTOS, 1989, pp. 57-75; CORAGGIO, 1988, pp. 101-120). En último análisis, el planteo descentralizador, que intenta beneficiar las iniciativas locales, actuaría más bien como factor de debilitamiento de lo local, en la medida en que serían anuladas las «barreras centrales» que limitaban la entrada de los intereses transnacionales. Estas afirmaciones se basan en la definición de un modelo de acumulación dominante en América Latina que impediría el surgimiento de verdaderos actores locales, limitando seriamente la posibilidad de defensa de los intereses locales.

Esta concepción está fundada en la noción de «modelo de acumulación» representado como un todo coherente, en el cual las mismas causas producirán siempre los mismos efectos. Si nos dejamos llevar por esta lógica, un componente cualquiera del modelo actuará en cualquier sociedad concreta de una manera constante. Todo será entonces previsible y generalizable. Si nos situamos en esta lógica, el lugar de los procesos de desarrollo local en una sociedad determinada dependerá de la definición de las características del modelo de acumulación.

En los antípodas de la lógica del modelo se encuentra la lógica de la contingencia pura. Los procesos socioeconómicos tendrían un carácter totalmente imprevisible; las mismas causas podrán producir efectos contrarios en diferentes contextos. No sería posible entonces elaborar leyes explicativas de valor general ni reconocer ciertas regularidades estructurales.

Evidentemente, los críticos del desarrollo local se encuentran en la primera posición y los apologistas en la segunda. Lo «local», en tanto realidad única, en tanto especificidad pura, no admitiría leyes generalizables ni modelos estructurados sobre racionalidades absolutas. Cada vez que nos encontramos frente a una sociedad local, estaríamos en presencia de un sistema único, nuevo, enteramente singular.

¿Es posible escapar a esta polaridad dilemática? Sólo es posible si se intenta trascender las racionalizaciones reduccionistas. Por un lado, una sociedad local es una expresión singular y única pero, por otro lado, toda sociedad se inscribe en una realidad estructural cuyas lógicas de funcionamiento están presentes en cada sistema social concreto. Es por ello que los procesos de acumulación muestran lógicas repetitivas, que sin agotar la explicación de la singularidad hacen posible la definición de un marco de inteligibilidad global a partir del estudio de las regularidades. Pero ese estudio no permite conocer la forma específica en que esas regularidades se inscriben en cada sociedad local. Para ello es necesaria una aproximación en términos de desarrollo local. Lo «local» nos plantea el desafío de mantener una apertura total a lo particular y una capacidad de análisis de las formas de inscripción de lo universal en lo particular (cf. Arocena, 1991). Es posible estudiar un proceso de acumulación local en tanto reali-

dad enteramente singular, pero inscribiendo en ella ciertas regularidades estructurales. Ahora bien, demasiado frecuentemente los análisis locales se vuelven una búsqueda casi folclórica de la singularidad, y los estudios de las macrorracionalidades ignoran completamente las especificidades locales. Sería necesario, entonces, cuidarse tanto de las euforias localistas utópicas como de los mecanicismos inspirados en determinismos estructuralistas.

Todo parece indicar que nuestra común herencia racionalista e iluminista nos impide aún comprender y aceptar profundamente este desafío analítico. Sigue presente en ciertos ámbitos la tendencia a interpretar los fenómenos humanos y sociales en términos de «o» y no en términos de «y». Así se discutirá si los complejos causales de un hecho son estructurales o coyunturales, si el hombre es libre o determinado, si en él predomina lo natural o lo cultural, si es más importante lo singular o lo universal, lo local o lo global.

Abogar por el «y» no significa, sin embargo, caer en una fácil adición de contrarios. Al reflexionar en términos de «y», el problema se traslada al análisis de la relación entre contrarios. No se excluye o se minimiza uno de los dos, como cuando se reflexiona en términos de «o»; en este caso se mantiene el valor de ambos polos de la tensión, pero esto significa lograr un modo de análisis en el cual se especifique cada vez la forma que toma el «y», es decir, la relación que existe en una situación concreta entre los contrarios.

La necesidad de aplicar esta forma de comprensión compleja a los fenómenos locales ha llevado a ciertos autores a hablar de «paradoja», «coexistencia de contrarios», «articulación» (*agencement*), etc.<sup>5</sup> En todo caso, este camino parece ser el único capaz de dar cuenta de estos procesos sin caer en aproximaciones reductoras del desarrollo local.

### **Tensión entre la diferencia y la uniformidad, entre lo antiguo y lo nuevo**

92

Estas ideas rápidamente anotadas nos permiten situar la aparente contradicción entre las tendencias a la planetarización y el refuerzo de las diferencias. De hecho, la crisis de modelo —a la cual nos referimos en párrafos anteriores— está mostrando el fin de una pretendida racionalidad universal, para abrir el camino a una verdadera dinámica planetaria. Esta «articulación», «paradoja», «ajuste», «coexistencia» entre contrarios, es una manera de expresar la tensión que acompaña necesariamente el proceso de planetarización. Cuanto más se acenúa este proceso, más necesario se vuelve alimentarlo con modos locales de desarrollo económico, social, cultural.

Muy a menudo se oye un discurso simplista que menciona únicamente una progresiva uniformidad del mundo en virtud de la cual se borrarían todas las diferencias. Un discurso superficial sobre los medios masivos de comunicación y sobre sus efectos en los procesos de aculturación parece confortar tales afirmaciones. Los gustos en materia de música, de vestimenta y de diversiones se generalizan, y todo el mundo terminará vistiéndose igual, comiendo lo mismo, cantando las mismas canciones, bailando al ritmo de las mismas músicas.

Este discurso simplista sobre la uniformidad es utilizado frecuentemente por dirigentes con pocas ideas. Ante la ausencia de propuestas válidas para combatir la pobreza y la miseria o para recuperar entornos naturales deteriorados, numerosos dirigentes latinoamericanos repiten: «no hay que inventar lo que ha sido ya inventado y probado en otras latitudes». Si la fórmula X o Y ha caminado en tal o cual nación, imitemos, copiemos, reproduzcamos... Lo curioso es que los gobernantes de esas naciones llamadas «menos desarrolladas» miran hacia la civilización del progreso técnico como si se tratara del ideal a alcanzar. Parecen olvidar, sin embargo, que esa civilización enfrenta actualmente problemas derivados de las destrucciones

<sup>5</sup> El término «paradoja» es utilizado por MICHEL MARIÉ (1982, p. 11). El término *agencement* (que traducimos como articulación) es utilizado por HENRI MENDRAS y MICHEL FORSÉ, 1983, p. 41.

sociales y naturales provocadas por la técnica. Esa civilización del progreso técnico sin frenos está seriamente cuestionada.

Sin duda, la humanidad ha sido encandilada por el proceso de transformaciones técnicas operado en el curso de este siglo. ¿Quién puede ignorar, por ejemplo, lo que ha significado para la humanidad el desarrollo de la medicina? Estas transformaciones basadas en la técnica y los cambios de distinta naturaleza que las han acompañado se han constituido en componentes fundamentales de una cultura de dimensión planetaria. Pero también es cierto que en las últimas décadas ese encandilamiento se ha visto algo oscurecido por algunos efectos negativos de esas transformaciones sobre la naturaleza, sobre las culturas, sobre las sociedades.

Esta es la modernidad, con sus éxitos y sus fracasos, con su fe en el progreso y sus efectos destructores, con sus realidades de riqueza y de miseria. Estas ambigüedades han provocado reacciones calificadas de «conservadoras». Frente a expresiones como «transformación», «cambio», «progreso», han ido ganando terreno otras como «tradición», «conservación», «identidad».

La pregunta que habría que plantearse tiene que ver con la naturaleza de esos procesos: ¿se puede decir que estamos pasando de una cultura del progreso a una cultura de la conservación? ¿Estamos ante una defensa de lo viejo que sustituye la adhesión hasta ahora incondicional a lo nuevo?

### **Una aproximación a la noción de desarrollo local**

El «progreso» era lo «nuevo» y en esa medida estaba cargado de connotación positiva, oponiéndose a lo «antiguo», es decir al pasado, a la inercia, a las resistencias generadas por la tradición. Pero ese progreso identificado con los avances de la ciencia y de la tecnología no podía prever sus propios resultados. Simplemente era «bueno» porque encarnaba lo «nuevo», porque era una nueva forma de situarse frente a la naturaleza. ¿Se puede decir que hoy se está produciendo un cambio en esta forma de concebir el desarrollo? ¿Podría considerarse que lo «nuevo» no es necesariamente el ideal a alcanzar en todas partes? La historia reciente parece indicar que la conservación de los equilibrios naturales y de ciertas tradiciones locales es una condición de éxito de los procesos de desarrollo.

93

### **Diferencia y desarrollo local**

Desarrollarse no significa plegarse a una suerte de uniformidad planetaria. La última «novedad» no es entonces necesariamente la receta a seguir por todos. Para un latinoamericano, el desarrollo significa hoy más que nunca la afirmación de la diferencia. Pero esta diferencia no es la impuesta por un «orden» mundial que atribuye funciones especializadas a las diversas regiones del mundo, sino aquella generada en el espesor de cada proceso histórico.

El desarrollo así concebido está estrechamente ligado a la constitución de cada identidad colectiva. No es entonces pertinente hablar del desarrollo de un continente como si tratara de una realidad homogénea. Incluso con respecto a cada nación hay que tener en cuenta la diversidad de los procesos locales. Las referencias identitarias fuertes, aquellas que actúan sobre el potencial socioeconómico aumentando su capacidad de respuesta, se encuentran en un territorio bien preciso, cuyos límites son conocidos y reconocidos por los miembros del grupo: «Las sociedades locales existen en territorios cargados de huellas del pasado. El espacio no es neutro; él expresa la historia de los hombres, sus conflictos y sus sistemas de vida, sus trabajos y sus creencias. La memoria colectiva da un sentido a la relación entre pasado, presente y proyecto, expresando así los contenidos profundos de la identidad colectiva. El retorno al pasado por la memoria, la lectura de las huellas que permite reconocerse en una historia, es una condición de la acción» (Arocena, 1986, p. 75).

Esta afirmación de lo «local» no debe ser comprendida como una negación de la «unidad genérica de la especie» de la que habla MORIN. Pero esta unidad no quiere decir uniformidad, modelo único. Por el contrario, «¿Existe un modelo más allá de experiencias y combinaciones titubeantes? Yo no lo pienso. Creo que en función de condiciones históricas locales dadas, existe la manera de avanzar en el menor sufrimiento, la menor atrocidad, el menor mal» (MORIN, 1984, p. 457).

Nuestras investigaciones sobre el desarrollo local nos llevan a pensar que este modo de encarar los procesos de desarrollo permite una relectura de la noción misma de desarrollo más allá de las aproximaciones más o menos modernizadoras.

Tiste debate es parte de uno más amplio entre modernidad y posmodernidad. En América Latina, muchos intelectuales jóvenes están planteando el tema de la posmodernidad. Un continente que no está completamente modernizado se está pensando a sí mismo en términos de posmodernidad, ¿es posible esto? ¿Significa que estamos perfilando una realidad en la que el desarrollo transforme y conserve al mismo tiempo, mejore el nivel de vida sin destruir el entorno, cambie sin desarticular? ¿Estamos en presencia de una nueva utopía? En todo caso, la afirmación de la diferencia vuelve hoy imposible la imposición de una única racionalidad universal de la modernización. En lugar de esta racionalidad, emerge una compleja articulación de especificidades.

Hoy asistimos a la explosión de las particularidades regionales y locales, de los integristas religiosos, de las identidades nacionales, de las defensas ambientalistas, de las tendencias xenófobas y racistas. Estos fenómenos pueden volverse un «refugio», afirmando cada diferencia, pero rechazando toda articulación entre diferencias (es el caso de los conflictos raciales, de las tendencias xenófobas, de las guerras regionales o religiosas). Pero esas tendencias pueden ser también la base sólida de una verdadera construcción planetaria si, superando los mitos racionalizadores y uniformadores, las pretensiones hegemónicas y totalizantes, el hombre es capaz de administrar la diferencia y de aceptar la diversidad.

En esta «gestión de la diferencia», una concepción de desarrollo local no localista debería ser una herramienta importante. Al menos en el caso latinoamericano, centrar la atención en lo local es una vía para superar las aproximaciones demasiado globales y mecanicistas (como la de la «modernización» o la de la «dependencia» y tratar de construir a partir de cada singularidad. En los últimos años, esta forma de concebir el desarrollo se ha ido afirmando y comienza a estar presente en el discurso de intelectuales y de dirigentes políticos. No hay que olvidar que las sociedades latinoamericanas viven todavía un período de afirmación y consolidación institucional, en el que la democracia está sometida a la prueba del desarrollo.

La época de las macroteorías explicativas de los procesos de desarrollo está definitivamente terminada. En su lugar se buscan respuestas adaptadas, pertinentes, que partan mucho más de los actores capaces de iniciativa que de los planificadores y otros expertos en desarrollo. Son estos actores locales quienes están directamente afectados por los efectos negativos de los procesos de desarrollo y son naturalmente ellos los que están en mejores condiciones para encontrar y proponer soluciones.

Evidentemente, la iniciativa local por sí sola no es suficiente. Es necesario que exista una política llevada adelante por las naciones y por los niveles supranacionales, tendiente a tomar en consideración la diferencia. Un especialista español en esta temática, refiriéndose al gobierno actual de España, decía: «mi gobierno lleva adelante una política global de desarrollo local»; ello quiere decir que el nivel central es consciente de la importancia de la diferencia en los procesos de desarrollo. Las reformas descentralizadoras van en el mismo sentido, creando los marcos legales propicios para el desarrollo de las diferencias. Una cultura de lo singular, de lo múltiple, de lo diverso, del movimiento, se expresa allí donde antes reinaba de manera absoluta lo universal, lo único, lo uniforme, el orden.

## Una lectura crítica de los paradigmas del desarrollo desde la perspectiva local

En este capítulo retomaremos una reflexión —comenzada en una publicación anterior (Arocena, 1987)— sobre los referentes teóricos del desarrollo. Seguiremos el mismo esquema básico, exponiendo las tres grandes corrientes de pensamiento en esta temática, señalando algunos elementos críticos de las distintas concepciones y mencionando algunos autores elegidos por considerarlos representativos de los paradigmas presentados. Al final, una propuesta todavía embrionaria trata de abrir un camino que permita superar los enfoques reduccionistas.

La necesidad de explicitación de los supuestos teóricos.

No se puede abordar la cuestión del desarrollo local sin una lectura crítica de las grandes corrientes del pensamiento contemporáneo que estructuran los diferentes modos de aproximación a este tema y que condicionan el conjunto de las prácticas. Cuando un individuo o un grupo se compromete en una acción de defensa de la «identidad», de valorización de la «especificidad», encontrará en su camino adversarios para quienes la identidad local no es más que lastre del pasado y freno para el porvenir.

Es necesario situar la discusión en toda su amplitud y precisar el contenido de las diferentes prácticas a la luz de los paradigmas teóricos fundamentales. Sin tener la pretensión de una presentación exhaustiva, nos limitaremos a subrayar las «ideas-fuerza» de cada concepción. Ello nos permitirá explicar las raíces teóricas de las diferentes formas de aprehensión de lo local.

Curiosamente, esta forma de proceder que parece elemental para aclarar el sentido de las diversas prácticas, no se encuentra frecuentemente en los estudios sobre lo «local». Estos trabajos, en general monográficos y de naturaleza puramente empirista, no permiten avanzar en la reflexión sobre los tipos de procesos que existen, sobre el carácter de los cambios operados, sobre la naturaleza de las fuerzas sociales en acción.

Un cierto *a priori* separa éste tipo de reflexión sobre lo «local» de los análisis hechos desde hace unos cuarenta años sobre el desarrollo en general. Habría que partir de cero, como si la problemática del desarrollo no hubiera sido jamás tratada. Parecería que cuando estudiamos lo «local», nos situamos en un universo completamente diferente que no presentara ningún punto de contacto con los procesos de desarrollo nacional o continental.

Nosotros afirmamos el postulado inverso: sean locales o nacionales, provinciales o continentales, estos procesos serán necesariamente «pensados» a partir de las grandes corrientes de interpretación del desarrollo que han existido. Es cierto que los analistas que han propuesto estas formas de concebir el desarrollo, lo han hecho más sobre la base de trabajos de nivel nacional que local. Sin embargo, cuando el análisis se sitúa en una perspectiva «evolucionista», las tradiciones nacionales son un freno al progreso, pero también lo son las tradiciones locales. Si se prefiere una concepción «historicista», la especificidad de cada identidad nacional es tan importante como la especificidad de las identidades locales. Cuando se elige la orientación que llamaremos «estructuralista», la noción de reproducción de las contradicciones estructurales es tan válida para el nivel nacional como para el local. Toda teorización del desarrollo local supone una toma de posición en relación con las grandes familias de pensamiento en esta área. Los clivajes entre las concepciones teóricas no se producen en función de la dimensión de la unidad de análisis sino de los valores adjudicados a las variables en juego. No hay una teoría sobre el desarrollo local, sino teorías sobre el desarrollo que difieren entre ellas en la forma de considerar lo «local». Así, lo «local» es en el «evolucionismo» un principio negativo y de resistencia, bien diferenciado de lo «global», portador de progreso. En el «historicismo», lo «local» es una entidad específica que hay que desarrollar contra lo «global», portador de uniformidad. En el «estructuralismo», lo «local» es un lugar de reproducción de las grandes contradicciones que atraviesan lo «global».

## De lo tradicional a lo moderno

### El enfoque evolucionista

La significación del término «desarrollo» está estrechamente ligada a la noción de evolución. Un organismo vivo se desarrolla, crece durante el proceso evolutivo que va del nacimiento a la muerte. En este sentido se han estudiado en el hombre las diferentes fases del desarrollo desde el punto de vista psicológico, biológico, relacional, etc. El concepto de desarrollo aparece entonces indisolublemente ligado al de «proceso evolutivo», compuesto de etapas que es necesario recorrer para llegar al final.

El pensamiento evolucionista supone el conocimiento del «punto de llegada» de la evolución para poder luego reconstruir las etapas gracias a un análisis retrospectivo. Este «punto de llegada» será entonces sacralizado como el modelo que permitirá la determinación de los criterios que definirán el grado de avance en el proceso evolutivo. Así, un animal será considerado como más evolucionado cuando sus características se aproximen a las del hombre. La evolución de las especies no sería entonces más que un gran movimiento constante e ininterrumpido hacia el hombre. De la misma forma en la psicología evolutiva, el adulto es el punto de llegada de la evolución de los individuos.

Para definir las etapas del desarrollo del niño se construirá un modelo adulto y con él se precisará en qué momento el niño se «desarrolla» (aproximándose al adulto) o regresa hacia comportamientos menos «evolucionados».

La economía y la sociología del desarrollo adoptaron naturalmente este enfoque. El proceso de transformación fundamental —la industrialización, que desembocó en la constitución de sociedades llamadas «desarrolladas»— fue concebido como un único y vasto movimiento planetario de evolución hacia una forma social más «avanzada». Las sociedades industrializadas fueron el modelo para la sociología y la economía evolucionistas, de la misma manera que el hombre lo fue para el análisis de la evolución de las especies y el adulto para la psicología evolutiva. En todas estas áreas el evolucionismo construyó un modelo a partir del conocimiento del «punto de llegada» de la evolución. De esta forma, se vuelve homogénea la dimensión diacrónica del hecho biológico, psicológico y social. Toda realidad no comprendida en el movimiento universal hacia el modelo es entonces considerada como un freno al progreso.

Esta concepción supone la existencia de un principio «positivo»: la dinámica evolutiva, y de un principio «negativo»: los frenos a esta dinámica. El primer principio se identifica con el movimiento universal hacia el progreso, y el segundo, con las resistencias tradicionales de carácter local. Las tradiciones locales son simples obstáculos a la introducción de técnicas portadoras de desarrollo. La evolución universal corre el riesgo entonces de detenerse en las puertas de lo «local». Este último se vuelve un bastión de resistencia que debería ser suprimido en nombre del progreso, del desarrollo y de la evolución.

### Un autor «evolucionista»

W. W. ROSTOW es uno de los representantes más característicos de esta corriente. Su conocido trabajo sobre las etapas del crecimiento económico (1963) sigue siendo una acabada expresión de la interpretación evolucionista del desarrollo. Su mirada de historiador le permitirá definir los factores constantes de los diferentes procesos de industrialización y construir de esta forma una historia industrial modelizada.

Según ROSTOW, el crecimiento económico pasa por cinco etapas:

1. La sociedad tradicional.
2. Las condiciones previas al «despegue».
3. El «despegue».

4. La marcha hacia la madurez.
5. El consumo de masa.

Tres ideas fundamentales alimentan esta reflexión sobre el desarrollo:

- a) El estudio de la historia de las sociedades industriales más antiguas permite «modelizar» las etapas que éstas han recorrido hasta la industrialización.
- b) Esas etapas tienen un valor universal; ellas estructurarán tarde o temprano el acceso de las sociedades a la industrialización.
- c) El modelo industrial supone la superación, si no la destrucción, de la sociedad llamada «tradicional».

Todas las sociedades del planeta pasarán entonces por esas etapas del desarrollo que les permitirán alcanzar la madurez. Se determina también el lapso que transcurre entre una y otra etapa: unos sesenta años son necesarios entre el «lanzamiento» (*take-off*) y la madurez. En su libro, ROSTOW plantea fechas posibles referidas a los momentos en que distintos países irán pasando de una etapa a otra.

En esta concepción, las sociedades locales pueden entrar en la marcha hacia la madurez si se adaptan a las exigencias del modelo. Para ello deben ser capaces de introducir las tecnologías que demostraron su eficacia en otras latitudes, aunque eso signifique suprimir características importantes de su «ser local». Para este tipo de análisis, las diferentes sociedades, con sus singularidades y sus especificidades, son, en el mejor de los casos, un punto de partida de un proceso que deberá producir sociedades modernas con rasgos uniformes: «... En resumidas cuentas, no hacemos más que despejar el camino para llegar al objeto del presente informe: el estudio de las sociedades que han superado la fase tradicional, en la cual cada una de las características principales de la sociedad tradicional, su organización política, su estructura social y (hasta un cierto punto) sus valores morales, tanto como su economía, se modifica de manera que sea posible un crecimiento regular» ( ROSTOW, 1963, p. 16).<sup>6</sup>

El único interés que se otorga a la dimensión local es su capacidad de introducción de las técnicas que producirán «las condiciones previas al despegue». La sociedad tradicional es definida por la ausencia de tecnología moderna: «La característica profunda de la sociedad tradicional era que el rendimiento potencial por individuo no podía superar un nivel máximo, porque la sociedad tradicional no disponía de las vastas posibilidades que ofrecen la ciencia y la tecnología modernas; no se sabía explotarlas regular y sistemáticamente» (ibíd., p. 14).

Más allá del reconocimiento del carácter variado de las sociedades tradicionales, todas esas sociedades no son para ROSTOW más que el estadio anterior al crecimiento regular e ininterrumpido.

### Crítica del evolucionismo

En 1976, Alain Touraine comenzaba su libro *Las sociedades dependientes* con algunas páginas dedicadas a la decadencia del evolucionismo: «... Al mismo tiempo se impone la idea de los límites del crecimiento. Toda extrapolación de las tendencias de los veinte últimos años en los países industrializados desemboca en imposibilidades a relativamente corto plazo. La

<sup>6</sup> Las fechas propuestas por ROSTOW son: Despegue/Madurez: Gran Bretaña 1783/1802-1850 ; Estados Unidos 1843/1860-1900; Francia 1830/1860-1910; Alemania 1850/1873-1910; Suecia 1868/1890-1930 ; Japón 1878/1900-1940; Rusia 1890/1914-1950; Canadá 1896/1914-1950. Otros países no han alcanzado todavía la madurez, pero se pueden precisar las fechas del «despegue»: Argentina: 1935; Turquía: 1937; India: 1952; China: 1952.

humanidad no desciende la corriente deliciosa del río del crecimiento que conduce al mar de la abundancia. Acaba de vivir una situación histórica particular y debe prepararse a cambios cualitativos en plazos muy breves. Así, el optimismo evolucionista choca contra una pared y explota en una multiplicidad de modos de desarrollo. Estamos entonces bien lejos de la imagen tranquilizadora del tren del mundo tirado por el crecimiento de los países industriales. La diversidad reemplaza la sucesión; el espacio sustituye al tiempo; las políticas, a la evolución» (TOURAINE, 1976, p. 26).

Quince años después, esta constatación de la decadencia de la concepción evolucionista se generalizó. El fin del optimismo y de la fe en el progreso ininterrumpido se manifestó tanto en los países industrializados que conocieron los límites del crecimiento como en los países del Tercer Mundo que comenzaron a rechazar las exigencias uniformadoras del modelo. La historia contemporánea muestra que las etapas no eran más que una abstracción, que el desarrollo de ciertas sociedades no ha seguido la lógica progresiva de Rostow. El desarrollo ha estado marcado por relaciones de dependencia, de interdependencia y de dominación, más que por una racionalidad universal del crecimiento económico. Lo que se llama el «retraso» de una región, el «subdesarrollo» de un país, la «regresión» de una microrregión, no encuentra una explicación en la concepción evolucionista, salvo si todas esas situaciones son consideradas «preindustriales», como el australopiteco es considerado «prehumano».

Pero entonces no se sabe por qué ciertas sociedades, llamadas hoy «desarrolladas», tuvieron acceso a la industrialización y otras, llamadas «subdesarrolladas», quedaron en una situación de industrialización débil y fragmentaria. No se sabe por qué esta lógica progresiva y uniforme no existe tampoco dentro de las sociedades llamadas «desarrolladas», que muestran polos hiperindustrializados y otras zonas en «regresión» económica, demográfica, social y cultural. Si tomamos las fechas de Rostow, no se sabe por qué las condiciones del lanzamiento estuvieron reunidas para Estados Unidos en 1843 y para Argentina un siglo más tarde. Por otro lado, ¿se puede hablar de estos dos «lanzamientos» como si se tratara de dos procesos análogos y comparables?

Ciertas sociedades conocieron además una gran disparidad en los procesos de desarrollo de sus diferentes regiones: en Francia, por ejemplo, las zonas siderúrgicas y mineras se incorporaron muy temprano a la sociedad industrial, mientras que otras están aún hoy subindustrializadas.

¿El subdesarrollo es un «retraso», es decir una etapa de un proceso evolutivo? ¿Las regiones subindustrializadas están en «vías de industrialización»? ¿O se trata más bien de una posición en un sistema? Las respuestas son importantes para la definición y el impulso de los procesos de desarrollo local. Si se trata de un retraso o de una etapa, las distancias entre las regiones desarrolladas y las otras deberían disminuir progresivamente. Si se trata de una posición en un sistema, las distancias no se reducirán hasta que nuevos actores históricos sean capaces de cambiar la posición de manera sustancial.

A pesar de una cierta generalización de la crítica al evolucionismo, en la mentalidad del ciudadano medio el desarrollo es todavía un proceso hacia el bienestar que pasa por etapas diferentes. Para la mayoría de las personas esto explica que ciertos países sean «desarrollados» y otros estén «en vías de desarrollo», y también que en un mismo país ciertas regiones sean «desarrolladas» y otras «atrasadas».

A este nivel de la mentalidad general, las críticas al evolucionismo son todavía tímidas y no han penetrado las representaciones mentales del desarrollo.

En cambio, se encuentran cada vez más individuos y grupos de individuos que habiendo sufrido los efectos depredatorios de un cierto tipo de desarrollo, se plantean con lucidez la cuestión del modo de desarrollo. Para ellos, no hay más un modo que nos arrastra hacia la



felicidad, sino una pluralidad de modos diferentes que interactúan. Si un modo de desarrollo tuvo como efecto la destrucción de recursos naturales y la desarticulación del tejido social local, sin aportar una nueva riqueza a la sociedad en cuestión, es evidente que no hay una vía única hacia el bienestar.

La consideración de otro modo de desarrollo es entonces posible. Una concepción en términos de políticas de desarrollo sustituye la concepción de movimiento universal guiado por una suerte de ley natural del progreso. Las crisis no son un accidente pasajero del tren del crecimiento que tarde o temprano continuará su viaje, sino las consecuencias de un modo inadecuado de desarrollo.

Ahora bien, la elección del modo de desarrollo correcto exige el conocimiento de los recursos locales, las potencialidades humanas, las herencias del pasado, es decir, las características específicas de la sociedad en cuestión. Esta búsqueda de la especificidad nos lleva a otra concepción del desarrollo ligada al pensamiento historicista.

Un proceso que es siempre específico.

### **El enfoque historicista**

La concepción historicista subraya el carácter único y enteramente nuevo de cada proceso de desarrollo<sup>7</sup>. Lo esencial no es el «punto de llegada», transformado en modelo, sino el «punto de partida», irreductiblemente diverso. El enfoque historicista pondrá entonces de relieve los perfiles nacionales y regionales específicos. El éxito de un proceso de desarrollo dependerá de la capacidad de sus actores para tomar en consideración la especificidad de cada nación, país o microrregión. La historia se vuelve por lo tanto un punto de referencia fundamental. No hay posibilidades reales de desarrollo si no se toman en cuenta los factores de determinación que vienen del pasado. Es en las trazas del pasado donde el actor debe buscar sus proposiciones de futuro.

99

Es evidente que cada sociedad nacional y cada sociedad local tienen un pasado diferente y, en consecuencia, cada modo de desarrollo será también distinto. Estamos en un terreno de contingencia total. A veces esta contingencia será limitada por un absoluto de referencia (Dios, la razón, etc.) que señalará un camino ante la ausencia de una ley del progreso universal. Pero de todas maneras, el Dios o la razón serán patrimonio de una sociedad particular, de una cultura singular.

En el historicismo, cada proceso de desarrollo está marcado por una historia específica construida sobre las opciones políticas de las élites que orientaron el devenir social. La palabra clave no es el progreso sino la estrategia; la lógica del desarrollo no está más dirigida por una ley socioeconómica «natural» sino por una opción política contingente adaptada a cada realidad específica.

En el enfoque historicista, la idea de novedad es importante. La contingencia, que constituye la idea central en esta concepción, permite la afirmación del carácter enteramente «nuevo» de todo proceso de desarrollo. Cada sociedad es única; los valores que la estructuraron son únicos y constituyen la base de su identidad colectiva. Este componente del pensamiento historicista es la raíz del discurso sobre los «continentes nuevos», portadores de nuevos valores y

<sup>7</sup> El término «historicismo» puede prestarse a confusión. En este trabajo este vocablo será utilizado en el sentido de la tradición alemana que RAYMOND ARON llama sociología histórica (particularmente la sociología de la cultura de ALFRED WEBER). Dice ARON: «Al menos la sociología histórica trata de distinguirse de la historia sin sacrificar ni la singularidad del devenir, ni la realidad de los accidentes, ni la especificidad de las épocas. Sociología histórica que no pretende alcanzar ni leyes ni sistemas, ni la evolución 'una' de la humanidad» (Aron, 1981, p. 131).

de nuevas formas de desarrollo de la vida social;<sup>8</sup> en este sentido, la formación, el desarrollo y la defensa de las identidades nacionales y locales constituyen un elemento central del enfoque historicista. Las crisis de identidad están siempre en la base de toda crisis de desarrollo. Superar la crisis exige una vuelta a las fuentes de los procesos constitutivos de la identidad colectiva.

En este enfoque, hay que buscar dentro de cada sociedad las respuestas a los desafíos del desarrollo; lo endógeno se privilegia claramente. El exterior debe adaptarse al interior, lo general a lo particular, lo global a lo local. Por esa razón, las exigencias del desarrollo en materia de transferencia de tecnología plantean necesariamente la cuestión de la tecnología apropiada. La producción de conocimientos no es universal; necesita de una capacidad local de creación.

La aplicación de las tesis historicistas al desarrollo tomó un relieve particular hacia los años setenta, cuando el modelo de crecimiento capitalista de la posguerra comenzó a mostrar sus límites. Durante ese período se generalizaron las prácticas «localistas» en todo el mundo. Este enfoque del desarrollo puso el acento sobre lo «local» simultáneamente en los países industrializados y en el Tercer Mundo. En Francia, por ejemplo, se asistió a un «descubrimiento» de las sociedades locales, y la descentralización se volvió un tema de consenso nacional. En cuanto al Tercer Mundo, un vasto y heterogéneo conjunto de organizaciones no gubernamentales y de organismos internacionales impulsaron proyectos «concretos»: acciones claramente localizadas y limitadas a un miniterritorio.

La pequeña dimensión se adapta mejor a una concepción del desarrollo que quiere partir de la consideración de la especificidad.

Existe en nuestra época un conjunto de expresiones que pueden ser reconocidas como herederas de las viejas tendencias historicistas. Ellas manifiestan hoy día la misma desconfianza hacia una ley universal de la evolución social. Como dice Edgar Morin, nacieron del hecho de que «el modelo occidental se encuentra en crisis en el mundo occidental y en el Tercer Mundo a la vez, y estas dos crisis se confirman y se agravan mutuamente. A partir de este hecho se abre el problema de otros desarrollos o de nuevos desarrollos» (MORIN, 1984, p. 453).

Es entonces cuando el «neohistoricismo» toma la forma de «neonaturismo», «neorregionalismo» o «neolocalismo» en los países industrializados, y la de «neonacionalismo» o «neocontinentalismo» en el Tercer Mundo. Todas estas expresiones tienen un denominador común: el rechazo de la dominación de un modelo de desarrollo. Frente a los efectos depredatorios de un cierto tipo de crecimiento económico, se defenderá la naturaleza y sus equilibrios esenciales; frente a las tendencias centralizadoras del modelo dominante, se defenderán las oportunidades de una autonomía regional y local; frente a los mecanismos (transnacionales de dominación, se defenderán las posibilidades de un desarrollo nacional autocentrado. El rechazo del modelo hace explotar la sociedad contemporánea; una variedad de proposiciones alternativas subraya entonces la heterogeneidad de las diferentes caras del género humano. El historicismo es la expresión acabada de esta heterogeneidad al centrar su análisis en la noción de especificidad.

### Un autor «historicista»

Pocos teóricos han elaborado tan nítidamente como ABDEL-MALEK una concepción del desarrollo basada en el concepto de especificidad. Antes que otros, y con una particular fuerza,

<sup>8</sup> Se puede recordar aquí la corriente «modernista» latinoamericana, particularmente en su fase de reflexión política y social. JOSÉ E. RODÓ y su célebre *Ariel* son una manifestación de esta tendencia. Una Hispanoamérica unida alrededor de sus valores específicos debía hacer frente a los valores propios de América del Norte. El «ariélismo» estuvo marcado por una concepción claramente historicista.

ABDEL-MALEK (1984) criticó lo que llamó el «reduccionismo». Según él: «La gran mayoría de los intelectuales que se ocupan de las ciencias del hombre y de la sociedad en Europa y América del Norte persisten en mantener las posiciones tradicionales de la problemática de la evolución social, introduciendo posiblemente una formalización más refinada. Vivimos una época en la que el refinamiento epistemológico y el culto a la metodología en tanto tales ocupan el primer lugar, relegando imperiosamente, y a menudo sin apelación, el historicismo como superado» (ABDEL-MALEK, 1984, p.192).

Para definir la noción de especificidad, ABDEL-MALEK construye una estructura conceptual basada en las nociones de «modo de mantenimiento societal» y de «profundidad del campo histórico». Cada sociedad se articula sobre la base de una matriz de cuatro factores: la producción de la vida material, la reproducción de la vida (la sexualidad), el orden social (el Estado) y las relaciones con la temporalidad (la finitud de la vida humana, las religiones y la filosofía). Estos cuatro factores conforman un «cuadrado ideal» que «... se hará rectángulos, trapecios, cuadriláteros de configuraciones diferentes, recortados y modelados por la evolución de cada sociedad a lo largo de su itinerario de un extremo al otro de la profundidad del campo histórico» (ibíd.p. 196).

La especificidad es un producto de la duración histórica. El «modo de mantenimiento societal» está dado por la manera siempre distinta en que los cuatro factores se articulan entre sí a lo largo del proceso histórico. La noción de especificidad supone, por lo tanto, la existencia de sociedades con una cierta antigüedad. Como ABDEL-MALEK señala: «El campo de operación normal del concepto de especificidad es el de las formaciones nacionales de talla y densidad óptimas, dotadas de una profundidad de su campo histórico que se extiende durante varios siglos» (ABDEL-MALEK, op. cit., p. 197).

Esta aproximación del desarrollo permite el análisis de sociedades locales que presentan una profundidad suficiente de sus campos históricos respectivos. En estos casos, los procesos de desarrollo deberían asegurar la continuidad de la identidad colectiva y resistir a los empujes del exterior.

Una dinámica endógena creadora debería oponerse a la simple adaptación a las fuerzas provenientes de la sociedad global. Lo «local» no se considera como un receptor pasivo de las técnicas producidas en otras latitudes, sino como un productor capaz de aportar su especificidad en los procesos de creación de conocimiento.

101

### **Crítica del historicismo**

La afirmación de las particularidades subraya lo contingente de los diferentes procesos y rechaza la idea de una ley que marque el rumbo. Sin embargo, en una misma época histórica, es posible detectar procesos que, siendo diferentes, siguen determinadas pautas comunes. ¿Por qué existen estas orientaciones comunes a distintas sociedades?

Los evolucionistas dan una respuesta nítida a esta pregunta: lo que explica esas orientaciones comunes es el movimiento universal hacia el «punto de llegada», es decir, hacia la sociedad industrial. Pero cuando el historicismo niega ese modelo, al cual todas las sociedades se encaminarían, parece quedarse sin réplica frente a la cuestión de las «orientaciones comunes». Otra respuesta ha sido la afirmación de la existencia de un «sentido de la Historia» dado por Dios, por la razón, por la moral, etc. En este caso, habría un principio metasocial que dirigiría un conjunto heterogéneo, dándole coherencia y llevándolo hacia una cierta meta de tipo escatológico.

Finalmente, se puede también afirmar que cada proceso está orientado por una élite y entonces todo se vuelve cuestión de poder, de estrategia, de guerra entre élites. En este caso, lo que

hemos llamado las «orientaciones comunes» sería fruto del contacto entre las élites que orientan el desarrollo, pero no obedecerían a una ley universal de la evolución o a un principio absoluto de naturaleza metasocial.

Si tuviéramos que resumir estas tres posiciones, diríamos que:

- En la primera existe una dinámica societal del desarrollo; es la sociedad misma la que genera su ley del progreso universal.
- En la segunda existe un principio no social que orienta el desarrollo hacia una cierta meta.
- En la tercera, un grupo social, una élite, guía el proceso, convirtiéndolo en asunto político o incluso militar.

De estas tres respuestas, la tercera es la que caracteriza al historicismo. En este enfoque, el desarrollo no es un proceso orientado por la sociedad. No se reconoce la existencia de un sistema a escala planetaria capaz de producir ciertos principios de funcionamiento social y de crear así lazos de interdependencia entre las diferentes sociedades.

Sin embargo, cuando el modelo de crecimiento occidental de la posguerra entró en crisis, sus consecuencias se extendieron a todo el planeta. Ciertamente, los particularismos no desaparecieron, pero no se puede cuestionar el carácter «común a todos» de la coyuntura crítica. No es un momento pasajero de un proceso universal de crecimiento, como lo piensan los evolucionistas, pero tampoco se trata de la simple consecuencia de un error estratégico o de una pérdida de sentido histórico.

El «atraso» o el «subdesarrollo» no constituyen una etapa del desarrollo, tampoco son el efecto de una mala orientación o un producto fatal de la historia.

El subdesarrollo está íntimamente ligado al desarrollo; los países pobres están estrechamente ligados a los países ricos, Estamos frente a un verdadero «sistema» que condiciona los procesos de desarrollo.

El deseo de autonomía y de autodeterminación que alimenta la concepción historicista tiende a relativizar la existencia de un sistema mundial basado sobre un modo de producción dominante. Los Estados se vuelven depositarios de todas las esperanzas de desarrollo en la medida en que asuman la defensa de un modo de desarrollo nacional creador. Pero se olvida fácilmente que la existencia de un sistema mundial con una lógica propia puede transformar estos Estados en actores impotentes. El análisis no puede privilegiar la profundidad del campo histórico sin tener en cuenta la posición dentro del sistema.

La crítica del historicismo es fundamental para el análisis del desarrollo local. Los estudios que se realizan en este tema están fuertemente amenazados de «localismo».

Frente al centralismo institucional, la acción local toma fácilmente la forma de una reivindicación de tipo historicista. Se tiende a analizar el «atraso» de ciertas regiones en términos de falta de afirmación de la especificidad local, olvidando que cada sociedad local se desarrolla en el interior de un sistema que la condiciona. Se puede caer fácilmente en una especie de recuerdo nostálgico del mito comunitario como una tentativa de recuperación de una identidad definitivamente superada. La tendencia a privilegiar la especificidad de cada sociedad local puede conducir a un camino sin salida en términos de desarrollo si no se toma en cuenta la dimensión sistémica.

La concepción historicista es frecuentemente la dominante en las sociedades locales. Pero hoy día muchos actores locales se plantean claramente la cuestión de la posición de sus sociedades en el sistema nacional. Expresiones como «colonialismo interior» revelan un análisis de las determinaciones exteriores de los procesos de desarrollo local. Se hablará entonces de estructuras y de sistemas, lo que nos lleva a otra concepción del desarrollo.

## La reproducción de las relaciones de dominación

### El enfoque estructuralista

En esta concepción,<sup>9</sup> el desarrollo es concebido como un proceso sistémico cuyos componentes estructurales son por lo tanto interdependientes. Se pondrá entonces el acento en las diferentes posiciones de las unidades sociales en el sistema «mundial». El éxito de un proceso de desarrollo exige una acción sobre esa posición estructural. La determinación fundamental no proviene de una ley evolutiva ni de la profundidad de un campo histórico, sino de la racionalidad de un sistema.

### Una lectura ética de los paradigmas del desarrollo

El análisis de la «mecánica social» triunfa sobre el análisis del cambio. Este último se explica dentro de la mecánica de funcionamiento del sistema. Habrá que encontraren un sistema A el factor débil que permita su transformación en B. Dicho de otra manera, un sistema social funciona de manera coherente, pero posee en alguna parte un principio contradictorio que puede hacerlo explotar. El problema de la transición de un sistema a otro (el desarrollo) es tratado en una búsqueda constante de la contradicción principal que podrá provocar en un momento determinado la transformación del sistema.

Los esfuerzos teóricos se centrarán entonces en la precisión de los factores determinantes. ¿Dónde se encuentra la zona sensible del sistema? ¿Cuál será la estructura determinante del cambio? Si se trata de la economía, habría que buscar la contradicción en las relaciones de producción. En cambio, si es la dimensión política la que sobredetermina, la contradicción principal se situaría en las relaciones de dominación.

La idea de reproducción es fundamental para esta concepción. El sistema produce y reproduce sus estructuras de tal manera que el margen de acción es únicamente revolucionario, es decir, está exclusivamente orientado a destruir el sistema. La idea de desarrollo en el sistema queda excluida.

El actor histórico desaparece tras el peso de las estructuras; puede ser dominante o dominado, pero no podrá cambiar nada si no es en una transformación total del sistema.

El cambio es además de carácter endógeno. El sistema es coherente y reproduce sin fin sus estructuras, pero existe un principio de contradicción en el corazón mismo del sistema que permite considerar la posibilidad de un cambio como el resultado de una mecánica interna. Esta transformación posible no debe esperarse de la simple evolución de las tendencias lineales sino del carácter de la contradicción interna.<sup>10</sup> De esta forma, el desarrollo no es el resul-

103

<sup>9</sup> El término «estructuralismo» es tomado aquí en el sentido que le ha dado la antropología estructural; la extensión del término al campo de la sociología, realizada por ALTHUSSER y BALIBAR entre otros, tuvo una influencia considerable sobre los análisis del desarrollo de tendencia marxista, reduciéndolos a un estudio sincrónico de las «formaciones sociales». Pero no hay que olvidar que otros enfoques deterministas pueden ser considerados como fuente de «estructuralismo». De hecho, toda aproximación que se haga —en términos de coherencia sistémica— buscando la formulación de una ley de la reproducción sin falla, puede considerarse dentro de un enfoque estructuralista. Hay que agregar además que existen análisis marxistas que pueden ser ubicados dentro de las tendencias evolucionistas e historicistas.

<sup>10</sup> ETIENNE BALIBAR precisó las nociones de «pasaje» y de «transición» en un texto que rectifica las posiciones que antes había desarrollado en *Lire Le Capital*. El mismo califica sus antiguas posiciones como de «desviación economicista» e insiste en la distinción entre «modo de producción» y «formación social» como la única forma de evitar la abstracción de una modelización «idealista» (ver *Sur la dialectique historique*, en Balibar, 1079, pp. 227-245).

tado de una ley evolutiva sino de un choque de principios de carácter universal. Por consiguiente, se tenderá a considerar lo «local» como un simple lugar de reproducción de los mecanismos globales. Una vez que un sistema mundial es definido como «dominante», todas las sociedades locales serán analizadas a la luz de las contradicciones fundamentales que atraviesan ese sistema.

### Un autor estructuralista

Entre los teóricos que han tratado de sistematizar una línea de pensamiento estructuralista sobre el desarrollo, ANDRÉ GUNDER FRANK ocupa un lugar destacado. Desde sus primeros trabajos propuso una interpretación de la problemática del subdesarrollo a partir de la noción de dependencia estructural (FRANK, 1966). Sus aportes, muy conocidos en nuestro medio, pusieron en cuestión las teorías dualistas.

Para este autor no hay más que un sistema mundial —el capitalismo— y todas las sociedades participan de las características de este modo de producción dominante (salvo, evidentemente, los países socialistas). No hay una estructura feudal que coexista con una estructura capitalista, sino un solo sistema que existe mediante la reproducción de las contradicciones estructurales quereproducen a su vez la situación de dependencia. Su tesis fundamental del «desarrollo del subdesarrollo» lo lleva a rechazar toda posibilidad de desarrollo en la dependencia. Si no se cambia el sistema que engendra dependencia, las mismas estructuras producirán siempre los mismos efectos.

En su análisis sobre Chile, FRANK afirma claramente su rechazo de las concepciones evolucionista e historicista: «Contrariamente a una opinión muy extendida, el subdesarrollo en Chile o en otras partes no representa un estado de cosas característico del país subdesarrollado y no se debe a las tradiciones de este país; no representa tampoco un estadio histórico del crecimiento económico por el cual habría pasado el desarrollo de los países capitalistas» (FRANK, 1968, p. 19).

Frank pone el acento sobre el análisis sincrónico. El desarrollo de un país está determinado por la contradicción que atraviesa el sistema capitalista, que exige la existencia de zonas del planeta dependientes y dominadas. Lejos de generar un crecimiento progresivo, uniforme, planetario, el sistema capitalista produce el desarrollo desigual analizado por SAMIR AMIN (1973).

Bajo esta óptica se tenderá a definir las grandes líneas de una lógica universal que luego será aplicada a los procesos nacionales y locales. Se hablará así del desarrollo de América Latina, de África, de Europa, creando de esta forma grandes unidades de análisis relativamente coherentes en la medida en que expresan las grandes características del sistema.

Esta lectura del desarrollo puede ser interesante para el análisis de las sociedades locales que están en posición de dependencia respecto a la sociedad nacional. Cada nación puede producir y reproducir en su interior situaciones de dependencia. La pareja desarrollo-subdesarrollo continuaría así su cadena de la dominación hasta el nivel microlocal. La regresión, la desertificación, la despoblación de ciertas zonas no haría más que aumentar a medida que las zonas dominantes continuaran sus procesos de crecimiento.

Sin eluda, esta forma de concebir el desarrollo es seductora y posee una gran coherencia. Permite, además, explicar el subdesarrollo gracias al análisis de una mecánica sistémica sin fallas.

### Crítica del estructuralismo dependentista

Este enfoque ha sido duramente criticado en los últimos años. El auge que tuvo particularmente en América Latina entre 1965 y 1975 fue seguido de un conjunto de críticas provenientes de distintos puntos de vista.

Es interesante señalar que uno de los fundadores de la escuela latinoamericana de la dependencia —FERNANDO HENRIQUE CARDOSO— ha sido también uno de sus críticos más severos. Refiriéndose a los que continúan defendiendo las tesis de esta corriente, él afirma: «Ellos denuncian y condenan, pero se quedan en la mitad del camino de la crítica concreta, sin llegar a identificar —sino como mitos— las fuerzas sociales de transformación, ni a definir claramente los objetivos a alcanzar: se contentan con proponer el mismo tipo de desarrollo en beneficio de otras clases» (CARDOSO, 1984, p. 180).

CARDOSO plantea así el gran problema de la constitución de los actores del desarrollo. No alcanza con explicar que una situación determinada de «atraso» fue producida por una lógica sistémica; sería necesario además mostrar cómo se supera esa situación, sobre qué fuerzas sociales habría que basarse, qué objetivos habría que precisar. El análisis de tipo «dependentista» no dice nada sobre el período anterior a la destrucción del sistema. ¿Cómo crear las condiciones de constitución de los actores históricos, de esos actores que pueden actuar hoy sobre el desarrollo? Si todo está determinado por la ley de la reproducción estructural del sistema, el «hoy» pierde importancia; lo único que interesa es preparar la gran jornada en la que se hará la revolución. Esta última se transforma en escatología. Antes de ese gran acontecimiento no habrá otra cosa que el producto de las contradicciones del sistema incesantemente reproducidas, es decir, no habrá otra cosa que subdesarrollo por un lado y dominación por otro.

Cuando el enfoque estructuralista de la reproducción se aplica al desarrollo, se entra necesariamente en un callejón sin salida. Es inútil proponer una teoría del desarrollo de un sistema del cual se dice que produce fatalmente subdesarrollo. O bien el sistema puede desarrollarse de otra forma (distinta de la que produce subdesarrollo) y en este caso la teoría de la dependencia pierde toda validez, o bien el sistema no puede desarrollarse y entonces no hay que hablar más de desarrollo sino de revolución.

Pero en esta segunda hipótesis, estas posiciones se ven confrontadas con los problemas reales del desarrollo. Esperando la gran «jornada» en la que todo será cambiado, habría que asistir pasivamente al espectáculo del hambre, de la muerte de los niños y de la desertificación de las tierras. Antes del cambio no hay respuesta al drama del subdesarrollo.

El enfoque estructuralista sería válido para un sistema sin desarrollo, fijado eternamente en el juego sin fin de sus contradicciones; pero este análisis exclusivamente sincrónico, que hace abstracción de toda diacronía, no puede ser una respuesta a la problemática del desarrollo. No es más que la fotografía de un sistema, incluso si los fotógrafos dicen que el cliché cubre varios siglos; no se apela a la historia más que para reducirla dentro de los límites de un cuadro inmóvil.<sup>11</sup>

Ahora bien, la realidad muestra que el sistema cambia, que los actores históricos de ayer dejaron de serlo hoy, que los de hoy no lo serán mañana. Como lo afirman TOURAINE y otros cuando hablan de las nuevas clases obreras, las modificaciones del mercado de trabajo y del funcionamiento del aparato productivo han cambiado profundamente el perfil del nuevo proletariado industrial (TOURAINE/ WIEWORKA et al., 1984, pp. 285-293). ¿Se puede continuar analizando las relaciones de clase como si no se hubiera producido ningún desarrollo del sistema?

Contrariamente a las afirmaciones de los dependentistas, se pueden percibir cambios estructurales en las sociedades llamadas subdesarrolladas o dependientes: «En estos términos, no veo cómo ecusar el hecho de que la economía brasileña o la mexicana se estén desarrollando de manera capitalista. Y no se alegue que existe apenas un proceso de «crecimiento sin alte-

<sup>11</sup> Cuntido ANDRÉ G. FRANK comienza su análisis sobre Chile afirma: «El punto de vista sostenido en este estudio es que el desarrollo de Chile es el producto necesario de cuatro siglos de desarrollo capitalista...» (1968, p. 18).

raciones estructurales». La composición de las fuerzas productivas, la aloca-ción de los factores de producción, la distribución de la mano de obra, las relaciones de clase, se están modificando en el sentido de responder más adecuadamente a una estructura capitalista de producción. De este modo, me parece que existe simultáneamente un proceso de dependencia y de desarrollo capitalista» (CARDOSO, 1972, pp. 21-22).

La realidad de los procesos de desarrollo muestra que los sistemas no se reducen a la reproducción perpetua de los mismos efectos. Hay transformaciones considerables que siguen a veces orientaciones inesperadas. Nuevos actores se constituyen, proyectos alternativos plantean otras formas de regulación sistémica. A nivel local, el estudio de los procesos de generación de actores parece esencial. La permanente constitución de nuevas capacidades de acción local muestra que la posición en un sistema no es inmutable. El análisis de lo «local» no puede reducirse a una simple constatación de la reproducción de las contradicciones de la sociedad global.

Como dice PIERRE VERGÉS: «Los procesos que afectan la sociedad global se insertan en el tejido local; al insertarse pueden cambiar de naturaleza, pero de todas maneras la localidad es aquí definida solamente como una organización específica de fenómenos globales: se dice por ejemplo que una ciudad es más industrial, o más terciaria. La localidad es también productora de la realidad social, ella posee un cierto «ser propio singular» producto de las relaciones de su historia con su estructuración socioeconómica» (VERGÉS, 1983, p. 227).

En el estudio de lo «local» hay que dejar de lado tanto la aproximación nostálgica de rescate de una identidad perdida, como el enfoque evolucionista que reduce lo «local» a un factor de resistencia al ambio, así como la concepción estructuralista que considera lo «local» como un simple lugar dereproducción de las contradicciones del sistema. Intentar una aproximación de lo «local» supone una visión compleja del hecho social, más allá de las trampas reduccionistas del evolucionismo, del historicismo y del estructuralismo.

#### Otras perspectivas

Plantear una superación de estos enfoques del desarrollo no es una tarea simple. Ha habido en los últimos años numerosas tentativas; se han entablado interesantes polémicas<sup>12</sup> que han contribuido a una profundización de la crítica de las corrientes que hemos descrito rápidamente en las páginas anteriores.

Pero parece fundamental no quedarse en la crítica y avanzar en la reflexión y en el análisis. Sin pretender llegar a una propuesta acabada, que permita comprender toda la complejidad del desarrollo de las sociedades humanas, es necesario producir conocimiento y arriesgar categorías analíticas que hagan posible un debate serio sobre esta temática.

#### Un aporte teórico relevante: Alain Touraine

Entre los teóricos que han propuesto una sistematización de este tema, ALAIN TOURAINE ocupa un lugar considerable (cf. TOURAINE, 1973, 1976, 1978, 1984). Su distinción fundamental reconoce la separación analítica de los conceptos de «modo de producción» y «modo de desarrollo». Separando en el análisis la estructura social de su modo de génesis, TOURAINE concluye afirmando la existencia de una pluralidad de modos de desarrollo. El agente de desarrollo puede ser el Estado, una clase social, un partido o un actor exterior. En cada caso, la estructura social seguirá vías de desarrollo diferentes. Pero como el mismo TOURAINE dice, no puede negarse que todas esas formas diferentes de desarrollo presentan elementos comunes, propios de una estructura socioeconómica que se impone en un determinado momento de la historia.

<sup>12</sup> Ver la polémica entre FERNANDO H. CARDOSO y JOSÉ SERRA con RUY MAURO MARINI (CARDOSO/SERRA, 1978, pp. 9-55; RUY MAURO MARINI, 1978, pp. 57-106).



Lo común y lo diverso coexisten en todo proceso de desarrollo. Pero lo importante no es el simple reconocimiento de esta coexistencia sino la separación de los dos elementos a nivel del análisis. Es necesario no confundir los actores que operan en el nivel de la estructura o del modo de producción (actores de clase) con la élite que interviene en el nivel del desarrollo (actores históricos). En procesos concretos se puede encontrar una coincidencia entre ambos tipos de actores. Por ejemplo, en el desarrollo de la industrialización inglesa el actor histórico fue un actor de clase: la burguesía.

Pero también pueden existir casos en los que el actor histórico sea diferente del actor de clase. En los procesos de capitalismo tardío como el alemán, por ejemplo, todos los analistas coinciden en señalar la debilidad de las clases dirigentes y el rol protagonista del Estado bismarkiano como actor histórico.

Esta separación analítica permite evitar al mismo tiempo el evolucionismo modelizante, el historicismo particularista y el estructuralismo globalizante. Se trata de un análisis a dos polos que tratará de explicitar «las relaciones entre la clase dirigente y la élite dirigente», es decir, entre el actor de clase y el actor histórico. La articulación entre estos dos actores —siempre específica— será la clave de interpretación de las diversas vías de desarrollo y de las determinaciones que vienen de la común pertenencia a un modo de producción.

Esta sistematización teórica puede aplicarse a las acciones de desarrollo local. La especificidad de cada proceso se ha podido determinar gracias a la observación y al análisis de acciones en sociedades locales francesas. En recientes trabajos se plantea una tipología de acciones que muestra distintas formas de articulación entre las élites locales que impulsan los procesos de desarrollo y los actores de clase de las sociedades en cuestión (cf. Arocena, 1986). Así, en las acciones llamadas «innovadoras», la élite se manifiesta como funcional a las clases dirigentes locales; en las acciones «consensuales», la élite se identifica con el aparato institucional local; finalmente, en las acciones que se denominan «críticas», la élite tiende a movilizar la masa de los oprimidos para incorporarlos a las estructuras locales de decisión.

107

### **Edgar Morin: la crisis del modelo**

En la consideración del problema del desarrollo, un tercer polo juega también un papel importante.

Existe el sistema y la historia o, si se quiere, el actor estructural y el actor histórico; pero a estas dos dimensiones del actor habría que agregar el sistema de representaciones. La élite que impulsa estos procesos trata de abrir nuevas vías, de proponer nuevos objetivos; en una palabra, se representa de otra manera el desarrollo y propone un modelo. Es necesario que exista —más o menos internalizada por el grupo— una representación mental de la sociedad hacia la cual se va. Aunque estas imágenes del futuro sean vagas, ellas son imprescindibles para la acción.

Este tercer polo está hoy en crisis profunda. En la Introducción a este libro citamos un texto de EDGAR MORIN que describe con fuerza la gravedad de esa crisis. En esas líneas, el autor define en pocas palabras el carácter de la crisis del «modelo de humanidad», los gérmenes de los modelos alternativos que van surgiendo, y afirma su convicción de que aún no llega «a constituirse un nuevo modelo de humanidad fundado a la vez en la realización de la unidad genérica de la especie y en la realización de las diferencias» (MORIN, 1984, p. 449).

La crisis de modelo de humanidad se acompaña lógicamente de una crisis del modelo económico y social. Esto ha sido puesto en evidencia por la toma de conciencia ecológica: la pérdida del falso infinito en el cual se había lanzado el crecimiento industrial (ibíd., p. 450). Pero lo que MORIN subraya es el carácter incontrolado del crecimiento, que se expresa en el debilitamiento de los medios de control: la técnica, la ciencia, los ideales humanistas, el progreso, la racionalidad.

Estamos en una crisis de civilización «que afecta los principios de inteligibilidad, las creencias seguras y los mitos motores» (Ibídem).

La cuestión del modelo se vuelve hoy día central. Es cierto que, como dice MORIN, «la toma de conciencia de la gran carencia de modelos es lo preliminar a todo progreso político y social en la idea de desarrollo» (1984, p. 449). Pero una vez adquirida esta conciencia, permanece el problema de la necesidad de un modelo para la acción. Lo que parece claro es que en nuestra época no existe un modelo terminado que sirva de faro para la acción: «¿Hay un modelo fuera de experiencias y de combinaciones titubeantes? Yo no lo pienso. Creo que en función de las condiciones locales dadas, existe el medio de avanzar en el menor sufrimiento, la menor atrocidad, el menor mal...» (ibíd., p. 57).

### Una propuesta de categorías de análisis

Esta lectura de TOURAINE y MORIN permite afirmar que la reflexión sobre el desarrollo debe orientarse hacia la elaboración de una matriz compleja, más allá de reduccionismos fáciles y de doctrinas totalizadoras. La distinción analítica de TOURAINE parece fundamental: para no confundir la estructura con su modo de génesis hay que comenzar por separar, a nivel del análisis, lo que es propio de la lógica de un sistema (lo estructural) y las formas en que esa lógica se genera en las distintas situaciones históricas.

También es clave tomar en consideración ese rasgo central de nuestra época, bien definido por MORIN: la crisis del modelo de desarrollo. La lógica del funcionamiento de un sistema existe siempre en una determinada época histórica y según un modelo determinado de desarrollo. Las tres dimensiones están presentes, marcando así los complejos perfiles de cada proceso de desarrollo.

108

Por otro lado, si nuestra reflexión comienza por una lectura crítica de tres grandes paradigmas del desarrollo —el evolucionista, el historicista, el estructuralista— es porque esa lectura no nos conduce simplemente a subrayar el carácter reduccionista de cada uno de ellos, sino también a rescatar los aspectos pertinentes de sus respectivos planteos. Pensamos que no se pueden analizar los procesos de desarrollo sin hacer intervenir las tres dimensiones destacadas por esos paradigmas: la historia, el sistema y el modelo. Esas dimensiones, articuladas de maneras diferentes, son las que definen los perfiles de los procesos de desarrollo.

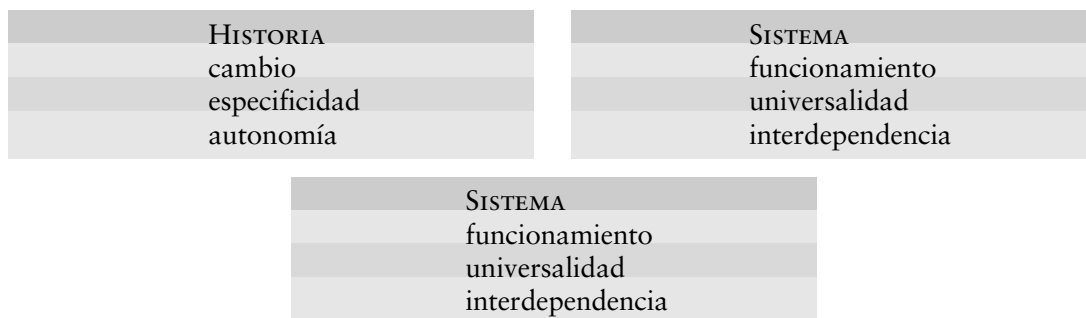
No es casualidad que esas tres dimensiones sean las mismas a las que llegamos a partir de la lectura de TOURAINE y de MORIN. Desde hace dos décadas, las ciencias sociales se encuentran en una búsqueda común signada por la superación de los reduccionismos y de las interpretaciones doctrinarias de la realidad.

En el período inmediatamente anterior (hasta fines de la década de los sesenta) florecieron las corrientes de pensamiento que hemos criticado en este capítulo. Ello no quiere decir que no existan hoy analistas que se ubiquen en alguna de ellas. Pero es menos frecuente el error de reducir la interpretación de los procesos de desarrollo a una sola dimensión. Criticamos el «evolucionismo» por haber absolutizado el modelo, el historicismo por transformar la historia en el único dato, el estructuralismo por concebir un sistema absoluto, inmutable y autosuficiente. Pero si logramos relativizar estas nociones y, sobre todo, articularlas, comenzamos a vislumbrar el camino complejo que nos lleva a construir una matriz interpretativa del desarrollo.

La expresión esquemática de la matriz de triple dimensión sería la siguiente, VER ESQUEMA I EN PÁGINA SIGUIENTE.

En una circunstancia histórica determinada se constituye un nuevo modo de funcionamiento social. Fue el caso, por ejemplo, de Inglaterra durante el siglo XVIII y el nacimiento del modo de producción industrial. Un cambio histórico produce un nuevo sistema social.

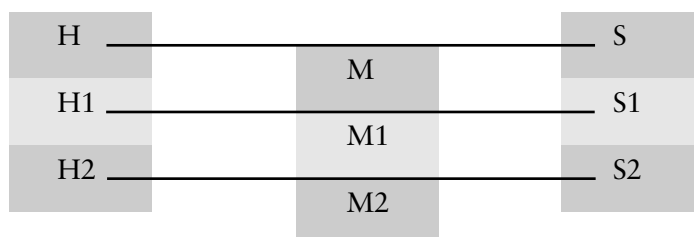
Esquema 1



Rápidamente este nuevo modo de funcionamiento se generaliza y se vuelve modelo de desarrollo para otras

sociedades. Es entonces aplicado en procesos históricos diferentes que producen a su vez modos de funcionamiento de tipo industrial, pero específicos a cada particularidad histórica. Estas variantes del sistema inicial toman también el carácter de «modelo» y se hablará entonces del «modelo alemán», del «modelo americano», del «modelo soviético», del «modelo japonés».

La representación gráfica del desarrollo analizado en estos tres niveles sería la siguiente:



109

Esta forma de presentar el desarrollo no debe inducir al error de una interpretación lineal. El nuevo modo de funcionamiento es aplicado en tiempos distintos y en espacios distintos, sin seguir una línea de evolución progresiva y homogénea. Las múltiples aplicaciones del nuevo sistema lo alejan del modo «puro» inicial. El modelo va perdiendo su carácter de coherencia y se oscurecen aspectos esenciales de su propuesta. Llega un momento en que las realizaciones del modelo presentan bloqueos y contradicciones tales que el modelo mismo es puesto en cuestión y sus nuevas aplicaciones históricas crean resistencia sin que exista, sin embargo, una propuesta alternativa: es la crisis de modelo que describe MORIN.

Esta crisis produce la separación de H (historia) y de S (sistema), que no están más ligadas por M (modelo). Historia y sistema se vuelven nociones antagónicas, que se excluyen mutuamente. Se produce entonces el nacimiento de dos tendencias características de nuestra época: por un lado, el enfoque historicista que rechaza toda pertenencia a un modo de funcionamiento sistémico; por otro lado, el estructuralismo mecanicista que ignora toda especificidad de una realidad histórica particular. La crisis de modelo provoca un desdoblamiento de los análisis del desarrollo. VER ESQUEMA EN PÁGINA SIGUIENTE.

En otras épocas, cuando el modelo era todavía poderoso, el riesgo era el evolucionismo, es decir, la pretensión de la simple reproducción de un modo de funcionamiento modelizado, sin tomar en consideración las particularidades de la coyuntura histórica y su capacidad de

H  
Historicismo

M

S  
Estructuralismo

producir un sistema de funcionamiento específico. En esta propuesta analítica, el desarrollo es un proceso complejo, cuya comprensión exige la consideración de los tres niveles de análisis. Para que haya desarrollo es necesario al mismo tiempo una búsqueda de lo específico en la historia local; una acción lúcida dentro de una determinada lógica sistémica; y una acción sobre los sistemas de representaciones colectivos. ●

# Algunas reflexiones vinculadas al futuro agroalimentario de la Provincia de Santa Fe

---

**Ricardo Biani**

---

111

## **Corredores productivos regionales con identidad alimentaria**

**D**esde la perspectiva del sector agropecuario, el período 2001-2005 ha sido intenso en hechos significativos, una situación de precios relativos internacionales favorables para el sector; el crecimiento de la demanda para los productos argentinos proveniente del mercado chino -la participación de los envíos a China entre 1998 y 2004, pasó del 1% de las exportaciones totales a casi el 8% sobre un total de casi U\$S 35.000 MM, la reconsideración de los subsidios agrícolas en las economías desarrolladas del mundo, entre otros.

Por su parte, el sector tiene la convicción de que los principales desafíos sectoriales de cara al Bicentenario están dados por ejercitar nuestro emergente liderazgo agroalimentario, ser parte estructurante de la economía del conocimiento, consolidar el desarrollo competitivo y exportador de la producción agropecuaria, desarrollar un sector sustentable ambientalmente y con responsabilidad social empresarial, crear una nueva forma de hacer las cosas en el marco de un nuevo paradigma. Enfatizando que la contribución de la economía rural a la economía provincial es mayor a la contribución del sector agropecuario al PBI en las Cuentas Provinciales, y que las políticas públicas debieran tener en consideración esta realidad, lo que no implica sugerir que la agricultura debiera ser más protegida que otras actividades, ni tampoco es un argumento para defender un tratamiento especial para la producción agropecuaria, sino para reconocer la variedad de contribuciones de la agricultura al bienestar provincial, que van más allá de producción directa y tratar de identificar en que grado las políticas públicas actuales limitan la generación de externalidades positivas y en que grado estimulan la generación de externalidades negativas, reconociendo el beneficio social de mantener una economía agropecuaria abierta.

Somos actores en un escenario donde se perfila un Nuevo Agro, realizada a partir de la incorporación de tecnología, de nuevos códigos y prácticas, los que constituirán la opción sobre la que se deba enfrentar los desafíos del crecimiento a partir del desarrollo de la economía del conocimiento en torno a los recursos naturales.

Surge entonces la necesidad de establecer propuestas y convocatorias para afianzar la transformación de la Provincia de Santa Fe en el **Polo Agroalimentario Argentino**, mejorando la competitividad del sector por la ejecución de una estrategia que apueste a la calidad, a la producción limpia y al ejercicio de las oportunidades que nos ofrecen los mercados, los acuerdos comerciales y las nuevas tecnologías a partir de un desarrollo territorial que vincule Producto y Territorio.

La producción agropecuaria de Santa Fe debe asumir y ejercitar el liderazgo a partir de la modernización de la gestión del riesgo agropecuario, avanzar hacia una producción limpia, acercar el mercado de capitales al agro, la formación y el perfeccionamiento de recursos humanos, la articulación de la agroindustria con los productores, el desarrollo de biotecnología, ampliación de las capacidades de los actores, teniendo como instrumentos el seguro agrícola, las buenas prácticas agrícolas y ganaderas, la trazabilidad, los centros de transferencia tecnológica, los centros de gestión, la identidad, programas de genoma vinculados al sector agropecuario y a los recursos naturales., una dedicación especial hacia los pequeños productores y las producciones no tradicionales, los que deben ser fortalecidos para mejorar su competitividad, de modo que se constituyan en parte activa de las grandes apuestas del sector, de tal forma de tener clusters cada vez más competitivos.

112

**Símbolo:**

**Debemos exportar nuestra identidad, por intermedio de la inteligencia puesta en el proceso de creación, transformación y comercialización de los agroalimentos**

**Objetivos de la Nueva Institucionalidad Agroalimentaria:**

- *La calidad nunca es un accidente, es el resultado de un esfuerzo inteligente.*
- *Exhaustivo análisis de los requerimientos de competitividad del sector agrícola y agroindustrial.*
- *Asumir la evolución científico-tecnológica en los procesos productivos*
- *Estar basados en adecuados análisis de riesgos.*
- *Garantizar un nivel elevado de protección a la salud de las personas.*
- *Considerar el principio de precaución para desarrollar la acción pública.*
- *Garantizar la transparencia y la información.*

**Para ello:**

- las empresas deben mejorar procesos productivos para garantizar seguridad de productos.
- la autoridad pública debe garantizar la protección de los alimentos a través de regulaciones y normativas adecuadas y el cumplimiento de ellas, la vigilancia de la seguridad alimentaria y la promoción del autocontrol para maximizar estándares de calidad y seguridad.
- los consumidores son responsables de informarse respecto de los atributos del producto y realizar un efectivo ejercicio del control social.

## Estrategias comunes para todos los programas

- Incorporación masiva de las buenas prácticas agrícolas y ganaderas en los procesos productivos, de modo que en cinco años el 50% de la producción agropecuaria de la Provincia sea generada con esta lógica.
- Ampliación de las fuentes de financiamiento para sustentar procesos de innovación e inversión.
- Modernización de la gestión y apoyo a los procesos de comercialización.
- Fortalecimiento y modernización de la base asociativa a través de las organizaciones económicas y representativas del sector.
- Fortalecimiento / Incorporación de instrumentos de administración de riesgos de los negocios agropecuarios.
- Mejora en el acceso de la investigación, innovación y las nuevas tecnologías-biotecnología, riego, tecnología de la información, certificación. Fortalecimiento del vínculo con instituciones de Investigación y Desarrollo (Universidades, INTA, Centros de Investigación).
- Fortalecimiento de la inversión en el mantenimiento y mejoramiento del patrimonio fito-zoosanitario.
- Perfeccionamiento de los mercados internos.
- Acceso a los incentivos vigentes-conservación de suelos, forestales, etc.
- Fomento de los «negocios verdes»—ecoturismo, bonos de carbono, patentes y licencias asociadas a la diversidad biológica, servicios ambientales, certificación—.
- Desarrollo estratégico de espacios territoriales fiscales (sistema insular, aproximadamente 900.000 has.) con un modelo productivo multifuncional —sustentable ambiental, social, cultural, política y productivamente—.
- Ampliación e intensificación de las iniciativas de formación de recursos humanos-profesionalización de productores y trabajadores. Programa de Formación de ANIMADORES SOCIO-PRODUCTIVOS, como forma de crear cuadros locales del medio rural.
- Reestructuración de la vinculación entre el sector productivo y el sistema educativo inicial-medio rural. Ejemplo Concurso PRÓXIMAMENTE.
- Modernización de la institucionalidad pública sectorial.

113

## Algunos ejes a considerar

### 1• Economía del conocimiento, Innovación y el sector

La economía de los tiempos que corren da cada vez más centralidad al conocimiento, las empresas asumen estructuras organizativas flexibles, se vinculan en red e incorporan tecnologías de la información y de la comunicación a sus procesos de producción y gestión. Los productos integran cada vez más un fuerte contenido simbólico y la innovación constituye el principal vehículo para el aumento de la productividad y el crecimiento económico, todo esto se sustenta en dos singularidades tecnológicas: la digital y la biotecnológica, en las cuales tienen cada vez más relevancia los activos intelectuales como los DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL y los intangibles como la COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA y la CONFIANZA.

El rol de la innovación queda en evidencia cuando se constata el surgimiento de nuevos competidores en el mundo, las mayores exigencias de los consumidores y la aparición de avances en biotecnología que pueden relativizar en el futuro algunas de nuestras ventajas comparativas y debilitar nuestro posicionamiento en el mercado internacional.

Los códigos de la producción agropecuaria de la Provincia de Santa Fe deben ser los códigos de la economía del conocimiento y la innovación (como sucede en Nueva Zelanda, Australia, Finlandia, Irlanda, Canadá, Estados Unidos), porque representan inéditas oportunidades:

#### **Oportunidades Tecnológicas:**

- Mejoramiento genético-biotecnológico de las plantas y animales.
- Sistemas integrados de diagnóstico de plagas y enfermedades (sector que brinda oportunidades de diferenciación de productos, esto es válido para todas las actividades que se desarrollan hoy en la Provincia, desde los commodities hasta las más especializadas, Ej., Provincia libre de Brucelosis, certificación de los status sanitarios en todas las actividades productivas, el uso racional de agroquímicos, etc).
- Por establecer un marco de respeto por el medio ambiente.
- Por incorporar estrategias vinculadas al bienestar animal.
- Por el mejoramiento de la calidad de los productos.
- Por la utilización de las plantas como descontaminantes de procesos y del suelo.

#### **Oportunidades Institucionales**

Afianzar la articulación público privada para la definición de las agendas sectoriales.

Que la Provincia sea considerada por el SENASA como Distrito Único (proceso ya iniciado), a los efectos de implementación de políticas sanitarias.

#### **Oportunidades vinculadas a la Tecnología de la información y la comunicación:**

- Mejorar la gestión de las empresas agroalimentarias.
- Automatización de labores y procesos en la agricultura de alta productividad (agricultura de precisión).
- Administración de los mecanismos de trazabilidad y certificación.
- Mejoramiento de los sistemas de alerta temprana
- Facilitación de las transacciones comerciales, etc.
- Desarrollo de un Observatorio que anticipe las exigencias de los mercados para generar la adecuación interna en los procesos y los productos ofrecidos.

#### **Oportunidades por el desarrollo de activos intelectuales:**

- Implementar una marca colectiva que garantice al demandante (nacional e internacional) la estrategia de calidad ejecutada y la diferenciación de los productos a partir de atributos asociados a los procesos productivos, tipos de productores, origen territorial, escenarios social y ambiental donde se desarrolló el proceso productivo., etc.
- Desarrollo de capacidades para la ejecución de una estrategia de valorización de productos a través de la coexistencia de sistemas diversos, convencionales, orgánicos, agroecológicos, para aprovechar las oportunidades comerciales. Representadas por las Empresas Certificadoras: este nuevo actor genera sinergias entre los actores, el proceso productivo, los productos y el mercado, afianzando la identidad de toda la Provincia.
- Crear capacidades para implementar los mecanismos derivados de las Convenciones Internacionales: Protocolo de Kioto, Convenio de Biodiversidad, certificación de productos y procesos, valorización de los activos ambientales, etc.)
- Revalorizar los derechos de las comunidades locales.

#### **Oportunidades por el desarrollo de una actividad «razonada»:**

Todos los procesos deben estar vinculados a un proceso productivo que cumpla con buenas



prácticas agrícolas y ganaderas, de manera de hacer concreto los conceptos de sustentabilidad ambiental, los derechos de los trabajadores e incorporar los derechos de los consumidores en la política agropecuaria. Reconocer que los niveles de producción y acumulación de conocimiento científico y tecnológico existente (INTA, Universidades, Centros Tecnológicos, sector privado) y aprovecharlos para hacer una producción de alimentos distinta a como se ha realizado tradicionalmente.

Fortalecimiento de una estrategia exportadora expresada como: «nuevos mercados, nuevos productos y nuevos actores».

Para ello, el accionar del Estado debe intensificar la inversión dedicada a la innovación pública y privada, desarrollar mecanismos que garanticen la participación privada en la definición de las prioridades, que permitan avanzar decididamente en áreas sensibles para el futuro de la exportaciones como es a través del desarrollo de nuevos productos, en la investigación de temas relacionados con los alimentos y sus mercados, estimulando la ampliación y mejoramiento del capital social, intelectual, con un sistema financiero que haga disponibles los capitales de riesgo para financiar proyectos de negocios innovadores, generando junto al sector privado, instrumentos más «inteligentes» y adecuados a las realidades emergentes.

## 2• Instrumentos de mejora de la competitividad

Condiciones que deberían reunir:

- Ser OMC compatibles.
- Estar orientados a desarrollar y completar los mercados, tanto de productos como de factores.
- Fomentar la modernización y profesionalización de la gestión de las empresas del sector agropecuario
- Contribuir al procesamiento y administración de los riesgos asociados al negocio agropecuario
- Estar diseñados para favorecer el acceso a los mismos por parte de los pequeños y medianos productores en un marco de estrategias asociativas.

Algunos de los objetivos perseguidos y los instrumentos propuestos son:

- Obras de infraestructura que mejoren competitividad (rutas, ferrocarriles, silos intermedios), financiación de la renovación de los equipos de cosecha (es casi irracional pensar en el nivel tecnológico del proceso productivo si se lo compara con el parque de cosechadoras, industria que en buena medida tiene sede en la Provincia, es decir indirectamente mejoramos la competitividad de la industria metalmecánica), equipos de transporte de los productos desde el lugar de producción hasta la industria y/o puerto (tener en cuenta que se estima una pérdida de aproximadamente el 2 al 4% por deficiencias en el transporte).
- Fideicomiso sobre los productos agropecuarios almacenados (bolsas, silos chacra, etc), sin intención de venta inmediata por parte del titular. Este instrumento permite establecer un fuerte vínculo político institucional con las Bolsas de Comercio de la Provincia y las principales agroindustrias y exportadores.
- Administración del riesgo agropecuario, reemplazar la ley de Emergencia Agropecuaria (propia de los años 60-70 pero absolutamente insuficiente para el productor, onerosa para el Estado e ineficiente para el sistema en su conjunto)
- Crear un sistema que vincule el sector asegurador privado, la participación financiera del Estado a través de un régimen de desgravación impositiva (aquí puede darse un arreglo con la Nación que es corresponsable en el actual régimen de Emergencia), con el seguro agrícola y la aplicación por parte de los beneficiarios de las estrategias antes mencionadas de mejora

de competitividad (gestión, trazabilidad, buenas prácticas, certificación, etc.). Permite establecer una vinculación político institucional con las entidades intermedias del sector, quienes pueden ser corresponsables con el Estado en la implementación del sistema.

- Fortalecer la participación de los productores agropecuarios en los Mercados de Futuro, como mecanismo de gestión de los riesgos comerciales y de precios.

- La promoción debería darse por la implementación de mecanismos de desgravación impositiva, una fuerte actividad de capacitación y la vinculación con los mecanismos de financiación nacionales e internacionales (a la fecha contamos con experiencias exitosas desarrolladas con cadenas productivas a las que se las vinculó y obtuvo financiamiento con programas del BID, Ministerio de Economía de la Nación, etc.).

- Administración de la oportunidad de venta para productos no tradicionales y pequeños productores.

- Desarrollar mecanismos de titularización de los productos obtenidos, en vinculación con las fiduciarias que operan en la Provincia. Este es otro caso donde quienes participen del modelo deben demostrar que cumplen con las estrategias de mejora de la competitividad. Permite establecer una vinculación político institucional con exportadores, promocionar nuevos actores en esta etapa y estimular alianzas con modelos semejantes en el exterior.

- Mantener los sistemas de subsidio de tasas para actividades productivas, las que deben estar vinculadas directamente a la incorporación de estrategias que perfeccionen la competitividad del sector.

- Garantizar la provisión de materia prima a las empresas demandantes (tableros, celulosa, mueblerías, fuente de energía, etc), además de utilizar eficientemente los mecanismos existentes (Regímenes de promoción nacionales y provinciales).

- Desarrollar un sistema de securitización forestal promoviendo la creación de empresas que operen el sistema en el mercado nacional e internacional. En este caso, se puede producir una sinergia importante vinculando todo este proceso con las tierras fiscales del sistema insular en un modelo de incorporación de las mismas a un sistema sustentable de producción diversificada.

116

### 3• Relación agro y consumidores

#### «Vendemos lo que consumimos»

##### Acciones:

Diseño e implementación de un marco institucional para el desarrollo de la calidad, tendiente a lograr una mayor eficiencia de la acción pública en el tema de la inocuidad y la calidad de los alimentos.

Desarrollo de sello de calidad-identidad, que garantice los atributos de calidad no verificables por los consumidores (ej. diferenciación por origen en términos de recursos y procesos)

Promoción de la demanda por calidad, orientada a contar con un consumidor más informado.

Fortalecimiento de los instrumentos de fomento orientados a apoyar los procesos de readecuación que las empresas agropecuarias necesitan para enfrentar el desafío.

### 4• Vínculo urbano-Rural

Establecer un programa para las áreas urbanas y los ambientes rurales próximos, su vinculación con la calidad de vida, las alternativas de producción y el impacto de la aplicación de

agroquímicos, en una estrategia de desarrollo que contemple estos ítems, inclusive analizando la posibilidad de reconvertir productivamente esas áreas, aún estableciendo estrategias de subsidio (en una primer etapa) de los productores afectados hasta tanto se posicionen en el mercado con los productos diferenciados. ●

# **Rosario Activa 2006.**

## **Desarrollo de la competitividad a partir de la Región**

---

**Publicado en Cuaderno del Bicentenario N° 2**

---

**Oscar Madoery**

---

119

### **Las ediciones anteriores de Rosario Activa**

**R**osario Activa es ya un foro permanente de encuentro entre los distintos sectores socioeconómicos de la región del Gran Rosario. Grandes temas del desarrollo regional han tenido cabida en las ediciones anteriores de 2004 y 2005.

El Primer Congreso Regional de la Producción, tuvo como eje vertebrador la convicción de consolidar la articulación entre lo público y lo privado para generar un modelo de desarrollo desde la región, para la región.

Entre las actividades que se llevaron a cabo durante los cuatro días que duró el evento se destacaron, las necesidades de infraestructura para los sectores productivos, los análisis de las cadenas de valor más importantes del territorio y la innovación tecnológica.

En aquella oportunidad, se organizaron recorridas y visitas a empresas de la ciudad, revalorizando el tejido empresarial como capital de la ciudad. Como productos concretos de la primera edición es importante mencionar la presentación de Pro Rosario, una herramienta para difundir la oferta productiva regional y el Espacio Pyme como una experiencia del Banco Municipal de Rosario.

En su segunda edición, en el año 2005, Rosario Activa propuso un conjunto de actividades que incluyeron visitas a empresas y apoyo a actividades de diversos sectores de la producción. Los ejes de trabajo en aquella oportunidad giraron en torno a empleo y producción, formación ocupacional e internacionalización de la economía regional.

Durante el mismo se contó con la participación de empresarios, entidades empresariales y gremiales, funcionarios públicos y expertos del ámbito técnico y académico que, desde distintas perspectivas, realizaron aportes y reflexiones enriquecedoras para el diseño de un proyec-

to regional de desarrollo. El evento culminó con la firma de la Declaración de Rosario.

Pero también Rosario Activa ha servido para la formulación de ejes de políticas de desarrollo regional. Ejemplo de ello son, la realización del Plan Estratégico, del Parque Científico Tecnológico, la firma de los Acuerdos Territoriales de Empleo y el Plan Estratégico de Comercio Exterior.

Rosario Activa 2006 tiene como objetivo debatir, formar opinión y proponer acciones vinculadas a consolidar las bases de un modelo de desarrollo para la Región Rosario.

### ¿Porque elegimos este tema?

El tema de Rosario Activa 2006 será «Desarrollando competitividad a partir de la región». El título sugiere, en primer lugar, debatir en relación a la idea de competitividad territorial, donde cuentan tanto los clásicos factores macroeconómicos (estabilidad, presupuesto, relaciones laborales, apertura), los microeconómicos (costos, mercados, innovaciones, calidad), y el entorno territorial.

¿Qué factores económicos, institucionales, culturales, ambientales, inciden en el desempeño de las empresas? ¿Cómo fortalecer nuestro entorno competitivo regional?

Las empresas no compiten aisladamente, lo hacen en y desde un territorio que las contiene y las promueve, si cuenta con adecuadas infraestructuras, recursos humanos, información, incentivos y organización.

El título sugiere también un segundo interrogante: ¿puede la Región Rosario ofrecer criterios y bases para la generación de modelos territoriales de alcance nacional?

120

Nos interesa analizar la posibilidad de contribuir a la competitividad de un país, a partir de una manera de hacer, de un estilo de trabajo que caracterizan a una región. Temas como planificación estratégica, articulación público-privada, diversidad sectorial, políticas activas, innovación tecnológica, calidad, diseño, responsabilidad social empresarial, son componentes de la identidad productiva regional, que se consolida y proyecta.

Estos interrogantes enmarcan la convocatoria de este año. Cuarenta y ocho instituciones públicas, privadas y sociales de la región estamos organizando juntos Rosario Activa 2006, en una propuesta amplia compuesta de visitas a empresas que comienzan en los próximos días, una muestra fotográfica «Huellas de la Producción» a partir del 18 de octubre el foro de debate y el primer encuentro de internacional de agencias de desarrollo los días 18 y 19 de octubre y el desfile de la producción, el 22 de octubre.

En la Declaración de Rosario firmada en la edición 2005 decíamos que nuestra región atraviesa un momento decisivo de su historia. Rosario Activa nos convoca para aprovecharlo. ●

---

**Gabriela Venesia**

Licenciada en Ingeniería Comercial

Miembro Equipo Asesor IDR

# Una propuesta académica para nuestra región: programa de comercio y marketing internacional «fronteras afuera»

---

**Gabriela Venesia**

---

121

*Declarado de interés ministerial  
por el Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe  
Resolución N° 158/04.*

**A**

través de la capacitación sistemática que ofrece este Programa se forman los recursos humanos necesarios para liderar un proceso de internacionalización de los negocios de una empresa.

El Instituto de Desarrollo Regional de Rosario en el año 2003 ofreció por primera vez este programa de capacitación. Como consecuencia de su exitoso resultado, las autoridades de la Facultad de Ciencias Económicas del Rosario de la UCA, ofrecen integrarlo a su oferta académica desde el área de Extensión Universitaria; jerarquizándose de este modo la propuesta original. Desde el año 2004 es organizado por ambas instituciones.

Nuestra ciudad cuenta con una propuesta concreta desde hace cuatro años.

FRONTERAS AFUERA es un Programa Integral de neto perfil operativo, a través del cual los participantes se nutren de las herramientas prácticas y conocimientos concretos que permiten el desarrollo de las habilidades indispensables para iniciar actividades en comercio exterior. Además de trabajar sobre una visión evolutiva de negocios, independientemente de las oportunidades de corto plazo que pueda ofrecer un entorno de coyuntura.

Los alumnos participantes, que son miembros de pequeñas y medianas empresas, profesionales, estudiantes avanzados de áreas afines, como así también operadores aduaneros y logísticos, son guiados por un cuerpo de profesores con vasta experiencia docente y profesional. Y además retroalimentan ideas y vivencias con empresarios de la región, funcionarios públicos y autoridades de cámaras, quienes comparten año a año con los alumnos la temáti-

ca de la operatoria de los negocios internacionales.

El programa tiene una duración de seis meses, una carga horaria de ochenta horas cátedra y se dicta los viernes por la tarde y los sábados por la mañana, cada quince días.

Ya se han graduado más de 100 alumnos y las expectativas para los próximos años siguen siendo auspiciosas. Dato objetivo, ponderado de los comentarios de los alumnos al evaluar el nivel de cumplimiento de sus expectativas al finalizar el cursado:

Algunas opiniones:

*«Fronteras Afuera es un programa muy completo y me resultó muy útil para complementar mis conocimientos en esta materia. Particularmente lo considero motivador para generar proyectos particulares»* KARINA GIUBERGIA, WIENER LABORATORIOS SAIC.

*«Me ha sido de gran utilidad, ya que mi empresa ha empezado a exportar y no hay en la misma nadie especializado en la temática»* LEONARDO MORALES, FABIMAG SRL.

*«El Programa ha sido muy completo dado que ha articulado la teoría con experiencias de grupos exportadores, empresarios e instituciones. Mostrándonos como es la temática del comercio internacional realmente y aportándonos instrumentos altamente valiosos para nuestra inserción laboral en el sector»* DESIRÉ DI BENEDETTO, Estudiante Relaciones Internacionales

*«La integración de los contenidos a fin de tener y manejar los conceptos y realidades concretas fueron muy bien dadas. Pudimos llevarlos a la práctica con herramientas conceptuales y tangibilizarlos en trabajos prácticos; esto permitió que se cumplieran mis expectativas para utilizar lo aprendido en mi campo laboral.»* ANDREA R. TORRECILLA, INDUSTRIA GRÁFICA PAGANI S.A.

Al finalizar cada edición del Programa, desde la autoría y coordinación académicas junto a mi colega Lic. CÉSAR ESCALADA, efectuamos una profunda revisión de las evaluaciones realizadas por los alumnos, con la finalidad de ajustar los contenidos y adaptar la currícula académica a las necesidades detectadas y en función de esto se proponen las nuevas actividades extras, como trabajos prácticos, visitas a empresas, áreas portuarias y el perfil de los invitados especiales.

122

## Cuerpo docente y expositores año 2006

- Lic. JORGE AIMARETTI
- Lic. GABRIELA VENESIA
- Lic. CÉSAR ESCALADA
- Lic. GASTÓN AMIONE
- Dra. SILVINA GERBAUDO
- Dr. JORGE MURILLO
- Lic. JUAN MEZZABOTTA
- Dr. JORGE ARROYO
- CPN JUAN CRUZ RODRÍGUEZ

## Visitas e invitados especiales

- Visita a la terminal Puerto Rosario
- Lic. GERMÁN BURCHER, Subsecretario de Comercio Exterior de la Provincia de Santa Fe.
- CPN JUAN CARLOS RETAMERO, Presidente del EN.A.P.RO. y de la Cámara de Comercio Exterior de Rosario.

- Grupo FREM (Fabricantes Rosarinos de Equipos Médicos) Sra. ALCIRA BRUSSA, Coordinadora, Ing. CARLOS PAOLASSO, titular de Ingeniería Médica, Ing. ROBERTO GIBBONS, socio gerente de TEXEL Electromedicina.
- Lic. MARIANO MAESTRI, Entrepreneur, titular de TRIBALIA Ecodesign.
- CPN JUAN CARLOS MEROI, Director del Aeropuerto Internacional de Rosario «Islas Malvinas». Miembro del Plan Estratégico de Comercio Exterior de Rosario, PECER
- Lic. SEBASTIÁN CHALE, Director de Promoción Económica de la Secretaría de la Producción de la Municipalidad de Rosario. Miembro del Plan Estratégico de Comercio Exterior de Rosario, PECER. ●



**Desarrollo y Región**

Revista / Libro

**Dossier**



# Foro del Bicentenario

---

**Carlos Scabuzzo**

---

127

**C**uando corría el año 2001 nos propusimos abrir un espacio de reflexión sobre nuestro país, el lugar común se dio a llamar FORO DEL BICENTENARIO. Un ámbito de encuentro de líderes de opinión, que nos permitió empezar a abordar el país que fuimos, los desafíos de ese presente y los anhelos del futuro.

El 2006, más cercano al Bicentenario, vuelve a colocarnos frente al mismo desafío, el de celebrar los aciertos, aprender de los errores y proponer reinstaurar un espacio donde se empiecen a gestar las ideas —semillas sueltas al viento— que nos permitan empezar a echar raíces de una visión global de país por la que trabajemos todos los argentinos.

El bicentenario, es un escalón de reflexión de lo que fuimos y somos como nación y el umbral de lo que pretendamos ser en los próximos cien años.

Doscientos años de encuentros y desencuentros, de frustraciones, de esperanzas, de sueños incumplidos, de propia sangre derramada, de nuevas esperanzas, de nuevos sueños...

Doscientos años, de partos de identidad y de defunciones del ser nacional, doscientos años de

búsqueda incansable de consensos que permitan construir el ideal de país, que nos contenga a todos.

El IDR expresa la generación del Bicentenario, la de los hombres y mujeres, que en el 2010 tendrán entre 40 y 50 años, generación sobre la que no pesaron los traumas del pasado reciente, que tanto dividieron a la sociedad argentina, generación que expresa visión de futuro, la generación de la articulación público-privada, de la crítica reflexiva despojada de pasiones, la generación que exige discutir el Proyecto País desde las diferencias para encontrar los puntos de consenso del desarrollo argentino.

Y es desde esta visión, que volvimos a abrir el espacio de reflexión y debate de lo que nos pasó y de lo que estamos haciendo, con la convicción de que nadie puede no expresarse en la construcción de nuestra identidad nacional y del Proyecto de país por el que trabajaremos todos, y así fue que decidimos llevar el Debate al espacio público, y elegimos un lugar emblemático, «El Cairo», lugar de encuentro y de diálogo de la sociedad de Rosario.

Fue así que desde julio a octubre de 2006 se abordó la problemática histórica a cargo del Dr. Pacho

O'Donnell, los Escenarios posibles de Argentina hacia el 2010 desde la particular visión de la Lic. Cecilia Alemany y finalmente «Una Invitada Indeseable, La Inflación» con la exposición de la Dra. Dora del Carmen Orfila

La visión, que nos motiva es la de contribuir a construir una país de oportunidades, sin marginalidad sistémica, con educación para todos, sin desigualdades regionales, con instituciones fuertes, en definitiva, un país donde la activa participación de su gente garantice el modelo de desarrollo en cada comuna y municipio, para así, desde abajo hacia arriba en la discusión plural del país que queremos, se de a luz a los consensos del desarrollo. ●

**Desarrollo y Región**

Revista / Libro

**Debates**



---

**Pacho O'Donnell**  
Doctor en Medicina  
Psicoanalista  
Escritor e Historiador

# Bárbaros y civilizados

---

**Publicado en Cuaderno del Bicentenario N° 1**

---

**Pacho O'Donnell**

---

131

**M**ucho se ha hablado de la decadencia de valores en nuestra Argentina, esa carencia de frenos morales y éticos que ha facilitado la corrupción y la ineficiencia en lo público y también en lo privado. A dicha falencia debemos agregar, y no con menor importancia, a la debilidad del amor por nuestra patria y la consiguiente irresponsabilidad ante nuestros compatriotas (etimológicamente «hijos del mismo padre», es decir hermanos) difundidas en todos los estratos de la sociedad argentina, pero muy especialmente, con lamentables consecuencias, en nuestra dirigencia.

Se ha inculcado de ello al aluvión inmigratorio que durante la presidencia de JUÁREZ CELMAN, a principios del siglo pasado, hizo que el suelo argentino estuviera más poblado por extranjeros que por nativos. No se puede negar a ello alguna influencia pero lo señalado tiene su principal origen un siglo antes, en los albores de nuestra patria, y se encarna en no pocos de nuestros más reconocidos próceres, particularmente en los vencedores de las guerras civiles. Muchos de ellos compartieron una convicción que se extiende hasta nuestros días: nuestra patria carece de condiciones, sobre todo humanas o raciales, para valerse por sí misma y sólo es viable «colgada» de los intereses de la potencia de turno: Inglaterra, los Estados Unidos, o de los organismos representantes del poder financiero: FMI, Banco Mundial. Poderes que siempre recompensaron generosamente a sus «socios interiores».

Sarmiento lo definiría con su brutal agudeza: «civilización o barbarie» y escribirá a Mitre dejando claro quienes son unos y otros: «No trate de economizar sangre de gauchos, es un abono (de la tierra) que es preciso hacer útil al país» (Carta del 20/9/1861). Su concepto no era mejor de nuestros indios: «Se les debe exterminar sin ni siquiera perdonar al pequeño, que tiene ya el odio instintivo al hombre civilizado» («El Nacional», 19/5/1857).

Pero es en el menos impulsivo ALBERDI, el ideólogo e intelectual más influyente de su época,

nada menos que el redactor de nuestra Constitución Nacional, quien hará más transparente esa tendencia a descalificar lo autóctono en desmedro de lo extranjero, dominante hasta nuestros días. Ya durante el bloqueo francés a nuestro puerto en 1840 escribirá en «El Siglo» de Montevideo que «mi patria es la igualdad, la libertad y la fraternidad y por eso mi bandera es la tricolor (francesa)». Tampoco tendrá empacho en subir a los barcos galos con ECHEVERRÍA, FLORENCIO VARELA, MIGUEL CANÉ y otros para ser espectadores de la heroica y victoriosa resistencia de paisanas y paisanos contra el ejército cipayo conducido por JUAN LAVALLE.

Alberdi, quien pasará la mayor parte de su vida en Europa, llegará al extremo de proponer que el idioma nacional fuese el francés, convencido como sus pares de que las tradiciones hispánicas y cristianas de nuestros sectores populares eran resistentes al «progreso». A propósito recordemos que el aporteñado Sarmiento (a quien sugestivamente se lo idolizará como «el profeta de la pampa» a pesar de haber nacido en la provinciana y montañosa San Juan) no escribirá en alguna roca de los Andes «¡bárbaros, las ideas no se matan!», sino «¡barbares, on ne tue pas les idées!».

Nada hay de reprochable en la intención de incorporar a lo nuestro aquellos progresos civilizadores de allende los mares. Lo reclamable es que se hubieran hecho mejores esfuerzos por articular la supuesta «civilización» ajena con la prejuiciada «barbarie» propia. Tarea descartable para quienes pensaban como ALBERDI quien, nada menos que en el texto de «Las Bases», en el que nuestra Constitución será un apéndice, escribirá: «Es utopía, sueño y paralogismo puro el pensar que nuestra raza hispanoamericana, tal como salió formada de su tenebroso pasado colonial, pueda realizar hoy la república representativa» (Pág. 5 de la edición de Besancon). Como puede verse don JUAN BAUTISTA no tendrá empacho de referirse a una «raza» degradada a la que habrá que remplazarla por otra mejor, la anglosajona: «Ella está identificada al vapor, al comercio, a la libertad, y nos será imposible radicar estas cosas entre nosotros sin la cooperación activa de esta raza de progreso y de civilización» (Pág. 139). Es a esto y no a otra cosa a lo que se refiere cuando señala aquello tan frecuente y equívocamente citado de «gobernar es poblar». Poblar de cabellos rubios y ojos claros...

La propuesta de ALBERDI y sus pares fue establecer el liberalismo que convenía a la potencia de entonces, Gran Bretaña, y a los comerciantes de Buenos Aires pero esto no parecía posible con tanta «chusma» de gauchos, mulatos, indios y orilleros, es decir de argentinas y argentinos mayoritarios: «La libertad es una máquina que, como el vapor, requiere maquinistas ingleses de origen. Sin la cooperación de esa raza es imposible aclimatar la libertad en parte alguna de la tierra» (Pág. 143).

El racismo alberdiano es transparente en cada página que fundamenta «Las Bases» de nuestra Constitución Nacional, no por casualidad copiada casi textualmente de la norteamericana, incluyendo los errores de traducción de la versión de GARCÍA SENA: «Haced pasar el roto, el gaucho, el cholo, unidad elemental de nuestras masas populares por todas las transformaciones del mejor sistema de instrucción: en cien años no haréis de él un obrero inglés que trabaja, consume, vive digna y confortablemente» (Pág. 43).

La patria no era la hermandad compartida de las tradiciones, las glorias, las costumbres, la lengua sino «el orden, la riqueza, la civilización» (Pág. 41). ALBERDI se explayará en consejos que aún hoy tienen dramática vigencia: «Proteged empresas particulares para la construcción de ferrocarriles. Colmadlas de ventajas, de privilegios, de todo favor imaginable sin deteneros en medio (...) Entregad todo a capitales extranjeros. Rodead de inmunidades y de privilegios el tesoro extranjero para que se naturalice entre nosotros» (Pág. 49). José M. Rosa escribirá que esa «naturalización» que pedía don Juan Bautista no consistía «en una asimilación del capital foráneo al país sino, a la inversa, del país al capital foráneo».

La crítica alberdiana al patriotismo no era tangencial: «Las ficciones del patriotismo, el



artificio de una causa puramente americana de que valieron como medio de guerra, los dominan (a los patriotas forjadores de nuestra independencia) y poseen hasta hoy mismo. Así hemos visto a BOLÍVAR hasta 1826 provocar, ligar, para contener a la Europa, y al general SAN MARTÍN aplaudir en 1844 la resistencia de ROSAS a reclamaciones accidentales de algunos estados europeos» (Pág.33). Recordemos que las «reclamaciones accidentales» consistieron nada menos que en el ataque de las poderosas armadas de Francia, en dos oportunidades, y de Inglaterra, las máximas potencias bélicas de la época en busca de mercados.

Es entonces en el ideario de algunos de nuestros próceres mayores, sin duda admirables por muchos otros motivos, donde debe rastrearse una de las razones de nuestra debilidad de sentimiento patriótico y la desconfianza en nuestras propias capacidades nacionales, culpables en medida importante de esta trágica Argentina de hoy. ●



---

**Diego Alberto 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

# Ambiente local-ambiente global: un complejo tráfico de competencias

---

**Diego Alberto Giuliano**

---

135

*«Cuando haya peligro grave e irreversible,  
la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar  
la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir  
la degradación del medioambiente»*

Principio 15, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.

## I. Interjurisdiccionalidad e intergeneracionalidad

**L**a naturaleza evidentemente interjurisdiccional de la materia medioambiental, constituye un desafío empírico de la ciencia jurídica constitucional, especialmente en el análisis de las competencias y en la resolución práctica de las evidentes tensiones que se producen entre las normativas que abarcan el ambiente local y el ambiente global, de manera simultánea.

Hace varios años que se lanzan voces advirtiendo sobre el riesgo que significa exceder los límites ambientales de la Tierra; pero esto, en realidad, como producción de legislación especializada, tiene no más de veinticinco años.

El proceso legisferante se inicia en Estados Unidos. Luego, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció en 1984, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, presidida por la primera ministra de Noruega, GRO HARLEM BRUNDTLAND. Esta Comisión se abocó al análisis de las relaciones dinámicas entre el desarrollo y el medio ambiente, concluyendo que ambos procesos podrían ser armonizados en un sólo concepto, el de «desarrollo sustentable», entendido como ese tipo de desarrollo posible que permite satisfacer las necesidades de la generación presente, sin comprometer fatalmente a las generaciones futuras.

El documento, titulado «Nuestro futuro común», recomendaba asimismo que los intercambios internacionales aseguren la preservación de los ecosistemas.

En 1987, el Informe de la Comisión, conocido como Informe Brundtland, constituyó un importante antecedente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro, en junio de 1992, denominada la Primera Cumbre de la Tierra. Esta Cumbre, arribó a una declaración de principios básicos como guía de conducta para las naciones frente al medio ambiente y al desenvolvimiento económico, a fin de asegurar la viabilidad futura del planeta.

Columna vertebral de esta declaración de principios fue la definición de una agenda de acción, el «Programa o Agenda XXI», que establece por acuerdo de la comunidad internacional, las acciones que deberán emprender cada una de las naciones, desde ese momento y hasta el siglo XXI, para transitar a un desarrollo equilibrado, minimizando el deterioro ambiental y garantizando la sustentabilidad en los procesos de desarrollo.

Este concepto de «desarrollo sustentable», nos ubica frente a una problemática puramente «intergeneracional», según la cual no puede o no debe asumir esta generación una deuda ambiental que cargue pesadamente y comprometa el bienestar y la supervivencia de las generaciones futuras. Sucede que el medio ambiente es el hábitat no sólo de los animales y de las plantas, sino fundamentalmente de los seres humanos, y ese es el ámbito del cual nos proveemos del aire que respiramos, el agua, el alimento y la tierra donde edificamos nuestro hogar. Esa es nuestra Ecología, aquello perfectamente definido por los griegos, que usaban la voz «eco», casa, y que hoy es la raíz de la palabra que define a la ciencia que estudia nuestra «casa planetaria».

A raíz del reconocimiento de esta cuestión primordial, puede decirse que se ha iniciado una nueva era para el estudio del derecho, a partir de las Conferencias de Estocolmo de 1972 y de Río de 1992.

En Estocolmo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, emitió una declaración cuyo punto central fue su llamado Principio 21, según el cual «los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional».

A partir del Principio 21, la comunidad internacional ha negociado y adoptado, sobre todo bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas, una enorme cantidad de disposiciones internacionales llamadas tratados, convenciones, convenios, pactos o acuerdos internacionales, que deben entenderse como de observancia obligatoria, además de diversas declaraciones, resoluciones y recomendaciones.

Ningún Estado Nacional ni región del mundo, se encuentra en condiciones individuales de combatir con éxito los fenómenos que originan o son consecuencia de las catástrofes ambientales.

Si bien las relaciones internacionales están estructuradas en la tradicional «Teoría del Estado» por la que las fronteras nacionales son inviolables y la soberanía es teóricamente absoluta, no se puede sostener con seriedad lo mismo en materia ambiental, puesto que las consecuencias de esas políticas públicas exceden el ámbito nacional y regional, hasta presentar implicancias globales.

De todas formas, el medioambiente, lejos de ser una excusa para violar la identidad nacional y el principio de la autodeterminación de los pueblos, debe constituirse en un espacio propicio para el fomento de las relaciones cooperativas y no sólo competitivas, de las relaciones solidarias y no solo mercantiles, de las relaciones consensuadas y no sólo contrariadas, en fin, de las relaciones civilizadas.

Y tal cual lo adelantáramos, no es éste sólo un problema global y necesariamente interjurisdiccional; es también un asunto de implicancia intergeneracional.

ORTEGA y GASSET, cuando trata la temática de la continuidad generacional, de manera muy gráfica la compara con la imagen de los acróbatas de los circos: uno sobre los hombros de los otros (esas acrobacias que se hacen sobre todo entre los gimnastas chinos o en la fiestas populares españolas) donde el que está circunstancialmente en la cúspide, cree tener cierto dominio sobre el resto, pero en realidad, resulta ser el prisionero de todos los que están debajo.

En el mundo ambiental, la figura es perfectamente aplicable puesto que nuestra descendencia —nada menos que hijos, nietos y bisnietos— resulta prisionera de los desmanes, los aciertos, los errores, los abusos y las prácticas conservacionistas que en la actualidad se concretan en relación al medio ambiente.

## II. La tensión entre lo local y lo global

En este tema, como quizás en muy pocos otros, está expuesta la tensión entre lo global y lo local: una cuestión que se encuentra hartó discutida y que efectivamente, domina el campo del derecho constitucional y de la ciencia política contemporánea.

La comprensión del fenómeno ambiental y su impacto vital, es actualmente una de las tantas «palancas internacionalistas» o globalizadoras.

Cuando la doctrina aborda el análisis de la globalización, se detallan algunos «motores», en definitiva, acciones globalizantes tanto antiguas como modernas. Entre ellas, se destacan la religión y el comercio en el siglo XIII; la Revolución Capitalista en el siglo XIV y la Revolución Industrial en el siglo XVIII hasta la década del 70. No siempre o casi nunca, se reflexiona acerca de la cuestión ambiental como una problemática globalizadora, cuasi totalizante, realmente transversal en el presente y en la historia.

La inquietud de la población por el ambiente es un hecho empíricamente comprobable: todos estamos preocupados por el equilibrio ecológico, pero lo que sin dudas no resulta igualmente constatable, es que colectiva y personalmente actuemos en consecuencia de esa preocupación verificada.

En España, se ha hecho una muy interesante encuesta en los últimos años. Se preguntaba a la población si deseaba o no vivir en un medioambiente sano. La más amplia mayoría de los encuestados afirmó su deseo por preservar un medio ambiente saludable, pero cuando llegó el momento de ordenar preferencias, sólo uno de cada diez españoles priorizó la protección del ambiente en relación al desarrollo económico. Como decía Olson —el conocido politólogo escandinavo— hay mucha «preocupación» por este tema, pero no hay tanta «ocupación» social y de conducta, en adoptar las medidas necesarias y tomar los recaudos para mejorar nuestra interacción en el medioambiente.

La naturaleza es sabia pero no «sabe» derecho, en el sentido de que no respeta los límites políticos ni las fronteras artificiales que son producto de nuestras construcciones jurídicas. Los fenómenos climáticos, la contaminación, los gases tóxicos, el manejo de los residuos, son acciones u omisiones absolutamente perpendiculares que exceden o extrapolan los límites de las comunas, de los municipios, de las Provincias y de los propios países.

A modo de ejemplo: la contaminación del río Rhin (en Europa) afecta a Holanda tanto como a Alemania; los problemas de la sequía del Chaco impactan en la Provincia de Santa Fe; la deforestación o la desertificación que hoy produce el calentamiento global del planeta, no se circunscribe a límites políticamente trazados; la quema de los humedales de las islas en Entre Ríos, impacta fuertemente sobre la ciudad de Rosario; el desborde del río Salado en la ciudad

de Santa Fe, tan trágico y destructivo en el año 2003, según los expertos, fue producido por las copiosas lluvias de Salta y de Santiago del Estero, la desertificación, el desmonte indiscriminado y muchas otras causas, incluyendo el fenómeno de «El Niño» que se provoca en el Este del Pacífico y sin embargo es causante de estos hechos calamitosos.

Está muy claro que en estos y en otros tantos casos, la manifestación de conectividad masiva y transversal del campo medioambiental, origina incluso, la aparición de fenómenos políticos bastante extraños, como el eco-terrorismo o la eco-extorsión, desafíos completamente nuevos y si se quiere, lamentablemente originales.

Hace unos años, Turquía le advirtió a sus dos vecinos, Siria e Irak, que iba a cortar el curso del río Eufrates por el término de un mes, puesto que debía ocuparse de reparar una represa (la de Atatürk en el sudeste de Anatolia). Los analistas establecieron que en realidad, el gobierno turco, a través de ese aviso, presionaba para que Siria e Irak conserven sus fronteras e impidan que las mismas sean atravesadas por los terroristas kurdos. Turquía efectivamente cortó el río Eufrates durante un tiempo y a los cuatro días de haber interrumpido ese curso, que perjudicaba a las represas hidroeléctricas sirias y a los sembrados de Irak, irrumpieron los separatistas kurdos y tomaron una ciudad de la frontera, asesinando a más de treinta personas.

Este, como se ve, es un fenómeno absolutamente interjurisdiccional.

No cabe dudas que la problemática ambiental, entonces, y el ambientalismo (en lo que tiene que ver con la acción del hombre sobre la naturaleza) desmorona todos los límites territoriales de los estados y de las naciones, exhibiendo ostensiblemente dos cuestiones:

- 1) La insuficiencia del ordenamiento jurídico de los tradicionales estados soberanos para resolver esta problemática y,
- 2) la inestabilidad de los límites territoriales que históricamente, empezaron siendo murallas fortificadas, y que ahora devienen en límites porosos, blandos y permeables a éstos nuevos problemas.

138

### III. El ambiente en la Constitución Nacional y en las Constituciones Provinciales

Nuestro país, como organización de tipo federal, incorpora el tema ambiental con atraso internacional e incluso con atraso endonacional, en el Artículo 41° del texto, producto de la reforma constitucional de 1.994.

La mora internacional se acredita, puesto que el derecho comparado latinoamericano ya había incluido el tratamiento de la protección ambiental a partir de la Constitución de Brasil de 1988, la Constitución de Paraguay de 1992, la de Colombia de 1991 y la Constitución de Perú de 1993. Y el atraso endonacional denunciado, se constata a raíz de que en el Derecho Público Provincial, se había avanzado enormemente en materia ambiental en los textos constitucionales de las Provincias argentinas, aunque quizás, el progreso no se observara tanto en la ejecutoriedad o eficiencia de la aplicación práctica de estas normas ambientales del orden local.

En el proceso de reformas constitucionales Provinciales, surgidas a partir de 1986, hay siete constituciones que se modifican y todas incorporan el tema ambiental como derecho o como deber, e incluyen, en algún caso, la defensa de intereses difusos: Catamarca, San Juan, San Luis y Santiago del Estero, lo hacen en sus constituciones reformadas en 1986; en 1987 lo hace la Provincia de Córdoba; en 1988, Río Negro; en 1990, la Provincia de Tucumán (hoy en proceso de revisión); y en 1991, la Provincia de Formosa.

La última constitución provincial reformada, la de la Provincia de Neuquén de febrero de 2006, estipula deberes del Estado en relación a las causas y las fuentes de los problemas ambien-

tales; permite a la provincia establecer estándares ambientales y realizar estudios de soportes de cargas; proteger y preservar la integridad del ambiente, el patrimonio cultural y genético, la biodiversidad, la biomasa, el uso y administración racional de los recursos naturales, planificar el aprovechamiento racional de los mismos, y dictar la legislación destinada a prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponiendo sanciones.

La provincia, para el caso, «garantiza la educación ambiental en todas las modalidades y niveles de enseñanza, prohíbe el ingreso de residuos radiactivos peligrosos o susceptibles de serlo, correspondiéndole el dictado de normas ambientales complementarias de las nacionales y de protección ambiental, de aplicación a todo su territorio, pudiendo los municipios dictar normas de acuerdo a sus competencias. No se admite en el territorio provincial la aplicación de normas nacionales que, so pretexto de regular sobre presupuestos mínimos ambientales traspasen dichas pautas, excedan el marco de las facultades constitucionales delegadas a la Nación o menoscaben los derechos que la Constitución Nacional reconoce a las provincias en el artículo 124 párrafo segundo o su jurisdicción.»

También esta novísima Constitución provincial, prevé el estudio de impacto ambiental para todo emprendimiento público o privado que se pretenda realizar en su territorio, en tanto pueda producir alteraciones significativas en el ambiente, contemplando los mecanismos de participación.

En suma, el Derecho Público Provincial recepta el fenómeno ambiental de manera anticipada a la Nación, lo hace en forma explícita y en la actualidad, con una extensión y carácter tuitivo superior al del nivel federal.

Por su parte, la Provincia de Santa Fe, aunque su Constitución vigente es un producto de la década del 60, refiere también al medioambiente, aunque no lo hace con la metodología posmoderna, o como hoy en día lo receptionan las flamantes constituciones Provinciales.

El texto santafesino de 1962, trata aspectos de derecho ambiental en su Artículo 19°, cuando refiere a la protección de la salud de manera integral y en el Artículo 28°, cuando dispone que la provincia promueve la racional explotación de la tierra (concepto que luego, la Carta de la Tierra en el año 2000, lo define de manera directa). También la Carta Provincial dispone que la provincia favorece mediante el asesoramiento y la provisión de los elementos necesarios, el adelanto tecnológico de la actividad agropecuaria a fin de obtener una racional explotación del suelo, protege el suelo de la degradación y erosión, conserva y restaura la capacidad productiva de las tierras y estimula el perfeccionamiento de las bases técnicas de su laboreo, resguarda la flora y la fauna autóctonas y proyecta, ejecuta y fiscaliza planes orgánicos y racionales de forestación y reforestación.

Luego, en el Artículo 55°, inciso 17°, entre las facultades de la Legislatura Provincial, contempla la de dictar leyes de protección y fomento de riquezas naturales, un concepto omnicomprensivo y abarcador. Y si bien la Provincia de Santa Fe no acompaña las reformas constitucionales provinciales producidas luego de la restauración democrática de 1983, en 1986 sanciona la Ley N° 10.000 de protección de los intereses difusos, verdaderamente protectora de este bien jurídico y bastante completa puesto que hasta se resguardan derechos al patrimonio histórico, artístico, cultural, etc.

#### **IV. Las competencias de la Nación y las Provincias**

A partir de la reforma de 1994, la Carta Magna Nacional hace un desglose o reparto de facultades en materia de protección del medioambiente. Es este un deslinde propio de una típica zona de transacción competencial; en realidad, una zona de tránsito bastante embotellado de

nuestra Constitución, porque hay que precisar en un área de intenso tráfico qué es lo que puntualmente le compete a la Nación y qué es lo que les compete a las Provincias, específicamente hablando.

El Federalismo no es una técnica de fácil resolución. De alguna manera, el federalismo es una construcción artesanal continua y siempre inconclusa, muy cambiante y dinámica. Lo más simple de explicar en el mundo jurídico político es el modelo de la dictadura unitaria. Eso es muy sencillo. Allí se sabe con exactitud, quién gobierna y cómo lo hace, pero Dios nos libre de una dictadura y peor aún, unitaria.

Cuando hablamos de federalismo, tenemos que hablar de pluralidad en las decisiones y de la riqueza múltiple de los distintos niveles de determinación territorial.

La regla es la competencia de las provincias porque éstas son preexistentes, madres del régimen organizacional, unidades jurídico-políticas celulares del sistema constitucional. Las provincias son, además, originarias porque sólo ellas y nadie más, ejercieron el Poder Constituyente Originario participando de las Convenciones Constituyentes de 1853-60.

La nación, competencialmente hablando, es la excepción a la regla. El entendimiento nacional es especial puesto que la nación es una suerte de abstracción, es una «invención» de las provincias; fabricada con porciones explícitas de sus atribuciones soberanas.

A los municipios, histórica y sociológicamente, también se les reconoce la maternidad del sistema y en realidad, son política, institucional, administrativa y económica y financieramente autónomos, a partir del año 1994, aunque con el alcance y el contenido que las provincias le otorguen a esa autonomía.

En simultáneo, aparece en la escena territorial constitucional, el componente regional. La región es un puente virtual que conecta físicamente a las provincias, a la nación y a los municipios, con una arquitectura operativa bastante disminuida y jurídicamente estrecha. El reaseguro final del Artículo 75°, inciso 32° de la Constitución Nacional, funciona como una cláusula de seguridad por la cual el Congreso de la Nación regula sobre todos los poderes implícitos que tengan que ver con sus facultades o competencias constitucionales.

Por su parte, el Artículo 124°, in fine, establece el dominio originario de los recursos naturales de las provincias. Esto quiere decir que los recursos del territorio de las provincias pertenecen a éstas «originariamente». Algo que parece obvio y tautológico, pero que no fue siempre así. En la reforma constitucional de 1949, por ejemplo, la competencia y el dominio sobre todas las fuentes de energía, caídas de agua, yacimientos petrolíferos, mineros, con excepción de las fuentes de energía vegetal, eran de dominio inalienable e imprescriptible del estado nacional, aunque, disponía que lo fueran con la correspondiente participación en su producto «que se convendrá con las provincias».

Ahora, —sostiene ROSSATI—, en el dominio originario de las Provincias constatamos la presencia del denominado «federalismo de concertación», que en este aspecto, expresa dos cosas: Primero, es una reivindicación histórica, que acompaña la preexistencia de las provincias respecto de la nación.

Y en segundo lugar, es una «advertencia», porque el dominio es originario, pero no absoluto, es decir, es originario, pero no definitivo, y esto permite desdoblar la jurisdicción de la competencia: de uno puede ser una cosa y de otro otra cosa.

Aquí opera, entonces, el Artículo 41°, tercera parte, norma a la que GREGORIO BADENI califica de «vaga e imprecisa». La regla constitucional dispone que los presupuestos mínimos de protección ambiental los determina la nación; mientras que las provincias otorgan normas complementarias, especificando que los presupuestos mínimos que establezca la nación, es decir la regulación ambiental del Congreso, no puede de manera alguna alterar las jurisdicciones locales.



Se han hecho al respecto, tres interpretaciones.

La **primera** es la interpretación que «amontona» todas las competencias y concluye lo siguiente: «la competencia en materia ambiental es de la nación y es de las provincias, es una competencia indistinta, es una competencia conjunta» y lo afirman con alguna argumentación: la competencia ambiental es de las provincias y nunca éstas la delegaron a la nación, aunque también se trata de una competencia nacional en orden a la denominada interjurisdiccionalidad, como sucede con el transporte o el comercio, en las que la propia naturaleza «movible» de la materia proyecta de inmediato la competencia hacia la órbita federal nacional.

Esta argumentación por la que ambas jurisdicciones actúan como gemelas puesto que estarían facultadas para hacer exactamente lo mismo, parecería colisionar frontalmente con el Artículo 41° de la Constitución nacional que establece una distinción entre «presupuestos mínimos de protección» y «protección complementaria».

La **segunda** interpretación —quizás un poco estirada— también de la Constitución, es que hay un nivel de protección «sustantivo» o de fondo y un nivel de protección de tipo «adjetivo» o complementario. Lo sustantivo, es atribuido a la Nación y lo adjetivo, lo procedimental, lo instrumentalizador, es atribución de la Provincia.

Estos intérpretes también esgrimen fundamentación. El texto del Artículo 41° vendría a ser simétrico con el del Artículo 75°, inciso 12° ( «Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones»). Por ello, los Códigos de fondo o sustantivos, los dicta la jurisdicción nacional. Los Códigos adjetivos o procedimentales son dictados por las Provincias.

Esta interpretación simplificada del texto constitucional no arriba a ninguna solución, puesto que según reflexiona Rosatti, los niveles de protección no mínimos correspondientes constitucionalmente a las provincias, no son necesariamente adjetivos sino también sustantivos.

La **tercera** postura, esgrimida por ROSATTI, es que en el tema de la competencia hay pluralidad (es competente la Nación y la Provincia) jerárquica ( porque las atribuciones no son indistintas sino diferenciadas) y sustantiva (porque tanto la Nación como la provincia comparten idéntica responsabilidad en la protección ambiental). La Nación se ocupa de lo mínimo y las Provincias de lo máximo; y en cuanto a lo sustantivo, toda la legislación que fabrica la Nación en materia ambiental y toda la legislación que fabrican la Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia ambiental, tienen el mismo rango, porque ambos niveles estaduales son responsables y tienen como competencia proteger al medioambiente y el desarrollo equilibrado.

Se trataría de una proposición del denominado «federalismo de concertación», puesto que se asegura un mínimo común denominador para todas las provincias argentinas y luego, el máximo tuitivo, lo dispone cada provincia y la Ciudad Autónoma.

La nación dicta normas mínimas de protección ambiental para todo el país y las provincias las maximizan, puesto que la protección ambiental es un traje que se confecciona sobre la silueta de cada provincia, del hábitat de cada provincia; y allí, entonces, el modelo, el diseño básico lo consagra la nación, pero el talle lo determina cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La nación podrá determinar los niveles por ejemplo, de contaminación admisibles en los ríos y en los lagos pero la Provincia de Río Negro, de Neuquén, o la que fuera, puede establecer mayores exigencias de pureza y calidad de las aguas lacustres (no menos, sí más).

¿Qué sucede cuando el problema ambiental, que es un problema movedizo —dice BIDART CAMPOS— y muy transferible, sale de la jurisdicción de la provincia? ¿Qué pasa con el animal

en extinción que cruza una ruta y pasa a otra provincia? ¿Qué pasa con las aves protegidas que van a nidificar a otras jurisdicciones?. Esta claro, la naturaleza no «sabe» derecho. Afirmar lo contrario es algo así como la cima de la jactancia de los abogados.

En el campo ambiental, por su composición «cruzada», actúa la competencia federal a raíz de su interjurisdiccionalidad, tal cual ocurre en los casos del transporte y el comercio. Una interpretación administrativa de este postulado de reparto es la realizada por el propio Consejo Federal del Medio Ambiente en la Resolución 92/04, expidiéndose formalmente acerca de las características y contenido de las normas denominadas de presupuesto mínimo de protección ambiental, cuyo dictado fue delegado por las provincias a la Nación Argentina mediante el Artículo N° 41 de la Constitución Nacional.

En ese sentido, transcribimos los criterios adoptados por la Resolución 92/04:

«**1• Contenido de presupuesto mínimo:** Se entiende por presupuesto mínimo al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre. Incluye aquellos conceptos y principios rectores de protección ambiental y las normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimos de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, constituyen potestades reservadas por las provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias.

**2• Caracterización de la norma que contiene presupuestos mínimos de protección:**

**2•1• Delegación de potestad legislativa en materia ambiental.** Sus Limitaciones: Es indudable que el artículo 41 de la CN contiene una expresa delegación de las provincias a la Nación, de potestades legislativas de protección ambiental, imponiendo las siguientes limitaciones para tal cometido: a) que su contenido sea de garantía mínima; b) que sea de protección ambiental; y c) que no se alteren las jurisdicciones locales.

**2•2• Son leyes dictadas por el Congreso de la Nación.** El mandato del artículo 41 de la C.N. está otorgado a la «Nación» y consiste en el dictado de «normas». De conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 75, inc. 32, 76 y 99, 2° Párrafo del inc. 3° de la Constitución Nacional, debe entenderse que la referencia a Nación es al Congreso de la Nación, único Poder con facultades legislativas. En consecuencia el concepto normas corresponde al de leyes, que por su naturaleza son dictadas por el Congreso de la Nación.

**2•3• Contenido de Protección Ambiental:** Toda interpretación que se haga debe tener carácter restrictivo lo que implica que su objetivo debe mantener una relación directa y concreta con la finalidad de protección ambiental sin desvirtuar las competencias reservadas a las provincias, vaciando de contenido a los arts. 122 y 124 de la C.N.

**2•4• Normas complementarias:** Las leyes de presupuestos mínimos pueden ser reglamentadas por las provincias de conformidad a los mecanismos que sus ordenamientos normativos prevén, en caso que éstas lo consideren necesario a los efectos de su aplicación efectiva. La Nación, por su parte, tiene la misma facultad en el marco de su jurisdicción y en el ámbito de las competencias constitucionalmente delegadas. De la propia naturaleza jurídica de las reglamentaciones ejecutivas deriva su función de otorgar operatividad a las partes de las leyes que de por sí no la tengan, careciendo de entidad suficiente para introducir modificaciones en las mismas, ya que un reglamento no puede ir más allá de lo previsto por el legislador. Debe entenderse que para el caso en que existan normativas provinciales o locales menos restrictivas que la ley de presupuestos mínimos, éstas deberán adecuarse a la Ley Nacional. Respecto de las normas locales vigentes y preexistentes a las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, aquellas mantienen su vigencia en la medida que no se opongan y sean más exigentes que éstas».

## V. El medio ambiente y el federalismo de concertación

La pregunta que resta formularnos es si existe el federalismo de concertación del que tanto se habla, o si por otro lado, ese «modus» de federalismo es sólo un postulado imaginario, una invención tranquilizante de los teóricos, pero de ninguna manera un escenario real y posible, por lo menos en el ámbito ambiental.

Las relaciones entre la nación, las provincias y los municipios, en esta particular materia como en otras tantas, no son pacíficas. Esta es un área de poca concertación, se diría que más bien es un área de exclusión o de muy poca concordia. A las provincias se las consulta poco en materia de protección ambiental, y a los municipios y a las comunas, en general, no se los consulta nada sobre estos aspectos.

El Pacto Ambiental Federal que se suscribiera el 5 de julio de 1993 entre el Presidente de la Nación, la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Nación y las 23 Provincias argentinas, en algún sentido es asombroso porque, en verdad, marca el principio contrario al sustentado en la Conferencia de Río, en donde representantes de 179 gobiernos acordaron adoptar un principio descentralizante.

El pacto argentino promueve los acuerdos nacionales e internacionales y los acuerdos de la nación con las provincias en materia de protección del medioambiente y eso resulta ajustado a lo comprometido en Río. En el nivel provincial, el Pacto Ambiental Federal promueve «la unificación de los organismos de temática ambiental», y concluye disponiendo que «debe concentrarse al máximo nivel posible la fijación de políticas de recursos naturales del medioambiente». Claramente lo contrario de lo suscripto en la Conferencia de Río, y recién llegábamos de Río, porque el Pacto Federal Ambiental se concreta en el año 1993.

Europa ha hecho todo lo contrario en este sentido. A partir de que el 80% de la población europea vive en ciudades, el viejo continente ha trabajado fuertemente el tema ambiental en el ámbito local. Dos años después de Río, tiene lugar la Conferencia Europea sobre las Ciudades sostenibles en la ciudad danesa de Aalborg, donde es creada la Carta de Aalborg una declaración de compromiso de las autoridades locales para el desarrollo de procesos y estrategias que llevan a la toma de medidas de acción concretas en el desarrollo de la sostenibilidad urbana.

La fundamentación es que las ciudades, en cuanto unidades más pequeñas y descentralizadas, están en contacto directo con los numerosos desequilibrios arquitectónicos, sociales, económicos, políticos y ambientales que las afectan, por lo que constituyen el ámbito adecuado para identificar esos desajustes y resolverlos de una manera integrada. Para ello, el trayecto se inicia en el espacio de los poderes locales, a través de un proceso de diálogo con todas las entidades públicas y privadas, empresas, organizaciones y comunidad en general, y concluye con una tarea de auto-evaluación constante de los resultados obtenidos a partir de las acciones que se realizan.

El programa más exitoso de la Unión Europea en este tema es Agenda XXI y tiene por protagonista a la ciudad sustentable, como una aplicación localizada de lo dispuesto por el Cap. 28 del Programa 21 (Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, 1992), que expresa: «Cada autoridad local deberá iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un Programa 21 Local. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales van a recibir ayuda de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrán la información precisa para formular las mejores estrategias».

En la carta de Aalborg, las ciudades europeas, «tomando conciencia de que el actual modelo urbano de vida es el principal responsable de la destrucción del medio ambiente, se comprometen a trabajar junto con las comunidades, en búsqueda de la de la justicia social y de la

sostenibilidad económica y ambiental». Este espíritu origina la creación de la Agenda 21 Local, que es un modelo para «diagnosticar y formular políticas municipales sostenibles con el propósito de evaluar el estado ambiental, social y económico de un determinado municipio y, con la participación de toda la comunidad, comenzar un proceso abierto, dinámico, creativo y gradual que defina un modelo de sostenibilidad urbana».

Agenda XXI entonces, es una suerte de plan estratégico ambiental local. Son agendas que se confeccionan en las ciudades, fundamentalmente para ejecutar programas de trabajo, actividades, tareas de aprendizaje y planificar el futuro, además del presente, en esta materia. Hoy en día, desde el punto de vista cuantitativo, hay 8.000 ciudades en el mundo que tienen ya Agenda XXI en acción. En Inglaterra, el 60 % de sus ciudades poseen Agenda XXI; en Suecia, el 100%. España es un país de alrededor de 8.000 municipios, pero ya cuenta con alrededor de 300 ciudades ocupadas del tema ambiental en forma directa.

Como se observa, las relaciones en materia ambiental son —al menos— tensas entre la Nación y las Provincias y una prueba de ello se manifiesta en algunas de las resoluciones del Consejo Federal del Medioambiente que integran todas las Provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Remitámonos al análisis de algunas de esas Resoluciones:

En la N° 77 de fecha 18 de diciembre de 2003, en relación al proyecto de ley referido al «Régimen de libre acceso a la información pública», el Consejo Federal de Medio Ambiente entiende que, en virtud de existir colisiones relacionadas con aspectos técnicos, jurídicos y de gestión entre las normativas provinciales vigentes y el proyecto de ley en cuestión, considera conveniente proceder a realizar las consultas con las distintas jurisdicciones y que esa consulta y concertación sea previa a todo trámite. Por ello, el Consejo solicita al Congreso de la Nación que, previo a la comunicación de la ley al Poder Ejecutivo, se le «dé intervención para el análisis del texto normativo a los efectos de hacer las sugerencias para contribuir a lograr una gestión ambiental nacional consensuada».

En la Resolución N° 80, de marzo de 2004, el Consejo Federal del Medio Ambiente resuelve concluir que las leyes con contenido ambiental sancionadas hasta el presente avanzan sobre competencias reservadas constitucionalmente a las Provincias, existiendo la necesidad de modificarlas.

Luego, el COFEMA, cáusticamente expresa: «nos ofrecemos a proponer nuestras ideas en materia de ambiente y solicitar al Honorable Congreso de la Nación que los proyectos de ley de contenido ambiental que se encuentren en estado de tratamiento legislativo, previa la sanción, sean consensuados con las provincias, en respeto a la jurisdicción de las mismas» reconocido por la Carta Magna.

En relación a la participación de las provincias que comparten el Acuífero Guaraní en la Unidad Nacional Ejecutora del Proyecto, la Resolución N° 84/04 del Consejo Federal del Medio Ambiente, se dirige al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y a la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, con el fin de reclamar el aseguramiento de la participación de los organismos ambientales de las provincias involucradas, en la toma de decisiones nacionales sobre el acuífero, puesto que hasta el momento, no había sido generada una instancia institucional que lo efectivice en la práctica.

La queja se origina, precisamente, en la necesidad de garantizar un permanente consenso y flujo de información sobre los avances del proyecto nacional de protección y desarrollo del Acuífero Guaraní, garantizando la posibilidad de consulta previa a la toma de las decisiones que conforman la posición nacional en la Unidad Ejecutora del mismo. Como se observa, el reclamo no es verbal ni colateral, sino escrito, formal, numerado y muy preciso.

Tales «indicaciones», ciertamente severas sobre la falta de institucionalización de la participación provincial en proyectos de fuerte impacto ambiental, llevados a cabo o monitoreados por la Nación, o vinculadas a la ausencia de consulta sobre la sanción de leyes que involucran directamente a las jurisdicciones locales, no transmiten demasiado espíritu de «concertación» sino más bien todo lo contrario.

## VI. El federalismo en red

El modelo tradicional de gestión de gobierno donde los políticos deciden y la administración simplemente ejecuta, está en profunda crisis y evidente decadencia.

El federalismo es una antigua y sabia forma de organización del estado que reconoce la presencia de realidades políticas originarias y las incluye, en un flujo constante de vínculos de cooperación, suprasubordinación y participación en las decisiones globales.

En el estado federal, cada parte se reserva un catálogo de competencias y delega porciones de su soberanía en un ente «sutil» que administra en beneficio del conjunto.

Cada parte hace lo propio de su competencia, con los recursos propios y los que eventual y cooperativamente le son asignados por el conjunto. Si el estado federal se desborda o abandona toda «sutileza», si permite que las partes se debiliten hasta el límite de sus fuerzas, el conjunto se resiente hasta la necesaria transformación del sistema organizativo en otro modelo que no puede ser el federalismo.

El juego en el que cada parte conserva competencias y recursos, a través de la concertación pacífica y una convivencia finamente equilibrada, resulta actualmente impracticable, porque está basado en una ilusión que es tranquilizadora y complaciente pero que no es cierta: que las cosas son simples. En el federalismo y en la democracia las cosas no son simples, sino combinadas y complejas.

¿Y cuál es el modelo de federalismo que mejor se ajusta a la protección del medioambiente?. Sostenemos que el ambiente es una materia propicia para el desarrollo de un «gobierno en red» y para construir un «gobierno de proximidad».

Gobernar en red significa lo siguiente:

- a) Fomentar la participación horizontal, es decir, incluir más sujetos que intervengan en las decisiones de temática ambiental; más actores, más interdependientes, más articulados.
- b) Incluir un concepto de gobierno multinivel. Los gobiernos ya no pueden monopolizar las decisiones en su exclusivo nivel; deben necesariamente compartir, convivir y codecidir, no solamente con otros niveles jerárquicos superiores (los municipios, la nación, las provincias, las regiones y los Organismos Internacionales), sino también con niveles internos, desde las vecinales hasta las organizaciones no gubernamentales ocupadas de estas causas.

El federalismo en red es opuesto al federalismo jerárquico, aquel en el que las unidades locales son nada más que operativas o instrumentales; es también distinto al federalismo dual, confrontativo o agonal, en el que el gobierno local es autónomo pero está desconectado y aislado.

El modelo de federalismo en red se presenta como un paradigma que significa compartir áreas de actuación sobre la base de múltiples interdependencias con el resto de los niveles territoriales, sociales y políticos.

Este formato de federalismo es un desafío que obliga a hacer mucho más que concertar. El mundo actual nos ofrece un panorama de incertidumbres y de cambios acelerados y ello impac-

ta fuertemente en el marco de las regulaciones jurídicas. Quizás la esperanza de la concertación haya decaído en cierta ingenuidad.

Quizás sea hora de construir la red y para ello es necesario restaurar el derecho federal modernizando sus conexiones y amplificando las voces de todos sus miembros en una nueva caja de resonancia articulada.

Como expresa un antiguo proverbio chino, se dice que cuando las aves ya no saben más qué hacer, se picotean; cuando las bestias no saben más qué hacer, se atacan. Cuando somos los hombres los que ya no sabemos qué hacer, debemos recurrir al derecho. En materia ambiental, como en tantas otras materias, sólo nos queda el derecho, que es quizás, la última utopía posible. ●

---

**Cecilia Alemany**

Doctorado de Estudios Multidisciplinarios  
de las Sociedades Latinoamericanas  
Universidad Sorbote Nouvelle Paris  
Networquer de Social Watch

---

# Escenarios posibles en la Argentina de 2010

---

Publicado en Cuaderno del Bicentenario N° 2

---

**Cecilia Alemany**

---

147

*Resumen de «Horizonte 2010: escenarios de conflicto en los países del MERCOSUR y Chile»<sup>1</sup>*

**E**ste esfuerzo de anticipación no pretende predecir el futuro sino explorarlo desde una perspectiva basada en la construcción de escenarios prospectivos. Partiendo de la coyuntura recesiva de AL y del fin de las recetas de crecimiento ante las lecciones de las crisis de los años 90' y en particular de la crisis argentina y sus repercusiones en la región, parece casi una obligación preguntarse sobre qué puede suceder en éstos países en los próximos años, o cuáles pueden ser los efectos de los actuales deterioros sociales y económicos que se viven en la región. Este estudio preliminar se basa en esas interrogantes poniendo énfasis en los potenciales conflictos sociales que pudieran desarrollarse en el año 2010.

La aplicación de recetas que funcionaban para países desarrollados post-industrializados con características culturales, políticas, sociales y estructurales diferentes entre sí y más aún en relación a países en vías de desarrollo, no produjo equidad ni estabilidad social. Ese problema ya resulta estructural y se afirma sin contestaciones que más de la mitad de la población de AL se encuentra en situación de pobreza.<sup>2</sup> El hecho de que la mayoría de los niños que nacen en AL a principios del s.XXI estén en situación de pobreza, y por lo tanto, desfavorecidos desde

---

<sup>1</sup> Este es el resumen de un estudio realizado en 2002-2003 a cargo de investigadoras de la Red Sur Norte (RSN) con el apoyo institucional del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), coordinado por CECILIA ALEMAN Y e integrado por MARA ADI, VERÓNICA VIDAL, FERNANDA PEREIRA, y LUCÍA PÉREZ. El mismo fue publicado en Pensamiento Propio, y en la Revista Futuros (disponible en: [www.revistafuturos.info/futuros\\_2/conflicto\\_mercosur1.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros_2/conflicto_mercosur1.htm)).

<sup>2</sup> Idem CEPAL.

su gestación, alerta sobre la futura composición de nuestras poblaciones, y el porcentaje de marginación que puede soportar una sociedad en el futuro en términos sociales, políticos y económicos.

La toma de conciencia sobre las consecuencias a futuro de ciertas políticas tomadas en la actualidad, tanto a nivel nacional como local, puede verse favorecida a través de la aceptación de que en los próximos años los escenarios de conflictos intra-etáticos podrán darse en varios puntos del continente americano, y que su inter-relacionamiento no debería subestimarse. Por esto, es necesaria la visualización de futuros conflictos políticos, sociales, religiosos, étnicos o por recursos económicos, de forma de alertar a los actuales tomadores de decisión y a la población en general, sobre el peligro que se corre si no se actúa teniendo en cuenta los riesgos que enfrentan nuestras sociedades a futuro.

El estudio realizado en 2002-2003 pretende hacer un primer acercamiento a los potenciales conflictos que pudieran presentarse en los países del Mercosur y Chile en el año 2010. Por lo tanto la construcción de este grupo de escenarios tiene un primer corte geográfico que abarca al Cono Sur de AL y un segundo corte de tipo temporal que fija el horizonte prospectivo en el año 2010. Para la elaboración de los escenarios se partió de una breve fotografía de la región y de cada país tomando como referencia la coyuntura actual, relevando las características sociales, económicas, políticas, institucionales culturales y étnicas para cada caso. Por lo tanto la situación 2001-2003 se tomó como punto de partida para la construcción de los escenarios 2010. El estado de situación de cada país se acompañó de un relevamiento de actores sociales y políticos de relevancia en la actualidad y que pudieran ser de interés para el estudio de futuros conflictos.

148

Al considerar futuros conflictos en los países del Mercosur y Chile (miembro asociado al Mercosur), se observa que entre estos hay una fuerte reducción de rivalidades inter-etáticas y de las históricas presiones fronterizas. La creación del Mercosur, posibilitó la integración fronteriza más que el quiebre entre fronteras. Las diferencias territoriales y fronterizas entre Argentina y Chile parecen superadas aunque persiste cierta rivalidad implícita entre sus poblaciones, que no pasa de percepciones mutuas competitivas y populares.<sup>3</sup> Forzando la reflexión prospectiva, se identifican como potenciales factores explicativos de conflictos regionales, los de carácter meramente comercial. En este sentido los escenarios de conflicto entre los miembros del Mercosur y Chile se visualizan como difíciles y pautados por intereses sectoriales (como se observa con el sector energético en 2006). La política exterior de estos países los une en varios frentes, no sólo a nivel regional sino también a nivel internacional. Esto reduce la posibilidad de que se enfrenten entre sí, lo que llevaría a suponer que en el horizonte 2010 quizás los mayores conflictos en la región no sean inter-etáticos sino intra-etáticos (derivados fundamentalmente de la desigualdad social en aumento), o que en el peor de los casos, los conflictos intra-etáticos hicieran necesaria la intervención de terceros, ya sea a través de la mediación de los gobiernos del Mercosur, la intervención directa de los EE.UU con las consecuencias que acarrearía en la región o la intervención de fuerzas de paz internacionales.

En la elaboración de los escenarios se constató que desde el año 2003, parecía que además de la coyuntura internacional, el problema del terrorismo y el narcotráfico, los conflictos en el 2010 en el Cono Sur, podrían tener como ejes explicativos factores tales como: Inclusión e identidad, la problemática campesina y el medioambiente, la seguridad alimentaria y los transgénicos.

<sup>3</sup> De la misma forma que los ciudadanos europeos nacidos en España tachan de «gavachos» a los franceses, y éstos últimos hacen bromas continuamente sobre los nacidos en Bélgica o el Reino Unido. Por lo que no se entiende que esas herencias nacionalistas sean factores de conflicto de ningún tipo.



La pobreza, el conflicto personal y social que genera la marginación no son entendibles a través de meras categorizaciones o consideraciones porcentuales. Sin embargo, como aproximaciones a la realidad pueden ser de utilidad al momento de imaginar posibles situaciones de conflicto en los países del Mercosur y Chile, conflictos que tendrán proyección doméstica y podrán darse en varios puntos del continente americano, y que su interrelacionamiento no debería subestimarse. En definitiva, las incertidumbres generadas en la actualidad tanto a nivel regional como internacional, son fruto de la complejización del desarrollo tecnológico y humano global y se ven acompañadas de disparidades y desigualdades que en AL se tornan potenciales factores de conflicto en el futuro. Este estudio pretende adelantarse a algunos de esos posibles escenarios de conflicto reconociendo que es una modalidad más de comprensión de los fenómenos sociales que puede ayudar a perfilar mejores políticas y una mayor conciencia en la toma de decisiones.

Tomando en cuenta que la crisis argentina de 2001 representó una nueva modalidad de crisis del s. XXI que son a la vez económicas, financieras, institucionales, sociales, y políticas, resulta riesgoso simplificar posibles escenarios de conflicto en el 2010. Sin embargo, teniendo en cuenta lo anterior, surgen al menos 4 escenarios de conflicto relevantes para la Argentina en 2010 con sus respectivos sub-escenarios, que se desarrollarán y debatirán en el marco de las discusiones animadas por el Instituto de Desarrollo Regional:

**Escenario 1:** Modalidad tradicional de Acciones colectivas de protesta.

**Escenario 2:** Modalidad de protesta social violenta con enfrentamientos por liderazgos antagónicos.

**Escenario 3:** Conflicto político entre centros de poder federales.

**Escenario 4:** Conflicto institucional por deslegitimación del Estado.

149

### **Contexto de escenarios de conflicto Argentina 2010:**

La crisis argentina de la década pasada ha dejado secuelas de orden social insoslayables, lo demuestra:

- El aumento de la pobreza (70% de la población vive por debajo de la línea de pobreza) y la marginalidad.
- El aumento violencia urbana y pauperismo en zonas rurales con respecto a los años 2002-2005.
- La caída total de la clase media formada que no se contenta con no haber podido recuperar su status de vida de los lejanos años 90.
- El aumento de las medidas de seguridad por temor a robos y secuestros, sigue la tendencia de las clases altas a movilizarse a zonas residenciales en la periferia de la ciudad, a las que se accede solamente con identificación con micro-chips o lectores de retina (o dactilares). Los niños de clase alta no pueden ir solos al colegio, y ya no juegan en los jardines por temor a los secuestros.
- El aumento de la presencia policial y militar y de la represión, especialmente en zonas céntricas y sub-urbanas de las grandes ciudades, además de represiones a los miles de indigentes que vagan por las calles y rutas nacionales en busca de alguna salida fuera de la ciudad.
- El desempleo se mantiene entre un 30 y un 40%.
- Los delitos, como en los años 90, no se procesan ni condenan en tiempo y forma, pero hay presiones para una agudización de las penas, y algunos sectores extremistas proponen la pena de muerte.

- Las fuerzas del orden están completamente corrompidas y ya no son una garantía para la sociedad en general que tiende (en los casos de alto poder económico) a contratar guarda-espaldas personales y familiares.

Por todo esto, en el año 2010 Argentina presenta un escenario social muy conflictivo y de riesgo, frente al cual explota un **levantamiento popular** en protesta por la caótica situación social que se vive. Este levantamiento puede tomar diversas modalidades (Sub-escenarios).

## Escenario 1

### Modalidad tradicional de Acciones colectivas de protesta

Los diferentes movimientos sociales realizan inicialmente acciones colectivas de protesta, en las modalidades de:

- Paralizaciones y Huelgas generales.
- Ocupaciones de caminos y accesos.
- Movilizaciones callejeras.

No se había visto en Argentina un fenómeno tan unificado de MS desde la crisis del año 2001, aunque la escala de violencia aumenta en un país donde la población en general se encuentra armada por seguridad.

Los líderes de los diferentes movimientos sociales que impulsan este levantamiento expresan que ésta revuelta se llevará hasta las últimas consecuencias.

150

Esta situación parece no tener límite, esto es producto de una acumulación de enojos, abusos y violencias a la cual los sectores medios y bajos, se han visto expuestos en los últimos años. Estos movimientos están llevando al extremo su contienda, radicalizando y violentando sus acciones; varias de las rutas principales de este país se encuentran cortadas y fueron tomadas por esta revuelta unificada.

Ocurren una serie de saqueos y varios edificios de las principales ciudades son destruidos; tornándose en una potencial situación de guerra civil.

## Escenario 2

### Modalidad de protesta social violenta con enfrentamientos por liderazgos antagónicos Movimientos Sociales

Lo que comenzó como un levantamiento unificado, se ha convertido en una guerra de MS. Los líderes más carismáticos de los grupos radicales de ésta revuelta han comenzado a desarrollar una lucha interna por la hegemonía del movimiento.

Los antagonismos y las diferencias de ideas han podido más que sus reivindicaciones iniciales, y los focos que estaban dirigidos contra el gobierno se encuentran ahora divididos entre disputas y enfrentamientos internos y atentados de diversa índole al gobierno, cada uno ejecutado por los diferentes bloques del movimiento enfrentado.

Esta situación debilita la revuelta ya que la población no fanatizada descubre los intereses hegemónicos de algunos de los líderes así como prácticas corruptas dentro de los propios movimientos, y el enfrentamiento se recrudece en violencia pero se focaliza en enfrentamientos entre los núcleos duros armados de los MS enfrentados.

## Escenario 3 Argentina

### Conflicto político entre centros de poder federales

El problema de la redistribución de los ingresos y la riqueza parece haber llegado a su límite. Este conflicto se elevó a los órganos institucionales del Estado, mas específicamente, a los gobiernos federales de la Nación.

Los gobiernos provinciales, que por su gestión y riqueza local generan superávit, han decidido anular la distribución presupuestal central y definir el presupuesto de modo provincial. Claramente las provincias con más desventaja social y con menor riqueza local se han levantado indignadas por una decisión que ha tachado de arbitraria y despótica.

Estalla un grave conflicto —con sucesos agudamente violentos— por la distribución presupuestal central de las rentas entre las provincias.

Se está desarrollando un conflicto económico-tributario por definiciones presupuestales inequitativas que en definitiva es un conflicto inter-provincial; con un enfrentamiento entre centros de poder, pero lo que es más grave aún, se ha desatado un conflicto entre los pueblos de las diferentes provincias en donde durante los enfrentamientos han habido varios heridos y muertos.

## Escenario 4 Argentina

### Conflicto institucional por deslegitimación del Estado

#### Movimiento Piquetero

Desde el 2002 el movimiento de los piqueteros se ha ido consolidando como movimiento vanguardista, con un sólido proyecto social. Los piqueteros se han institucionalizado, convirtiéndose en una gran fuerza que posee un poder y capacidad de incidencia social muy importante.

Ante la inhabilidad de gobierno de responder de alguna manera ante la crisis que sufre Argentina y hartos de ver como su país se está deteriorando progresivamente este movimiento ha decidido —con el respaldo de sus seguidores— suplir a las instituciones estatales. La legitimidad del Estado está corriendo grave peligro.

El movimiento piquetero ha logrado de hecho posicionarse como alternativa de la función social estatal con una gran legitimidad moral, quitándole lo que de legítimo le quedaba al gobierno.

Se está desatando en Argentina una disputa entre los poderes del Estado, donde, sintiéndose éstos sin capacidad de respuesta ante la peligrosa situación generada, han decidido una intervención militar que reprima los movimientos piqueteros.

Argentina se encuentra ante un enfrentamiento entre la institución política y un movimiento con una gran fuerza y legitimidad social.

#### Sub-escenario 1: Primacía de la institucionalidad del Estado

La clase media apoya la institucionalidad del gobierno que se mantiene por la fuerza, desarticulando el movimiento piquetero que, con varias caídas en sus filas y reprimidos violentamente, se repliegan a sus áreas de acción iniciales.

#### Sub-escenario 2: Golpe de Estado militar

El gobierno, debilitado y desarticulado, con nula legitimidad y respaldo social se ha quebrado ante el poder de las Fuerzas Armadas y lo que comenzó como un pedido de represión se

materializó en una intervención de corte dictatorial. Argentina se encuentra ante un estado de Sitio que amenaza con consolidar un Golpe de las Fuerzas Armadas.

### **Sub-escenario 3: Adherencia al movimiento Piquetero**

La clase media se ha cansado de su situación y de la ineptitud y corrupción del gobierno. Esta ha respondido manifestándose mediante protestas de diversa índole. Ha salido a la calle y se manifestó solidariamente con el movimiento piquetero, respaldando su acción y propuesta de alternativa.

Se están dando en Argentina graves enfrentamientos con las Fuerzas Armadas, pero más allá de las grandes pérdidas en las filas del movimiento piquetero, su fuerza y alianza con la clase media lo mantienen como un bloque potente que se mantiene en el tiempo.

En el 2010, tras largos enfrentamientos, se desata una guerra civil. En este contexto se dan dos posibles sub-escenarios alternativos:

### **Sub-Escenario a: Intervención regional**

La presión internacional por la peligrosa situación Argentina incontrolable por su gobierno, ha llevado a que los gobiernos de la región hayan decidido establecer una intervención en ese país.

### **Sub-Escenario b: Intervención internacional**

La delicada situación Argentina, en donde se ve peligrar su estado de derecho lleva a los organismos internacionales a desarrollar una intervención estratégica en aquel país, para restablecer el orden y posibilitar una salida lo menos conflictiva posible a la encrucijada por la que atraviesa.

---

# Una invitada indeseable «la inflación»\*

---

**Publicado en Cuaderno del Bicentenario N° 3**

---

**Dora del Carmen Orfilia**

---

153

**E**n el año 2005 se introdujo en nuestra economía esta convidada que no fue incluida en nuestra lista de convocados. Al principio lo hizo con timidez, y su actitud mesurada fue la que produjo el descuido de las autoridades, especialmente las fiscales y monetarias. Suponían que una inflación menor a los dos dígitos no era digna de atención.

Mientras tanto los logros del gobierno eran reiterados por todos los medios de comunicación defensores del oficialismo, que los publicitaban machaconamente. Así las declamaciones sobre el superávit fiscal o el crecimiento del P.B.I. entre el 7% u 8% anual, reducían aún más la débil actitud de las autoridades incapaces de prevenir situaciones críticas en el mediano o largo plazo. Tampoco la tan deseada corriente de capitales que provocaría este crecimiento llegó desde inversores domésticos ni a partir de los extranjeros.

## **Pero hagamos un breve resumen**

Luego de la devaluación de 2001/2002 se produjo una esperada reactivación de la actividad productiva, asociada a la extraordinaria coyuntura internacional que favoreció nuestras exportaciones de productos primarios: cereales, en especial la soja; aceites; el petróleo. Además hubo sostenimiento de bajas tasas de interés a nivel internacional en tanto que el gobierno obtuvo importantes ingresos por retenciones a las exportaciones de esos commodities, que aumentaron además las reservas monetarias del país.

---

\* ORFILA, DORA DEL CARMEN, «Una invitada indeseable: la inflación» en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 59, abril 2006.

De esta manera varias industrias llegaron a su máxima capacidad instalada en un plazo de algo menos de dos años, mientras que sus necesidades de reposición de insumos y tecnología eran reducidas por el alto tipo de cambio. Así también, los reclamos por incrementos salariales de diferentes sectores productivos y de servicios que se produjeron durante todo 2005, provocaron un aumento en los costos empresariales. Entretanto y luego del cambio de ministro de economía, el gobierno continuaba sosteniendo una relación superior a los \$ 2,80 por cada dólar estadounidense y que actualmente está en alrededor de \$ 3,10. Para lograrlo continuaba con su política monetaria de intervención en el mercado de divisas, basada en una flotación «sucia» del tipo de cambio. Ello también contribuía a reducir la liquidez del circulante, particularmente después de saldar la deuda con el Fondo Monetario Internacional, debido a las continuas compras de dólares y euros, con el fin de sostener esa tasa artificialmente. Estas medidas le permitían una recaudación fiscal sostenida especialmente, como ya apunté, por exportaciones de materias primas. Por todas estas causas se estableció la inflación en nuestra economía.

Las consecuencias inmediatas de esta política en el mercado laboral fueron negativas porque:

Simultáneamente, pese a que en el último trimestre de 2005 se redujo el desempleo en dos puntos, del 14 % al 12 %, el I.N.D.E.C. (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) seguía considerando a las personas que percibían los subsidios al desempleo como ocupados. Si se descuentan los ciudadanos que perciben planes sociales sin realizar contraprestación laboral alguna del rubro empleados y se los asigna correctamente al desempleo abierto, se estima que la desocupación real está en un 17 % promedio para el período considerado. Pero los empresarios no demandaban mano de obra en una cantidad acorde al crecimiento de la actividad económica y si bien hubo un leve repunte del empleo legal «en blanco», no computable al desempleo abierto,<sup>1</sup> no redujo sus índices el subempleo y continuó incrementándose el trabajo «en negro», con la consiguiente inequidad distributiva del ingreso. Además resultó que las demandas de mano de obra estaban dirigidas a personal calificado en tanto que la mayoría de los desocupados eran trabajadores no calificados.

Por su parte, las PYME's, es decir, aquellas empresas con menos de 40 trabajadores generan el 71 % de los actuales puestos de trabajo asalariado privado. Sin embargo, ofrecen un salario 50 % menor que las grandes, con lo cual han incrementado el desempleo informal o «en negro» del mercado de trabajo. Como ejemplo, abonan un salario promedio mensual de \$ 710,00 contra una remuneración promedio de \$ 1.420,00 por mes de empresas grandes. Aunque tienen un tercio de descuento en sus contribuciones patronales ello no se refleja cuando contratan personal ya que no han aumentado sus demandas de mano de obra.

## El rol de las expectativas

La ciencia económica, como toda ciencia social analiza hechos y comportamientos humanos, tanto individuales como comunitarios. La inflación es un aumento generalizado de los precios de la economía, y por ello considera a ésta, cuando alcanza aumentos cercanos o superiores a

<sup>1</sup> Ese leve incremento del empleo legal, se debió primordialmente a la demanda de trabajadores calificados, como profesionales universitarios y técnicos. Así también muchos de los trabajadores antes calificados debido al paso del tiempo (desempleo estructural) perdieron sus habilidades y pasaron a engrosar el abundante grupo de los no calificados. No olvidemos que el desempleo en Argentina ya incluye a dos generaciones: los desocupados de la década del '90 y sus hijos mayores, suplantados a veces por sus mujeres que incrementan la fuerza laboral informal o «en negro».

los dos dígitos anuales, generadora de situaciones indeseables como: el despilfarro económico; la «ilusión monetaria» y la pérdida del poder adquisitivo de la población; la disminución de ganancias de los productores; el aumento de la pobreza y otras calamidades propias de este tipo de desequilibrio económico.

Una de las causas que puede generar inflación está en la propia estructura de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo. Esta inflación estructural se debe a que varios mercados son oligopólicos, cuyos integrantes son dominantes y formadores de precios en sus sectores. Así también la producción de las naciones emergentes está dedicada mayormente a la producción de materias primas con precios que se deterioran continuamente frente a los precios de los bienes industriales que aún no producen domésticamente y deben importar.

Otro motivo se halla en la emisión monetaria sin respaldo (emisión primaria) y en el exceso de créditos bancarios (emisión secundaria) y a consecuencia de ellas, se produce un aumento de la velocidad de circulación del dinero.<sup>2</sup>

También por lo antedicho se produce un incremento en la demanda con una oferta insuficiente para satisfacerla, lo cual lleva a un aumento de los costos.

Si las autoridades monetarias están empeñadas en sostener un tipo de cambio fijo o regulado a través de una flotación «sucia» como ocurre actualmente en Argentina, el Banco Central al comprar divisas también provoca inflación por la emisión monetaria que efectúa como contrapartida.

Otro motivo se basa en la puja distributiva de la sociedad para, en el caso de los empresarios, obtener mayores ganancias o medidas gubernamentales preferenciales, como vg. subsidios o rebajas impositivas. También los trabajadores reclaman mejoras en sus salarios y condiciones laborales (horarios de tareas excesivos, falta de medidas de seguridad e higiene laboral, etcétera).

Inicialmente la inflación puede provocarse por expectativas provenientes de rumores en los mercados, o desde comentarios de algunos productores o a raíz de reclamos salariales y amenazas de huelgas de los trabajadores, etc. De allí que la economía de un país dependa muchas veces de elementos imprevisibles o situaciones volátiles, o de descontentos sociales de diversos sectores. Se supone con cierta certeza de origen psicológico, que en el corto plazo se incrementarán todos los precios y salarios.

También la situación mundial, en cuanto a las decisiones políticas y económicas de Estados Unidos y de Europa; respecto a los precios de nuestros commodities en los mercados internacionales; de la relación del tipo de cambio entre el dólar estadounidense y el euro; de las variaciones en la tasa de interés de EE.UU.; de las guerras de este país con Afganistán e Irak y posiblemente con Irán, del conflicto palestino-israelí, generan continuos estados de incertidumbre que se convierten en expectativas inflacionarias.

Influyen además las negociaciones con las empresas privatizadas y concesionadas realizadas durante el 2005 por el incremento de las tarifas de los servicios de energía, de provisión de agua y de telefonía. Tales incrementos, especialmente a los sectores productivos del país provocaron aumentos en los costos empresarios, con la expectativa de nuevas subas para este año 2006.<sup>3</sup>

En una economía tan lábil como la argentina, muy desequilibrada por el aumento del desempleo en todas sus formas, con las consiguientes profundizaciones de la pobreza y la indigencia para los habitantes de menores recursos; la falta de cultura del trabajo; el desarrollo de una niñez y una juventud carentes de futuro y cuya esperanza de vida es mucho menor a la que el

<sup>2</sup> Recordar la Ecuación de Cambio de Irving Fischer (1911)

<sup>3</sup> Los aumentos de tarifas para casas de familia se han postergado para el segundo semestre de 2006

país podía mostrar hace dos décadas; con una brecha superior a las 31 veces entre los deciles extremos de ciudadanos con los mayores y los menores ingresos; el regreso de enfermedades típicas de la pobreza extrema y el aumento de las endemias del país<sup>4</sup> era muy posible el regreso de la inflación. Los analistas económicos preveían esa situación, pues no ignoraban que había una inflación reprimida desde antes de la devaluación a causa del régimen de convertibilidad y la valuación ficticia de nuestra moneda y que podía presentarse ante los menores descuidos gubernamentales. No se manifestó antes de fines del 2005, porque los ciudadanos acompañaron al gobierno en sus políticas iniciales, esperando su asentamiento en el poder y sus decisiones futuras, en especial las reivindicaciones sociales.

### Algunos importantes indicadores

Desde la devaluación de los años 2001/2002 la canasta básica de alimentos se incrementó en un 106,2 %, con una inflación promedio acumulada del 76,4 %. En tanto la riqueza del país medida por su P.B.I. durante el trienio 2003/2005 fue del 9 % anual, con un crecimiento por 37 meses consecutivos, superando los altos valores de 1998. Sin embargo, la pobreza actual es mayor que en aquel año de 1998 y la distribución de los ingresos es más regresiva en la actualidad. En enero de este año ya se conoció que la inflación de diciembre de 2005 fue de 1,2 %, con lo que el año cerró con un valor del 12,4 %, superior a la estimación que había hecho el Banco Central de entre el 8 % y el 9 %.

El nivel de pobreza fue estimado entre el 45 % y el 50 % de la población del país. La canasta alimentaria básica, que mide así la indigencia, cayó en diciembre de 2005 solamente un 0,1 %, gracias a los acuerdos de precios obtenidos entre el gobierno y algunas empresas productoras de bienes. Es decir que, la canasta básica subió para el citado año un 18 %, lo cual significó un mayor aumento comparada con una inflación contenida a través de los acuerdos, del 12 % anual. En otros sectores como alquileres para casas de familia y locales comerciales ha habido importantes incrementos que han sido del 30 % y las renovaciones de contratos nuevos así lo certifican; de igual manera se han aumentado las tasas de interés para la obtención de préstamos hipotecarios; también en el año 2005 la energía creció el 14 %, principalmente para la industria. En lo relativo al comercio exterior, la tendencia al aumento del saldo positivo en la balanza comercial está desacelerándose.

La recaudación tributaria aumentó entre un 20 % y un 25 % en el I.V.A. y Ventas en general. Entre tanto, han aumentado los pedidos de préstamos para inversiones al Banco Nación: se están solicitando 25 millones de pesos por día, solicitudes provenientes principalmente de los sectores de turismo, textil y lácteo.

### Difícil control de la inflación

Una primera situación es la existencia de una inflación contenida a causa de los acuerdos de precios de los bienes del sector alimentos, renovados en febrero, como también de la canasta

<sup>4</sup> Se instalaron otra vez la tuberculosis, la lepra, el cólera y la brucelosis, se incrementaron el Mal de Chagas-Mazza, las infecciones y caída de dentadura en niños y adultos, la desnutrición aguda en todas las edades con el respectivo aumento de la mortalidad infantil y de los jóvenes, la reducción de su esperanza de vida y muchos de ellos refugiados en las drogas baratas como la llamada «paco» (pasta básica de cocaína) y en la inhalación de pegamentos, como es el caso de los «chicos de la calle».



básica para escolares tanto en útiles como en vestimenta. En estos dos casos cabe acotar que los acuerdos en alimentos se han realizado con supermercados de grandes cadenas y con los de origen chino, quienes en total representan cerca del 45 % de la oferta.

Los restantes oferentes, el 55 %, pertenecen a comercios pequeños, como almacenes y quioscos, siendo los que abundan en el Gran Buenos Aires, donde está la mayor concentración de población del país, y en ciudades chicas de las provincias. Así también los bienes que integran las listas acordadas con el gobierno, representan en los grandes supermercados apenas un 0,7 % de su oferta total.

En cuanto a la vestimenta para escolares del nivel primario y secundario y en menor proporción, para adultos en general, hay acuerdos también con supermercados que hacen una oferta mínima. Como la dispersión de los comercios dedicados al rubro textil es muy grande, se habla de realizar acuerdos sobre canastas de vestimenta que se venderán en, vg. la zona de Plaza Once, de la Capital Federal.

El segundo motivo para esta inflación contenida se halla en la intervención gubernamental en los precios del transporte público, regulados y subsidiados en cuanto al gas oil que consumen y como se puntualizó antes, en las tarifas de servicios públicos no incrementadas para las viviendas particulares.

Como ya puede fácilmente deducirse, estos precios máximos, eufemísticamente llamados acuerdos de precios, son muy inestables y seguramente provocarán lo que la experiencia de décadas ya ha enseñado: desabastecimiento de bienes, la formación de filas o «colas» para obtener productos esenciales y la creación de mercados negros.

## Perspectivas para la inversión

157

El mantenimiento del actual tipo de cambio con nuestra moneda doméstica subvaluada tiene consecuencias directas sobre los montos de nuestra deuda externa, ya que el 40 % de dicha deuda está en pesos más el ajuste por C.E.R.<sup>5</sup> lo que provoca un incremento de 6.000 millones de dólares estadounidenses sobre la misma, calculados sobre la inflación de 2005 del 11,2 %.

La actual política monetaria provoca un círculo vicioso: el Banco Central al regular el mercado compra divisas y como contrapartida realiza emisión monetaria, pero a fin de evitar el aumento de la inflación absorbe gran cantidad de pesos y por consecuencia coloca Lebac entre los inversores financieros. Ello hace que se incrementen las tasas de interés y por lo tanto los costos y consecuentemente los precios de los bienes y servicios y por fin el círculo cierra con aumento de la inflación.

Los empresarios agrupados en la U.I.A. Unión Industrial Argentina analizan la baja inversión que tiene Argentina, ya que, tiene sólo un 9 % de su P.B.I. en créditos, mientras que en los países desarrollados y en algunos otros de la región se dedica hasta el 20 % de su riqueza para inversiones. Esa proporción del 20 % sería la adecuada al actual crecimiento de un 9 % del P.B.I.

Le han solicitado a la ministra de economía una mayor cantidad de créditos y la creación de un BNDES, Banco Nacional de Desarrollo de Brasil, similar a nuestro antiguo BANADE (Banco Nacional de Desarrollo) argentino. Además le han pedido control de los aumentos salariales y que no otorgue nuevos planes sociales de subsidios, para que la entidad pueda colaborar con el gobierno. Por otra parte que el gobierno reduzca las retenciones agrícolas que paralizan las inversiones del sector y cree un fondo especial de créditos para las Pyme's.

<sup>5</sup> C.E.R. Coeficiente de Estabilización de Referencia.

El Ingeniero SOLANET expresa que desde agosto de 2005 hubo un aumento de la demanda que quedó insatisfecha por una oferta insuficiente de bienes y servicios. Esta limitación de la oferta se debió a la falta de inversiones y al hecho de que muchas empresas habían llegado al límite de su capacidad productiva. Agrega que el gobierno ataca los efectos y no las causas de la inflación.

El Dr. LIBERMAN de la Fundación Mercado considera que se han «maquillado» los I.P.C. (Indices de Precios al Consumidor) calculados por el I.N.D.E.C. y que los acuerdos de precios son un analgésico en el corto plazo, para la reducción de esos precios en algunos productos.

El Dr. VALLE, de FIDE (Fundación de Investigaciones para el Desarrollo Económico) adjudica como causa principal de la inflación, a la falta de inversión puesto que durante 2005 ésta sólo se incrementó en un 6 % contra un aumento de la demanda del 21 %.

La fundación Ecolatina ahora a cargo del Dr. LAVAGNA (h) como prevé para este año 2006 una recaudación impositiva de alrededor de 6.400 millones de pesos que ingresarán por incrementos en el I.V.A., Ganancias y el impuesto al cheque aconseja derivar dichos aumentos al Fondo Anticíclico, con lo que se obtendrían alrededor de 139.600 millones de pesos para neutralizar el ciclo crítico<sup>6</sup> y poder dedicar una parte a la inversión.

La Fundación Capital, creada por el Dr. Martín Redrado estima una inflación para el año 2006 del 10,9 %, es decir, menor a la del 2005.

La Fundación F.I.E.L (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) a cargo de los Dres. BOUR consideraN, a diferencia de la institución anterior, una inflación mayor para este año, del 15,5 %; un crecimiento del P.B.I. del 6,2 %; una expectativa de expansión económica del 11,8 % y un porcentaje de inversión del 11,8 %.

El Dr. ESPERT entiende que la inversión para nuestro país es muy baja y hace un llamado de atención respecto a que la creación de puestos de trabajo era para el año 2003 del 6 % en tanto que en el 2005 fue del 2 %. Considera que esta tendencia a la baja continuará durante este año.

El gobierno espera combatir la inflación actuando sobre las expectativas de los mercados; controlando los monopolios, oligopolios, monopsonios, oligopsonios, monopolios bilaterales; es decir, todos los mercados imperfectos; sobre el exceso de demanda que a causa de oferta insuficiente provoca inflación de costos; confía en que los acuerdos de precios evitarán la espiralización de la inflación y considera que la cuestión de fondo está en decidir una política de inversión. Relacionando siempre el P.B.I. con las proporciones de inversión más convenientes para generar un crecimiento importante en un país, tengamos en cuenta estas relaciones: para obtener un incremento del 4 % al 4,5 % anual, se necesita una inversión del 21 % del P.B.I. Por ejemplo, China que tiene actualmente un P.B.I. que aumenta a un 9 % anual, posee inversiones por un 42 % del total de su Producto.

## El peligro de la estanflación

El término «estanflación» se considera fue creado y expresado por primera vez por Iain Mc Leod en 1965, en un discurso ante el Parlamento británico. El Dr. PAUL SAMUELSON define a la estanflación como: «...término que describe la coexistencia de un elevado» desempleo o estancamiento y una persistente inflación. Su explicación se halla «principalmente en el carácter tendencial del proceso inflacionario».

El siguiente es un resumen que he realizado del análisis que hace el Dr. SAMUELSON en uno de sus libros.

<sup>6</sup> Recordar las frecuencias o ritmos de las fluctuaciones económicas: la Cima y la Sima, que se calcula ocurren en lapsos de 7 años. Con anterioridad, hasta la década del '70 se producían cada 10 años.

A partir de mediados de la década del '60 y durante la década de 1970/1980 en el mundo industrial de Estados Unidos principalmente y Europa, surgió una situación macroeconómica hasta entonces desconocida: la perturbación de la oferta. Consistía en un acusado desplazamiento de la oferta agregada a causa de un repentino cambio en las condiciones de productividad y de los costos. A esta crisis debemos adjudicarla, especialmente en los Estados Unidos, a todas las calamidades del fatídico año 1973, llamado por los economistas «el año de las siete plagas». Hubo en ese país malas cosechas; especulación generalizada en los mercados de materias primas; desplazamiento de las corrientes oceánicas; conmociones en los mercados de divisas; una guerra en Oriente Medio. Debemos destacar el gran aumento del precio del barril de petróleo decidido por la O.P.E.P. (Organización de Países Exportadores de Petróleo), que de U\$S 3,00 iniciales llegó al precio de U\$S 30,00 por unidad. Para evitar el desabastecimiento de combustibles y demás derivados del petróleo, el gobierno de EE.UU. comenzó a subsidiar los aumentos en el crudo.<sup>7</sup> Finalmente, como las autoridades entraron en un círculo vicioso sin retorno, decidieron devaluar el dólar en un 10 %.

De allí las violentas perturbaciones de la oferta, la importante reducción de las reservas de materias primas y de los combustibles y por lo tanto, el gran incremento de los precios mayoristas. Fue tan grande ese golpe que los precios de las materias primas y los combustibles (los más afectados en un principio) subieron entre 1972 y 1973 más de lo que se habían incrementado durante el período que fue desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1972.

Con esa tremenda perturbación de la oferta, la inflación aumentó enormemente en tanto que la producción real de la economía disminuyó muchísimo, con la consiguiente consecuencia de un importante desempleo y el estancamiento de muchos sectores de la producción. Así se instaló la estanflación en los Estados Unidos.

159

Hasta la aparición de este fenómeno inédito, los ciclos económicos observados por los analistas económicos tenían una alternancia de origen, basada primordialmente en movimientos de la demanda agregada.

Cuando la economía de un país se hallaba en el período expansivo existían altos niveles de empleo, tasas de interés bajas por lo que se incrementaba el consumo, lo que para equilibrarse exigía un consecuente aumento de la producción con precios generalizados más altos y así se producía inflación. En cambio, durante la fase restrictiva se observaba aumento del desempleo, alza de las tasas de interés y ante la reducción de la demanda, la oferta se ajustaba al nuevo equilibrio con una menor producción y baja en el nivel generalizado de los precios.<sup>8</sup>

Las explicaciones para definir el fenómeno de la estanflación fueron variadas y se emitieron teorías muy diversas. Tanto es así que en la actualidad muchos economistas consideran que los Estados Unidos continúan en esa situación, que no han sabido resolver ni los gobernantes ni los especialistas. Estos economistas expresan que «...la estanflación simplemente ha sido asumida por todos y nos hemos acostumbrado a convivir con ella».

<sup>7</sup> Los Estados Unidos poseen grandes recursos naturales, entre ellos el petróleo. Pero su demanda doméstica sólo puede ser cubierta por su producción local en una tercera parte. Los dos tercios restantes se los provee la O.P.E.P. y no pueden cambiar a la importación de petróleo desde otros países, como vg. los Nórdicos, porque sus refinerías están adaptadas para las características químicas del crudo que exporta el oligopolio-cartel. Modificar esas plantas para adaptarlas a otro tipo de petróleo sería costosísimo y llevaría un largo proceso. De allí su dependencia del crudo de la O.P.E.P. y entre otros, los motivos de sus invasiones a Afganistán e Irak.

<sup>8</sup> Analizado gráfica y analíticamente en la difundida Curva de Phillips.

## Veamos ahora que podría ocurrir en Argentina

Las características actuales de nuestra economía son: una inflación persistente que se estima continuará al menos en el corto plazo; una producción que en muchos sectores ha llegado al límite o «techo» de su capacidad instalada; la imposibilidad para esas industrias de importar los insumos y tecnologías que les permitan superar aquel techo; la carencia de créditos más accesibles, sea por lo lento y farragoso de las exigencias pedidas y por su tramitación para obtenerlos, sea porque no existen líneas «blandas» para las Pyme's. Se necesita también una modificación fiscal para impuestos y tasas regresivos, específicamente en el I.V.A., en Ganancias y en el impuesto al cheque. Es muy importante que el gobierno defina una política de estado en el sector de la energía, ya que los precios del petróleo y los combustibles, referenciados a los valores internacionales, inciden directamente en los costos productivos y el consumo de sus derivados, como vg. la industria química y del plástico.

La carencia de inversiones domésticas en la economía real, debido al bajo nivel de ahorro, como de capitales extranjeros, es otro de los frenos para pasar de un crecimiento sostenido como el actual a un verdadero desarrollo económico. Aunque muchos potenciales inversores miran con interés a América Latina, con lo que nos incluyen, todavía no toman decisiones importantes por no tener aún una percepción más completa de las políticas económicas y sociales del gobierno y de la seguridad jurídica. En un informe de *Standard and Poor's*, de marzo de este año, la inversión durante 2005 en las naciones emergentes ha sido muy baja, de tan sólo el 4,5 %, comparada con la que se hizo en los países desarrollados. Según los analistas de esta empresa de cálculo de indicadores, no se invierte en nuestros países porque no se obtendría en ellos una importante tasa de retorno.

Unicamente interesan inversiones en commodities, especialmente en minería. En Argentina la inversión actual es de solamente 3.000 millones de dólares.

Párrafo aparte merece el tema de la inequitativa distribución del ingreso que no solamente incrementó la brecha entre los ciudadanos de mayores y menores ingresos con el aumento de la indigencia, la pobreza y la persistente pauperización de la clase media. Esta inequidad provocó además un aumento de la demanda de bienes y servicios constreñida a un grupo pequeño de argentinos y extranjeros, quienes, por ejemplo, han realizado inversiones en el mercado inmobiliario, con un auge de la construcción en zonas como la de Puerto Madero, en la Ciudad de Buenos Aires, tanto en pisos y departamentos para vivienda de alto nivel, como en hoteles de categoría y edificios de importantes oficinas. De manera similar se han realizado ese tipo de aplicaciones del capital en zonas turísticas de la Patagonia, muchas veces apropiadas a sus legítimos propietarios, descendientes de los pobladores originarios. También fueron realizadas inversiones en zonas de las provincias de Córdoba, en Cuyo, en la Mesopotamia y en algunos municipios del Gran Buenos Aires. Además aunque continúa el superávit de la balanza comercial, hay que prestar atención a que ese saldo se está reduciendo continuamente año a año.

Estas son las situaciones que pueden hacer peligrar el crecimiento actual de la economía y que de instalarse la inflación en el mediano y largo plazo y continuar la imposibilidad de renovación de la industria, con la persistencia del desempleo, y la inequidad en la distribución de una riqueza que en esa hipótesis se reduciría, se estaría en estanflación, uno de los fenómenos más indeseables que pueden ocurrir en una economía, con lo peor de dos situaciones críticas: inflación por un lado y estancamiento productivo y desempleo por el otro.

## Los buenos senderos

El ventajoso tipo de cambio doméstico ha producido un desarrollo importante de la industria

turística. Tanto Buenos Aires, como los demás centros de atracción del país, están hoy en la agenda de todas las empresas de viajes que traen visitantes de Europa, Estados Unidos, Canadá, Australia, de Japón y otros países asiáticos y de América del Sur. Ello ha generado inversiones en hoteles, no sólo en los de gran categoría sino también en los de cuatro o tres estrellas y en los denominados «hosteles», que absorben turismo especialmente de estudiantes en viajes de intercambio. Simultáneamente y por efectos contrarios en cuanto a la tasa de cambio, el turismo local dejó de pasar sus vacaciones en el exterior y se ha dirigido a ciudades y regiones de la nación. Por tal motivo se han incentivado formas novedosas de atracción turística como el turismo de aventura, la promoción de lugares y ciudades no tradicionales para los argentinos, los campeonatos de deportes en playas, el turismo religioso, etc.

Con respecto a los jubilados y pensionados, el gobierno ha dado continuos incrementos para quienes perciben el haber mínimo y se han agilizado notoriamente las tramitaciones de este régimen, con una eficiente actividad en la ANSeS.

El canje de los bonos post default se realizó exitosamente pese a las demandas de los fondos «buitres» que reclamaron ante jueces del exterior. Actualmente el valor de los bonos continúa en ascenso.

El sostenido crecimiento que tuvo nuestro P.B.I. durante 36 meses debería ser acompañado por una alimentación continua del Fondo Anticíclico.

Se concedieron todos los aumentos de salarios que determinarían los convenios colectivos de trabajo luego de negociaciones de distintas formas de reclamos, algunos concretados de manera ordenada y muchos de ellos después de agresivas manifestaciones callejeras.

Desde el principio de año desde el gobierno se está manteniendo un diálogo permanente con los empresarios a fin de coordinar herramientas para el combate a la inflación.

El país ha establecido positivas vinculaciones con varios países europeos, como con España y principalmente con las naciones vecinas: Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay, Venezuela, Colombia y Uruguay, salvo el conflicto por la instalación de fábricas de pasta para papel en ésta última.

Ha habido una reducción del desempleo abierto pero quedan pendientes varias acciones para erradicar todos problemas de empleo y la pobreza e indigencia crecientes.

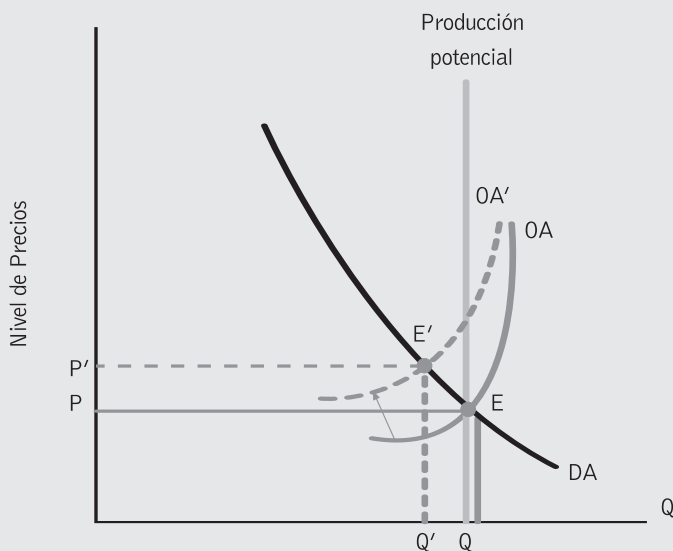
Considero que el gobierno actual está a tiempo de saldar estas deudas sociales y económicas, dejando de actuar luego de los hechos consumados y previendo nuevas crisis y malestares. Si toma la decisión de planificar la economía para, al menos, los próximos cinco años, sin especular acerca de su posible continuidad en el poder, el presidente saltará la brecha que lo transformará de un simple político en un verdadero estadista con lo que aprovechará inteligentemente esta oportunidad histórica, ingresando al círculo de los dirigentes cuya presidencia será perdurable en la memoria de los ciudadanos argentinos.

VER ESQUEMA 1 Y 2, PÁGINA SIGUIENTE.

Esquema 1

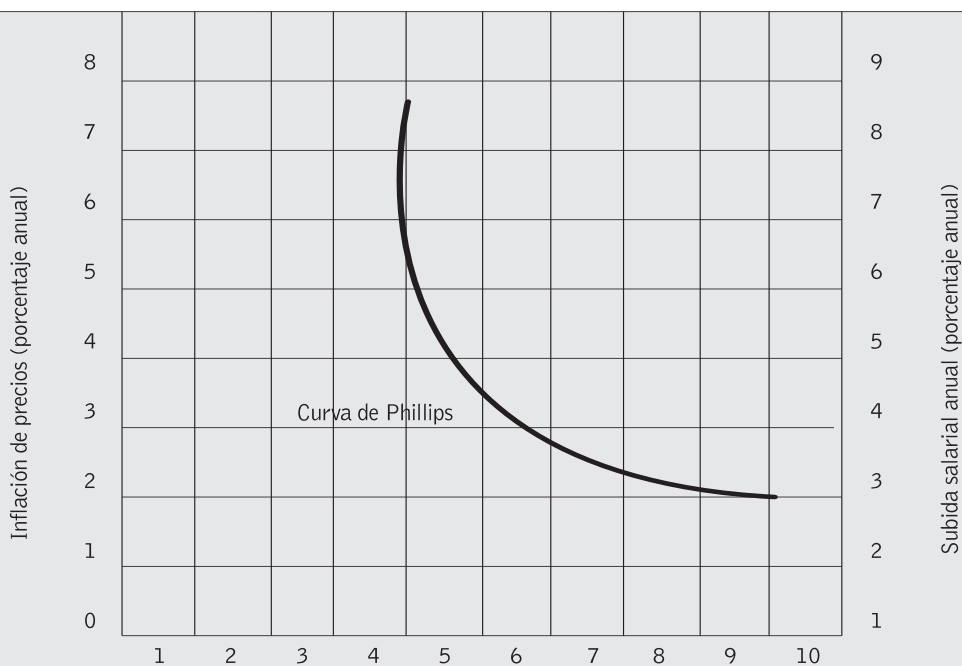
Estanflación.

Perturbaciones de la oferta



Esquema 2

Curva de Phillips para el Corto Plazo



## Bibliografía

- SAMUELSON Y NORDHAUS, Economía, Editorial Mc Grow Hill.
- FRANK, ROBERT, *Microeconomía y Conducta*, Editorial Mc Grow Hill.
- SACHS-LARRAÍN, *Macroeconomía*, Editorial Prentice Hall.
- DORNBUSH-FISHER, *Macroeconomía*, Editorial Mc Grow Hill.
- FERRUCCI, RICARDO J. y otros, *Lecturas de Macroeconomía*, Ediciones Macchi.
- SALVATORE, DOMINIC, *Microeconomía*, Editorial Mc Grow Hill.
- APPLEYARD Y FIELD, *Economía Internacional*, Editorial Irwin.
- KRUGMAN, PAUL, *Economía Internacional*, Editorial Addison Wesley.
- ORFILA, DORA DEL CARMEN, Apuntes propios de Microeconomía, Macroeconomía y Economía Internacional.
- Diarios: *Clarín*, *La Nación*, *Ambito Financiero*, *El Cronista*, *El Economista*, Artículos varios de las secciones económicas.
- Diario sobre Diarios: Servicio informativo por Internet, elaborado por la Universidad nacional de La Plata.
- Emisoras de radio: *América AM*, varios programas económicos con analistas como GUILLERMO (Willy) KOHAN, PABLO WENDE, CARLOS (Charly) FERNÁNDEZ.
- *Radio Cooperativa AM*; programas conducidos por LILIANA LÓPEZ FORESI y DANIEL MUCHNICK.





# Del paraíso que merecemos

**Análisis de riesgos en el país del fin del mundo**

---

**Publicado en Cuaderno del Bicentenario N° 1**

---

**Carlos Scabuzzo**

---

165

**C**omo observador de la realidad, no soy de los que coinciden con las líneas argumentales que establecen que nuestro problema de contaminación sea el resultado «del aumento explosivo de la población urbana o del sostenido desarrollo industrial», y menos aún «de la existencia de un marco inadecuado normativo»; sucede, según la visión de este análisis y como es común en otros ámbitos del estado, que en la superposición de niveles nacionales, provinciales y municipales, se genera un debilitamiento de controles —en un escenario fragmentado y sin coordinación— que permite la aparición de demasiadas zonas grises.

¿Cuál es para cualquiera de nosotros —habitantes de la más importante ciudad o del más pequeño de los pueblos— la información disponible en nuestro Municipio o Comuna que nos indique el nivel de contaminación de nuestro aire, de nuestra agua o de nuestro suelo? y ¿qué análisis de conocimiento público esas gestiones gubernamentales han generado para determinar los efectos sobre la salud que esos niveles detectados ocasionan?

## **Más grande más podrido**

La realidad que se observa en esta nota no determina de manera excluyente la relación entre importancia de la urbe y la contaminación. Es cierto sí, que ha mayor densidad aparece mayor pobreza, y que la mayor densidad es un factor potenciador del problema, cuando no existe conciencia, ni plan de trabajo.

Los argentinos —ciudadanos comunes como su clase dirigente— no podemos alegar ignorancia en nuestra defensa. La *contaminación* en nuestro país es más importante de lo que habitualmente aparece publicado en los medios, pero poco menos prioritaria para integrar las agen-

das públicas. Instalada en el discurso como deliciosa música para los oídos en las campañas proselitistas, pierde vigencia y conciencia a la hora de ejercerse el poder, bajo la excusa de que se transforma en un inhibidor del desarrollo y en desactivadora de radicaciones industriales.

## No mires la paja en el ojo ajeno

...Sino la viga en tú propio ojo (LUCAS 6:41) enseñanza bíblica instalada en la cultura popular argentina, pero poco usada en la existencia cotidiana de nuestro pueblo.

Un vuelo rasante sobre nuestra existencia nos permite descubrir que la problemática medio ambiental no es una prioridad de los gobiernos, aún considerando que el nivel alcanzado en algunas zonas ponga en riesgo real la salud de los ciudadanos que habitan esos lugares.

Un estudio de la Universidad de Salta de hace unos años, nos indicaba que una de las mayores reservas de agua potable del noroeste argentino, Cabra Corral, estaba contaminada con metales pesados —mercurio, boro y zinc—.

Testigo en peligro, también sería el lector, que se dispusiese a recorrer el lago San Roque, quién soporta un severo incremento de la cantidad de nutrientes disueltos en sus aguas, como el fósforo y el nitrógeno, debido a la gran cantidad de desechos cloacales y de desagües de tipo industrial o agrícola que se arrojan a sus aguas.

Sufriría igual desencanto, quién pensando en las curativas aguas termales de Río Hondo, se enterase de que las mismas son agredidas y contaminadas por las aguas que bajan de Tucumán después de todo un proceso que nace en Catamarca en la extracción del oro, el cobre o la plata. Recorrer con mirada crítica esta hermosa zona de Santiago, nos haría preguntar entre otras cosas, **¿dónde están los peces del Río Dulce?** Y si vamos al origen, el interrogante sería aún más serio **¿donde se fueron las familias que vivieron a orillas del río Vis-Vis en Catamarca?**

Pero no todo pasa tan lejos —*al menos de quién desde este artículo intenta que la hipocresía criolla en este tema se asuma como conducta criminal por negligencia o interés*—; volando más cerca nos topamos en provincia de Buenos Aires con la contaminación del sistema Matanza-Riachuelo, el 55% de la población de la cuenca carece de cloacas y el 35% no tiene agua potable. Los ríos de la cuenca reciben 368.000 metros cúbicos / día de aguas residuales domésticas y sólo el 5% recibe tratamiento sanitario previo, además de unos 88.500 metros cúbicos/día de desechos industriales, originando no solo daños al ecosistemas del riachuelo, sino además enormes perjuicios para la población afectada.

Otra área que en este vuelo nos llamo la atención, es el polo petroquímico de Dock Sud, donde se encuentran radicados unos 50 establecimientos industriales —refinerías de petróleo, plantas de recepción y almacenaje de petróleo y sus derivados, plantas de recepción y almacenaje de productos químicos, central termoeléctrica y un relleno sanitario— allí los resultados de los estudios realizados por distintas organizaciones reveló la presencia de tóxicos en el aire y el suelo (entre ellos benceno, metano, tolueno, xileno y otros hidrocarburos de alta peligrosidad para la salud por su comprobado efecto cancerígeno.

## Papel, piedra y tijera

En esto de empezar por casa y en la búsqueda de la viga... como dice el texto evangélico citado, parece que el caso de las papeleras Uruguayas nos despertó del dulce sueño en pleno vuelo, ante otros focos que aparentemente degradan nuestra calidad de vida, entre ellos las papele-

ras argentinas, las que, silenciosamente hasta ahora, producen y en muchos casos, según denuncias, contaminando en la Argentina. Entre las más citadas, Alto Paraná y Celulosa Puerto Piray, en Misiones; Celulosa Argentina, en Capitán Bermúdez; Ledesma, en Jujuy; y Papelera del Tucumán. **Parece que allí donde el agua cambia de color y el olor nauseabundo invade tus fosas nasales, allí, nace el papel.**

No quisiera cerrar este abordaje, sin antes citar otra de las cuestiones que por su exposición pública merece ser puesta a consideración; y la que no se encuentra vinculada al manejo de residuos, ni desechos, ni al vuelco de productos químicos a los cursos de agua, me refiero a el lado oscuro de la agricultura intensiva y de monocultivo, que según el ecólogo OTTO SOLBRIG *«el paso a una agricultura “intensiva” ha sido un proceso gradual. Pero las tecnologías originales de la revolución verde no fueron sostenibles debido al impacto negativo de ellas sobre el eje ecológico y el eje social. Las tecnologías de la revolución verde incrementaron la erosión de los suelos, llevaron a la contaminación de acuíferos, redujeron la biodiversidad en las zonas en que se aplicó, y llevó al desempleo rural»*, a partir de esta apreciación; y sin entrar en el análisis del principal de los cultivos —que sirve la argentina para solucionar los problemas «hoy»— nos limitaremos a citar simplemente el caso chaqueño «CASTELLI»; ubicada a 274 kilómetros de Resistencia, muy próxima al monte «El Impenetrable» y uno de los municipios más pobres del país. En Castelli **durante meses no llueve y en otros lo seco se inunda**. Esta provincia —como en otros lugares de la argentina y con otras producciones— comenzó a realizar una explotación indiscriminada de árboles de quebracho para la extracción de tanino, una sustancia que se utilizaba en la industria del cuero. Luego las plantaciones algodoneiras se extendieron por los bosques hasta que finalmente la producción de soja y girasol se convirtió en una de la más importante. No voy a ahondar en la crudeza de la realidad que Ud. leyó y vio en los últimos años, todos los años por los medios masivos de nuestro país, solo me voy a cuestionar que nos pasa a los argentinos que somos incapaces de establecer una adecuada explotación de nuestros recursos, lo que permitiría el desarrollo económico y social de muchos de nuestros habitantes, sin condenarlos a la pobreza y al desarraigo.

Tampoco quisiera extenderme en el abordaje de los distintos informes, estudios y reclamos que se originaron a lo largo y a lo ancho del país, recorriendo otros casos como: Polo Petroquímico Bahía Blanca o la situación de la Cuenca del Salado; del Río Reconquista; del arroyo Esperanza y del lago Rosario en Chubut; o los reclamos de los habitantes de Nonogasta en la Rioja; los de Colonia Loma Senés en Formosa o en Loma de la Lata en Neuquen. Pues sería interminable, y quizás ni sería leído.

Hoy, solo intento culminar el viaje del que fuimos pasajeros en un vuelo imaginario, que recorrió muerte y destrucción, y que entre tengamos al menos la sensación de que de no adoptarse medidas urgentes y correctivas, el problema se agravará, lesionando nuestras vidas y transformándose en la barrera que impedirá nuestro desarrollo. Más allá de estar de un lado del medio o del otro en el ambiente. ●



---

**Marcelo Barrale**

Arquitecto, Vicedecano Facultad Arquitectura  
y Diseño de Rosario  
Miembro Equipo Asesor IDR

---

# Un lugar en el mundo para el 2016

---

**Publicado en Cuaderno del Bicentenario N° 2**

---

**Marcelo Barrale**

---

169

## ¿Un mundo de ciudades?

**C**uando pensamos en nuestro futuro dentro de 10 años, es muy difícil no posicionarse como padre o abuelo, o simplemente como vecino, y en cambio hacerlo como arquitecto, urbanista, profesor, asesor, funcionario, etc, donde en estos casos habitualmente adoptamos posiciones algo esquizofrénicas, como suele decir acertadamente el urbanista argentino Arq. ALFREDO GARAY.

La ciudad como única forma de vida sobre la tierra, conlleva un panorama altamente riesgoso, ya que sumado al problema de la exclusión social y al desarraigo de los sectores inmigrantes se hace previsible un resultado catastrófico, probablemente en sólo una generación, la de nuestros pequeños hijos. Sin embargo, en la agenda política sólo surge y urge el tema, con la forma de los problemas de inseguridad.

El monocultivo y la explotación monopólica de las riquezas naturales, son a su vez, riesgos que acucian la rurali elevando la calidad de vida de las ciudades, comunas, pueblos y zona rural de esta bendita pampa gringa.

Si bien nos es inevitable hacer pronósticos para nuestra ciudad únicamente, y más siendo arquitecto, está claro que hablar de ella no alcanza para establecer mejores condiciones de vida ya que el *paese* es un concepto mayor, que alcanza un radio aproximado de 200 km., para nuestra nación obviamente, y es ese territorio donde se recorre para trabajar, estudiar, visitar familiares o recrearse diaria o semanalmente, que nos debe ocupar.

Esto está bastante medido y, a mi criterio, coincide claramente con el área de influencia de la Universidad de Nacional de Rosario y trasciende todos los sectores sociales, con tendencia a intensificarse.

## La fundación de la fundación

Con estos objetivos transformadores, es decir superar la visión de la ciudad solamente reducida a sus límites administrativos, el IDR se fundó por iniciativa de JUAN CARLOS VENESIA hace 10 años, incorporando en ese momento una fuerte componente urbanística, fundamentalmente en su dimensión física, a la luz del aporte intelectual y técnico del Ing. GUALBERTO VENESIA, que en la herencia del Ing. ALBERTO MONTES y el Arq. OSCAR MONGSFELD, conformaron un lineamiento moderno, progresista, de vanguardia, de contenidos indiscutiblemente nacionales y populares si vale el rótulo, en la cobertura de las problemáticas de relación entre ciudad y transporte ferroviario y portuario, cavando hondo en las décadas del 50, 60 y 70, los cimientos de la Rosario metropolitana y contemporánea, que todavía se está construyendo con los planos y las leyes por ellos diseñados.

No es poco que estas figuras hayan desempeñado toda su labor en pensar urbanamente la ciudad de Rosario, que desde el año 1949, con la nacionalización de los ferrocarriles, permitió la formulación del Plan Ferro-Urbánístico local.

No ha habido en la Argentina, enclave intelectual semejante.

Comenzamos, recuerdo, con un curso de postgrado de Políticas Públicas y Desarrollo Local al cual asistieron casi 70 arquitectos, conjuntamente con graduados de otras disciplinas, convocados conjuntamente con el CAD2 y la UNR.

Luego se disparó toda la gran labor realizada en estos últimos años con la dirección de Juan Carlos y su equipo, de gente muy joven en aquel momento, que ha sabido llevar este barco a buen puerto en medio de aguas turbulentas, mucho más allá de las fundaciones o institutos que dependen habitualmente de los procesos políticos coyunturales.

Todo este caudal de formación de recursos humanos, ha sido puesto en los últimos años a disposición de todas las fuerzas políticas como del sector privado, del sector académico, etc., tanto en la esfera provincial —en su ejecutivo y legislativo—, como en la ciudad de Rosario, siendo —conjuntamente con otras instituciones—, el IDR un garante del Plan Estratégico de Rosario y del PEM, que seguramente ofrecerá la función de vigilar y adecuar eventualmente los objetivos trazados luego de muchos años de trabajo, donde el IDR invirtió gran parte de sus recursos intelectuales, espirituales y materiales en la construcción del Plan.

## La ciudad de Rosario

Sin embargo, y reconociendo que la ciudad se presenta como un ejemplo destacado nacional e internacionalmente, en algunos parámetros urbanísticos y arquitectónicos, hay indicios preocupantes en su desarrollo, podemos citar como ejemplo el borde oeste, el borde costero y la sustitución edilicia.

Aquellos precursores, hoy seguramente se mostrarían azorados al ver la entrega de las mejores tierras del borde oeste de la ciudad a los consorcios de barrios cerrados y privados, que destruyen la convivencia urbana, su continuidad y su uso democrático y popular.

Estas tierras han sido puestas hábiles al uso urbano residencial, con el aporte del presupuesto público mediante la represa del Arroyo Ludueña, y deberían ser reservadas para solucionar los problemas de vivienda social con una adecuada variedad de ofertas en cantidad y calidad.

Si a esto le agregamos la cesión de parte la costa central de la ciudad —después de años de lucha para reubicar los usos portuarios comerciales—, en el frente construido y en el mismo parque costero a la residencia y al uso y goce de sectores de alta capacidad de consumo y adqui-

sitivo, ¿quién piensa dónde van a vivir los trabajadores de los sectores de bajos ingresos? ¿dónde se piensa en la complejidad de la pirámide social, su demanda habitativa y de servicios urbanos? ¿por qué salen rápidamente expedientes de construcción de casinos, hoteles, restaurantes, countries, etc. o departamentos de alto costo con vista al río, y cuesta tanto avanzar con el Plan Federal de Viviendas, particularmente en Rosario, cuando están dadas todas las condiciones de proyecto, de lugar y de inversión de obra pública?

Y en lo recreativo, ¿dónde se pueden bañar gratuitamente en el río marrón, los hijos de las familias más humildes, que no sea en un pequeño fragmento contaminado o en un lugar prohibido o de alto riesgo? ¿dónde se va a poder jugar un picadito? ¿en qué lugar de la costa se podrá tirar una línea de pescador sentado en una reposera de plástico, tomar mate con la puerta del auto abierta y escuchar el partido? ¿si se convierte el parque de la costa en un piso de estacionamiento con gimnasios privados incluidos, donde se podrá pasear con los niños y la familia? ¿la cultura y las artes sólo pueden estar acompañadas de bares para sectores reducidos de nuestra sociedad? ¿sólo el verde residual de la avenida de circunvalación se reserva para la recreación dominguera popular?

¿Cómo se puede visualizar el 2016, sin que se oscurezca el horizonte, con preocupación y perplejidad?

Las ciudades deben preservarse para garantizar identidad, memoria, calidad de vida barrial, como obra de arte colectiva por excelencia y cuando decimos preservarse el patrimonio, no debemos dejarnos correr con que en épocas de flujos diversos, globalización y recuperación económica explosiva, la dimensión física no es un valor importante sino que los es mucho más la capacidad de gestión, la competitividad o la oferta de trabajo. La sustitución edilicia es una tarea delicada y de gran responsabilidad del sector público y privado y, desgraciadamente, no se ha podido resolver la contraposición de intereses, ni se ha logrado consenso, y la oportunidad ya está pasando aceleradamente.

Una torre de 20 pisos en una manzana de casas de alta densidad y baja altura es una agresión irreversible, rompe un equilibrio conseguido con muchas décadas de asentamiento cultural y coherencia de oferta de tipo de vida urbana, ahora y hace 30 años.

Además de la demolición del edificio preexistente. Derrumbar el patrimonio construido de la ciudad —casas antiguas de calidad testimonial casi podríamos decir, antropológico—, habiendo playas de estacionamiento o galpones y depósitos sin uso, disponibles para construir, no parece muy racional, ni siquiera por la memoria de nuestros mayores.

Las joyas de la abuela son privadas y aparte no se destruyen, en estos casos debería ser distinto. Están disponibles las tierras actualmente administradas por el ONABE y sabemos que son muy importantes en superficie. Esto es responsabilidad de las instituciones del estado, fundamentalmente.

*En Europa, hay ciudades que han comprendido que la heterogeneidad se debe dar, no en la convivencia de tipos arquitectónicos y densidades radicalmente opuestas en una misma manzana o bloque, sino que debe preservarse la homogeneidad, donde la variedad está en los distintos barrios con opciones diversas de vida, intentando no mezclarlos.*

En una nueva revista local, recientemente un arquitecto que ha sido secretario de planeamiento de la ciudad, expresó que en el barrio Pichincha no hay nada que preservar por haber cometido el pecado de alojar la prostitución en el Rosario antiguo, entonces ¿habría que demoler Moscú por haber sido sede de los gobiernos stalinistas o Washington por ser sede del imperialismo capitalista? ¿o tal vez La Habana por haber sido casi propiedad del dictador Batista, socio de la mafia de Miami?

## El desafío del futuro

Los diferentes modelos territoriales disponibles, nos permiten pensar a nuestra región, nuestra verdadera **patria**, con una enorme potencialidad para trabajar en el sentido de un conjunto de ciudades más allá del área metropolitana rosarina, es decir una especie de territorio donde se superpongan las realidades de Córdoba al oeste, Rosario-Santa Fe en el centro y el sistema de Paraná y Victoria al este, articulados con el sistema del Acuífero Guaraní.

Este es un verdadero desafío a futuro, un desafío culto, adulto, profundo, estructural y productivo, que se debe vincular en todas sus dimensiones, proyectando espacios transversales con autonomía federal, con énfasis en la dimensión física y social, y no tanto en los mercados, en las gestiones o en los flujos financieros, que sabemos son frecuentemente mutantes, desarraigados, especulativos y a-culturales, si se me permite la palabra.

O tal vez como bien expresa el semiólogo argentino NORBERTO CHÁVEZ, cuyos numerosos escritos invito a consultar, que ha participado en los seminarios Ciudad Futura del PER, con una particular visión sobre el fenómeno de su Barcelona adoptiva: «...*sostenibilidad cultural, no es un concepto economicista, esto es fundamental pensarlo, evidentemente tiene que tener un proyecto económico, es un concepto integrador, piensa a la comunidad en su totalidad, con infraestructura, superestructura y todo lo que haya en el medio. Se propone equilibrar fuerzas opuestas para el bien de la comunidad, no optar por una de ellas, no pasarse a la fuerza que está generando precisamente la degradación. Tendríamos que empezar a hablar de procesos de reidentificación intencional de la ciudad generados por políticas correctivas de salvaguardia; y de desarrollo urbano positivo: la imagen se incorporaría perfectamente dentro del concepto más avanzado de planeamiento urbano. No es vender la ciudad, es recuperar la salud*».

Una mega-constelación de ciudades de distinto tamaño y su hinterland rural integrado, que pesará productiva, económica, social, culturalmente, en el nuevo bloque latinoamericano recientemente esbozado en la Cumbre de Córdoba, pero principalmente hecho evidente en el proyecto de un habitar digno para sus pueblos originarios, mestizos, criollos, donde se pueda incorporar a los trabajadores y sus familias, con verdaderos derechos a la ciudad.

Entonces los rosarinos, que nos encontramos en el centro de esta potencialidad regional: ¿cuál si no éste, es nuestro desafío 2016? ●



**Desarrollo y Región**

Revista / Libro

**Perspectiva Internacional**

# El elefante: ¿una oportunidad para Argentina?

---

Verónica Mussio

---

175

*«The elephant is the wisest of the animals  
the only one who remembers his former lives  
and he remains motionless for long period of time»  
Anónimo. Teorema Budista de meditación.*

## Introducción

**M**on muchos los analistas que se preguntan cuál será el continente o región más importante del siglo XXI, hablando del crecimiento económico; todo parece indicar que es el dinamismo de los países asiáticos: China e India<sup>1</sup> que ha llegado para quedarse.

La economía india podría convertirse en una de las mayores del mundo en el siglo XXI. Después de casi 5 décadas de aislamiento de los mercados del mundo, control por parte del Estado y bajo crecimiento, India inició a partir de 1991 reformas tendientes a retomar nuevamente la senda del crecimiento y la integración con el mundo.

Según datos del Banco Mundial, sólo 10 de 145 países han tenido tasas de crecimiento superiores a la de la India, la cual ronda el 6% anual desde 1990, y sólo 2 países han tenido la misma tasa de crecimiento que ella.<sup>2</sup> Lamentablemente, estas cifras ocultan enormes diferencias entre las distintas categorías de ingresos, sobre todo en la población rural y la urbana, y entre las diferentes regiones del país. Según datos del Banco Mundial, en este país viven millo-

---

<sup>1</sup> Contrariamente a lo que suponía LESTER THURROW(1992) en su libro «La Guerra del Siglo XXI», Buenos Aires, Vergara, en el cual pronosticaba que sería Europa.

<sup>2</sup> «Reintegrating India with the World Economy» T.N. Srinivasan and Suresh D. Tendulkar. March 2003.

nes de personas debajo de la línea de pobreza (1 dólar diario).

Este legendario país tiene una historia de más de 5.000 años y es, de hecho, una de las civilizaciones más antiguas del mundo; donde se hablan más de 1.600 idiomas y dialectos; donde están representadas más de 40 religiones. Su clima varía entre muy caliente y muy frío, y en su territorio existen desde hermosos llanos verdes a desiertos arenosos y montañas rocosas (los Himalaya).

**La figura del elefante está conectada a la India porque se lo visualiza como un gigante de movimientos lentos, en comparación «con los tigres» (como Malasia, y Tailandia) y el dragón (China) del Sudeste Asiático y de Asia Oriental.**

La India es la segunda nación del mundo en población, con un crecimiento anual superior al de China, pero inferior en cuanto al ritmo de la economía. En el gráfico debajo puede observarse una comparación entre estas dos economías.

En los últimos tiempos, en numerosos artículos periodísticos y trabajos de prestigiosas instituciones aparecen China, India y Rusia como las economías con mejores perspectivas de crecimiento en el mundo.

Estos estudios y trabajos de historiadores económicos estiman que, si India sigue la dirección actual, y la dinámica de las reformas emprendidas desde hace dos décadas se mantiene, el producto indio estará, junto con China, Rusia y Brasil, superando al de los países del G-6 hacia el 2025. Pero incluso así, su ingreso per cápita seguirá siendo el de un país de ingresos medianos.

Mucho se habla sobre China como un mercado para los productos argentinos, pero ¿qué se sabe de la India? ¿Es un mercado potencial para Argentina?

Debido a las reformas comerciales implementadas en los últimos años, se ha eliminado una gran cantidad de barreras, pero aún subsisten muchas de ellas. Con la entrada a la OMC se han tenido que ir eliminando barreras a la importación, lo cual ha requerido medidas especiales para superar el sesgo antiexportador del régimen comercial.

A partir de las reformas, India está siendo receptora de Inversión Extranjera Directa (IED), especialmente por el bajo costo y calidad de su mano de obra.

En la práctica, India opera bajo una economía dual que consiste en:

- Un sector altamente eficiente, internacionalmente competitivo, sector de software.
- Un sector mucho menos competitivo.

**Los productos indios son altamente competitivos, sobre la base de una educación de excelencia a bajo costo;** tal es el caso de los productos de la industria del software. Al mismo tiempo, estos sectores de alta productividad coexisten con otros sectores de baja productividad, como el agrícola.

La escasa información sobre el tema motiva una investigación profunda, tratando de responder a los interrogantes antes descriptos.

Por otra parte, los documentos encontrados sobre el tema realizan sólo estudios sobre la evolución del comercio entre Argentina e India, sin indagar a fondo nuevas oportunidades de comercio desde el punto de vista de la complementariedad de las economías, y tampoco las dificultades de negociar con un país del cual poco sabemos.

Consecuentemente, esta investigación cobra mayor importancia por ser original el enfoque que le da al tema, y por brindar una fuente de consulta tanto por las estadísticas como por la información que provee.

## Capítulo I

### Breve panorama económico-social de India

#### Descripción General

India (Bharat en hindi) es un legendario país, lleno de contrastes; ocupa casi toda la península asiática que lleva el nombre de Indostán. Limita al norte con Bután, China y con Nepal; al este con Birmania y Bangladesh; al oeste con el mar Arábigo, al suroeste con la bahía de Bengala, y al Noroeste lo hace con Pakistán.

Tiene una superficie de 2.973.000 kilómetros cuadrados y una población de 1.070 millones de habitantes. El crecimiento de la población es de 1,8% por año, es decir unos 19 millones de personas por año.<sup>3</sup> Cabe destacar que más del 60% de la población es menor de 30 años y más del 77% es menor de 40, lo cual lleva a la conclusión que la población india es joven; a diferencia de lo que está aconteciendo en la mayoría de los países desarrollados, cuya población está envejeciendo. Incluso la población de China comienza a tener este problema. De la proyecciones de crecimiento de la población y su composición etaria puede deducirse que India seguirá siendo un país con una cantidad considerable de población joven, en edad de trabajar, y por consiguiente potenciales consumidores. Pero no sólo eso, el hecho de que es un país con población joven y por varios años lo seguirá siendo, indica que este país no tendrá graves problemas en su presupuesto derivados del sistema de pensiones.

La densidad de población es de 348 habitantes por kilómetro cuadrado.

Y constituye la democracia más grande del mundo.

La India es el segundo país más poblado del mundo, con más del 1.000 millones de habitantes, y en los últimos años ha cobrado relevancia internacional por el éxito en los servicios de tecnología de la información. Este pequeño sector de alta productividad coexiste con enormes mercados informales y un sector agrícola muy atrasado, y genera la cuarta parte del PBI. Asimismo, este país es uno de los más pobres del mundo.<sup>4</sup> Dentro de las cosas por las cuales India se destaca dentro del plano internacional es el hecho de ser uno de sólo seis países en el mundo que tiene el conocimiento que se necesita para construir y lanzar satélites al espacio.<sup>5</sup>

177

#### Las reformas económicas

Como la mayoría de los países del mundo, India inició una serie de reformas y reajustes econó-

<sup>3</sup> «El otro gigante de Asia: India». Informativo Semanal. Bolsa de Comercio de Rosario. Año XXII. N° 1135. 30 de enero de 2004. Otro informe dice que ese indicador para el 2005 es de 1.4% (2005 est.) «The World Factbook», 2005.

<sup>4</sup> Se estima que 300 millones de indios sobreviven con menos de U\$S 1 por día, y 160 millones carecen de acceso a agua potable. Un Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas del año 2003, calculó que el 47% de los niños menores de siete años estaban por debajo del peso normal. A su vez, el 70% de los pobres se encuentran en las zonas rurales donde todavía falta que lleguen las reformas, y falta realizar reformas económicas para lograr el desarrollo. Para mayor información puede consultarse la página del Banco Mundial, Working for Results, también cabe mencionar que el Banco Mundial lleva a cabo en varios países pobres lo que se denomina «Los Objetivos del Milenio», cuyo uno de los objetivos es el de la reducción de la pobreza y la mejora al acceso de agua potable. También «India: Selected Issues». FMI, 2005, 75 págs.; en inglés, es un excelente paper de referencia al respecto.

<sup>5</sup> «India lanza con éxito dos satélites». Nueva Delhi, mayo 5, 2005. La India efectuó hoy, jueves, con éxito, el lanzamiento de dos satélites, el «Cartosat-1» y «Hamsat». Fuente: EFE

micos. Estas reformas se orientaron hacia el mundo y trataron de vincular más estrechamente el mercado interno con los mercados mundiales. Podemos afirmar que el proceso de reforma encarado por India en las últimas décadas tiene similitudes y diferencias con las reformas encaradas por otros países.

Contrariamente a lo que sucedió con China, cuyas reformas económicas fueron ampliamente estudiadas, las reformas emprendidas por India en los últimos años no ha sido objeto de tantos análisis<sup>6</sup>; más aún, en castellano estos estudios son escasos.

El estudio de las reformas y sus consecuencias en la economía india son sumamente importantes, como fuente para una correcta comprensión de las verdaderas causas del crecimiento sostenido. Este crecimiento ronda, aproximadamente, el 6% anual de la economía india, después de años de estancamiento y aislamiento del mundo; a pesar de que pueda haber sobrestimaciones de cálculo, una cifra de 5-4% anual sostenido, y con proyecciones a seguir a futuro esa tendencia de crecimiento, no es nada despreciable. Este tipo de estudios también cobra importancia para comprender por qué, de seguir ese ritmo de crecimiento, India, China y Rusia serán las economías con mejores y mayores perspectivas de crecimiento en el mundo.

Los ejes de las reformas encaradas son:

- 1• Apertura de varios sectores a la iniciativa privada: energía, siderurgia, petróleo, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos, minería y farmacéutica.
- 2• Derogación del sistema de licencias industriales, con excepción de algunos sectores relacionados con artículos de lujo y defensa.
- 3• Rebajas arancelarias de varios artículos de importación.
- 4• Desregulación del sector financiero, que liberalizó los mercados de capital, así como una regulación transparente de las bolsas de valores.
- 5• Liberación de la inversión extranjera; se estableció un procedimiento automático de autorización de compañías mixtas con capital extranjero.
- 6• Liquidación de empresas públicas deficitarias.
- 7• Reducción del gasto corriente y de inversión
- 8• Reforma fiscal, incluida la simplificación de los trámites y la ampliación de la base tributaria.
- 9• Devaluación de la rupia y una progresiva convertibilidad.

VER ESQUEMA I EN PÁGINA SIGUIENTE.

## Pronósticos de crecimiento

Dentro de un cuarto de siglo, China e India habrán acumulado, entre ambas, un PBI cinco veces superior al que exhibe hoy Estados Unidos, si se lo mide en término de paridad de poder adquisitivo (PPA). El dato acaba de ser divulgado por el Departamento de investigaciones de UBS. Los autores del estudio pretendieron develar el mapa de consumo en 2030 para avizorar de dónde vendrá la demanda que marque el rumbo del mercado global.

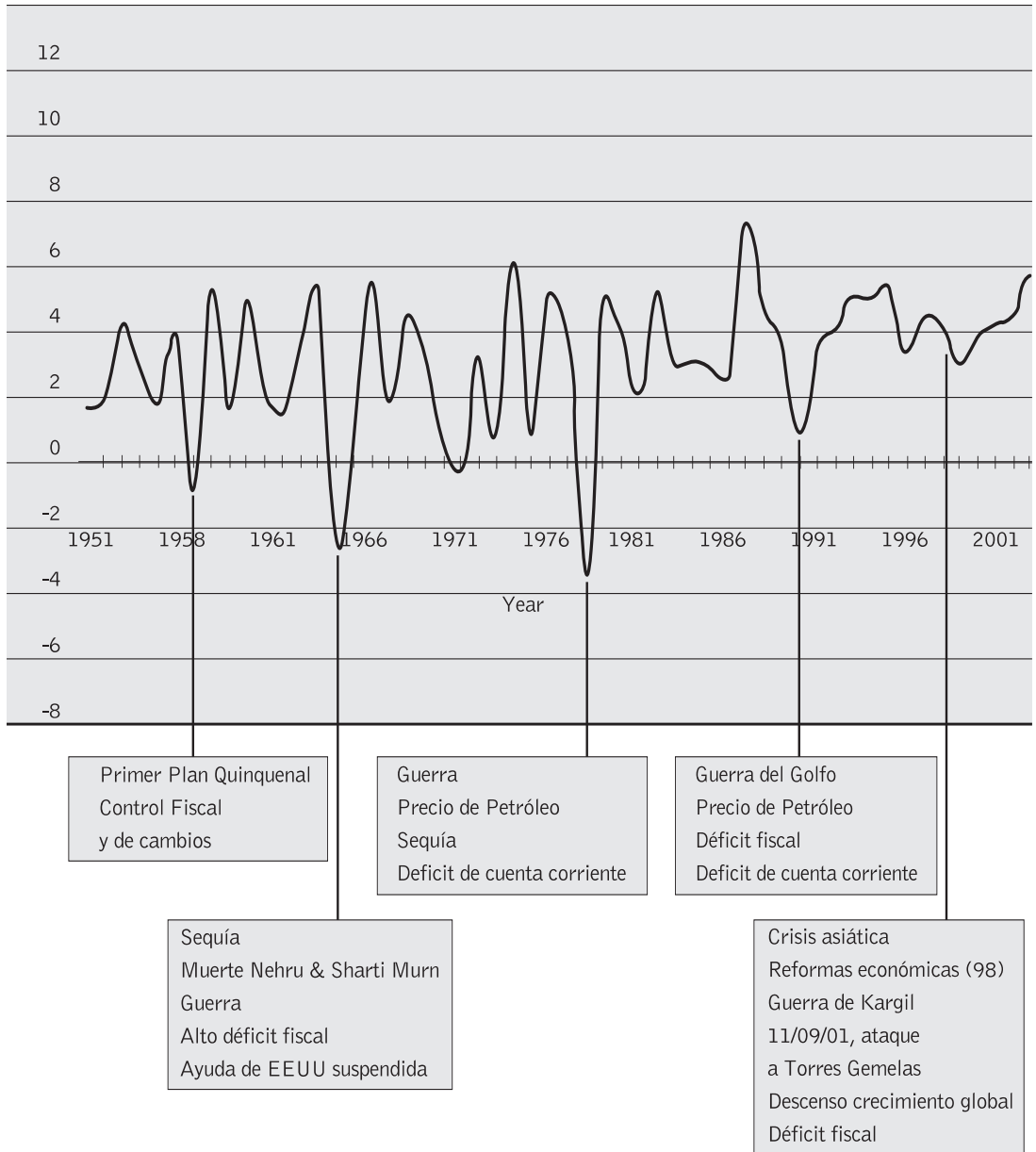
Utilizando criterios de evaluación que califican como «muy prudentes», los expertos del

<sup>4</sup> Algunos estudios sobre las reformas económicas en India son: Panagariya, Arvind «India in the 1980s and 1990s: A Triumph of Reforms» March 1, 2004; Chetan Ahya: «India: Eco Survey Highlights Need for Pickup in Investment», MSDW Global Economic Forum, Feb 28, 2005; Rodrik y Subramanian: «From Hindu Growth to productivity surge: The Mystery of the Indian Growth Transition»

## Tasa de crecimiento del PBI en INDIA (1951-2001)

Esquema 1

India GDP Growth Rate



179

**Fuente:** Elaboración propia en base a lecturas mencionadas en la bibliografía y Beri, Suman y Singh, Kanhaiya: «A tale of the two Giants: India's and China's experience with Reform and Growth». New Delhi, India, November 14-16, 2003. National Council of Applied Economic Research.

UBS pronostican que la India crecerá, hasta el 2030, a un ritmo anual de 6,2%.<sup>5</sup> El razonamiento que explica esta situación tiene que ver, sobre todo, con la demografía: la población de India es considerablemente más joven que la de China,<sup>6</sup> donde las políticas estatales de control de la natalidad han llevado a un progresivo envejecimiento del habitante medio. Claro que, en contrapartida, **se espera que la tasa de ahorro aumente en India<sup>7</sup> a medida que los trabajadores tomen previsiones para financiar su retiro, en tanto que los muchísimos jubilados chinos mostrarán propensión al gasto.**

El estudio argumenta que en ambos países asiáticos es mejor la productividad de su agricultura. El acelerado crecimiento de las próximas décadas llevará a importar cada vez más alimentos, lo que representa una oportunidad para los países agrícolas, como Argentina.

Claro que la demanda se hará sentir también en rubros tan diversos como electrodomésticos, automóviles, transporte, comunicaciones, servicios de salud, de educación y esparcimiento.

El estudio destaca la necesidad de empezar a mirar con otros ojos a estos países. Hasta ahora, señalan los analistas, la atención estuvo enfocada en las potencialidades de China y la India como centro de producción, pero no se le asignó la debida importancia a sus mercados de consumo de productos manufacturados. Lo cual se explica, en buena medida, por el comparativamente bajo nivel de ingresos de sus poblaciones: un PBI per cápita de apenas U\$S 600 en la India y U\$S 1.100 en China. Pero el tamaño de estas economías también cuenta —y tendrá cada vez más gravitación— cuando se consideran los estratos más ricos de población.<sup>8</sup> En China hay actualmente 70 millones de habitantes que disponen de un ingresos per cápita anual superior a U\$S 10.000.

Esta tendencia se fortalecerá en las próximas décadas, a medida que cada vez más personas ingresen al mercado del trabajo remunerado. Según datos de Naciones Unidas, en 2030 China y la India sumarán, entre ambas, una población económicamente activa de 1.900 millones de personas. Medido en dólares, el PBI anual per cápita de la India se multiplicará por cinco, de los actuales U\$S 600 a casi 2.800. Tal vez estas cifras no parezcan significativas, pero medidas en PPA resultan muy significativas. Medido en PPA, el PBI anual por habitante de la India trepará a U\$S 14.000 (similar a Corea) y el de China a U\$S 19.000, un nivel aconsejable al de Portugal, Grecia y Nueva Zelanda. **VER ESQUEMA SEÑALES DEL FUTURO, PÁGINA SIGUIENTE.** Según un informe de Goldman Sachs,<sup>10-11</sup> **en menos de 40 años, las economías de Brasil, Rusia, India<sup>12</sup> y China podrían ser mayores que las de los G-6 en términos de dólar.**

<sup>5</sup> «China and India as the consumer markets of tomorrow». August 23, 2004.

<sup>6</sup> «Economies in Asia: The dragon vs. the elephant» Beth Potier Harvard Gazette Archives. February 17, 2005

<sup>7</sup> Un interesante artículo sobre el ahorro en India, puede leerse en: Muhleisen, Martín(1997): «Como aumentar el ahorro en la India». Finanzas y Desarrollo, pág. 34-39. Junio 1997.

<sup>8</sup> También es interesante el hecho que no sólo China e India, son países populosos, sino también que todo el sudeste asiático se avizora como la zona de mejores perspectivas de crecimiento económico y poblacional, esto es de suma importancia dado que implica que la demanda futura no sólo de alimentos sino otros productos. Un artículo interesante también sobre la demanda futura actual de commodities puede leerse MORRISON, KEVIN: «¿Qué está afectando el boom de los commodities?». El Cronista, jueves 24 d noviembre d 2005, pág. 35.

<sup>10</sup> «Big role seen for India, China in world economy». The Hindu National Sunday, Oct 24, 2004.

<sup>11</sup> Wilson(2003): «Dreaming with Bric's. The Path to 2050». Goldman Sachs.

<sup>12</sup> Según DANI RODRIK y ARVIND SUBRAMANIAN, en su trabajo «Why India can grow at 7 Percent a year or More: Projections and Reflections»; argumentan que los pronósticos que de la investigación de GOLDMAN SACHS, usan una metodología internamente inconsistente, y también critican el hecho que se basen en que estos países tendrán índices demográficos favorables a futuro; a su vez; en el mismo paper argumentan que las débiles instituciones que tiene India es un punto a tener en cuenta a la hora de realizar pronósticos económicos como los que realiza GOLDMAN SACHS.

## Esquema 2

Evolución estimada del PBI per cápita <sup>9</sup>

Año	Brasil	China	India	Rusia
2000-2005	2.7	8.0	5.3	5.9
2005-2010	4.2	7.2	6.1	4.8
2010-2015	4.1	5.9	5.9	3.8
2015-2020	3.8	5.0	5.7	3.4
2020-2025	3.7	4.6	5.7	3.4
2025-2030	3.8	4.1	5.9	3.5
2030-2035	3.9	3.9	6.1	3.1
2035-2040	3.8	3.9	6.0	2.6
2040-2045	3.6	3.5	5.6	2.2
2045-2050	3.4	2.9	5.2	1.9

Fuente: Goldman Sachs: Global Paper No 99 8. 1st October 2003

China puede pasar a los Estados Unidos como la mayor economía del mundo en menos de 30 años. **De los países que hoy conforman el G-6, sólo Estados Unidos y Japón seguirán estando dentro de este grupo en el 2050;** las demandas por parte de los BRIC's (estas siglas corresponden a la iniciales de Brasil, Rusia, India, y China) podrían rivalizar con la demanda del G-6; mientras tanto, los habitantes de estas economías seguirán siendo pobres en un gran porcentaje, excepto en Rusia.

En los próximos años, la industrialización, especialmente de China e India,<sup>13</sup> puede empujar la tasa de crecimiento del mundo sobre el 4%. La tendencia de crecimiento del mundo se

<sup>9</sup> Si bien las proyecciones económicas que se muestran a continuación son muy alentadoras, hay que tener en cuenta ciertos aspectos, estas proyecciones económicas —como la mayoría de la proyecciones económicas que se realizan— se basan en el supuesto de que la políticas económicas no cambiarán durante el período previsto. sin embargo, mantener este supuesto es difícil, porque gran parte de la información sobre el mercado que está disponible en un momento dado (incluido indicadores tales como la tasa de interés, los tipos de cambio y las expectativas económicas) refleja entre otras cosas, la previsión de que las variables de política puedan cambiar a futuro.

Proyectar la evolución de la actividad económica es todavía más difícil en el caso de los países en desarrollo. Dado que en muchos casos, los datos en que se basan la proyecciones no son oportunos y su calidad deja que desear. Además hay una inestabilidad económica relativamente mayor que en lo países desarrollados, sobre todo en lo que respecta a lo agudo desequilibrios internos y externos, o los que están sujetos a fluctuaciones de precios de los productos básicos o a grandes cambios de actitud de los inversionistas.

<sup>13</sup> El producto interno bruto registró un alza de 8,1% en el segundo trimestre, lo que representó un aumento con respecto al 7% en que subió la actividad económica en los tres primeros meses del año. El resultado del primer trimestre fue impulsado por el sector manufacturero, que se expandió en más de un 11% sobre una base anual. Las actividades del campo sólo registraron una mejora de 2% en los últimos tres meses, a causa de una producción dispar, pero se espera que las lluvias de los monzones en los próximos dos meses favorezcan a los cultivos. El gobierno de MANMOHAN SINGH anunció que los pronósticos apuntan a que al cerrar el año el crecimiento económico pueda ser de 7%, ligeramente por encima del 6,9% del 2004. Economía india a pasos de gigante. Viernes, 30 de septiembre de 2005. BBC.



mantendrá por sobre la tasa de los últimos 20 años (3,7%) por un década; luego, es posible que las presiones demográficas lleven a una declinación.

La participación de los BRIC's en el crecimiento del mundo puede pasar de un 20% en el 2003 a más de un 40% en el 2025. Su peso en la economía puede pasar de un 10% actual a un 20% en los próximos 20 años.

El de commodities es uno de los mercados donde los BRIC's tendrán su presión en la próxima década. La importancia de los BRIC's como mercados consumidores es la siguiente fase, y puede ser la más importante en la siguiente década.<sup>14</sup>

Con respecto a los mercados de capitales, la importancia de los BRIC's en los próximos 10 años puede ser uno de los temas más importantes en relación con la influencia que tendrán estos países en la economía mundial.

Con respecto a la clase media, el reporte argumenta que el número de personas con un ingreso de U\$S 3.000 dólares anuales en los BRIC puede doblarse en los próximos 3 años. En una década, unas 800 millones de personas en los 4 países podrán pasar la barrera de los ingresos; esa población equivale a la población de Estados Unidos, Japón y Europa Occidental juntas. En China solamente, el número de personas que tendrán un ingreso de U\$S 3.000 podría incrementarse en 10 veces, y en la India en unas 14 veces. En Brasil y Rusia, ese número puede duplicarse. Para el 2025 habrá más de 200 millones (más que la población de Japón) en esas economías.<sup>15</sup>

## Capítulo II

### India y su incorporación en la OMC

182

#### Ingreso de India a la OMC

India es miembro fundador de la Organización Mundial de Comercio, y a nivel bilateral ha firmado múltiples acuerdos de cooperación con países asiáticos, tanto bilaterales como multilaterales y otros.<sup>16</sup>

Como consecuencia de las reformas económicas encaradas por India en los últimos años, este país ha estado experimentando una reducción de aranceles, simplificación de trámites y eliminación de varias restricciones cuantitativas. Sin embargo, puede afirmarse que aun subsisten una gran cantidad de barreras.<sup>17</sup>

El Gobierno tiene previsto seguir simplificando y reduciendo los derechos arancelarios. No

<sup>14</sup> WILLIAM COYLE: «Where Will Demographics Take the Asia-Pacific Food System?», AMBAR WAVES. June 2004. in the Macroeconomic Assumptions chapter of the ERS Briefing Room on Agricultural Baseline Projections. Food and Agricultural Commodity Consumption in the United States: Looking Ahead to 2020, by BIING-HWAN LIN, JAYACHANDRAN N. VARIYAM, JANE ALLSHOUSE, AND JOHN CROMARTIE, AER-820, USDA/ERS, February 2003.

<sup>15</sup> Es interesante hacer comparaciones con respecto a las proyecciones de crecimiento de Argentina; ésto puede encontrarse en BURGOS, E (2005): «¿La economía argentina seguirá estando lejos de los primeros puestos?». El Economista, 12 de agosto de 2005.

<sup>16</sup> Mantiene acuerdos comerciales con Tailandia, Afganistán, Nepal, Bután, Sri Lanka y las Maldivas; es firmante del Acuerdo de Libre Comercio del Sudeste Asiático (SAFTA, por sus siglas en inglés). Y la UE, con la que sostiene un acuerdo de cooperación económica, es uno de sus principales socios comerciales.

<sup>17</sup> En el caso de las exportaciones argentinas, no siempre la rebaja de aranceles es beneficiosa. Dado que si bien India ha rebajado sus aranceles, éstos siguen siendo altos en relación al promedio, y todavía subsisten una gran cantidad de barreras paraancelarias.

obstante, el nivel de protección que ofrecen los aranceles sigue siendo relativamente elevado<sup>18</sup>, y persiste el efecto de inhibición de la actividad exportadora consustancial a las importaciones y otras dificultades. Para contrarrestar este sesgo antiexportador, se ha prestado mayor atención a las medidas de promoción de las exportaciones.

### El MERCOSUR e India

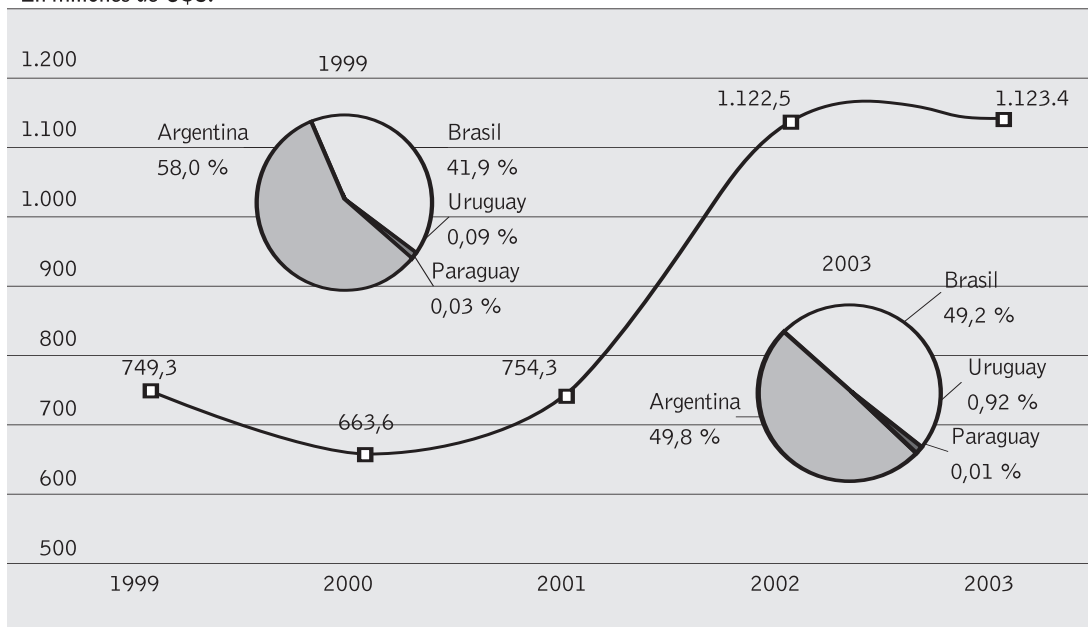
El comercio entre el MERCOSUR y la India ha sido verdaderamente dinámico, creciendo las exportaciones indias a la región desde US\$ 464 millones en 2000 hasta US\$ 681 millones en 2003.

Al mismo tiempo, las importaciones desde del MERCOSUR han aumentado desde US\$ 658 millones hasta US\$ 1265 millones en ese mismo período.

Esquema 3

Exportaciones del Mercosur a India.

En millones de U\$S.



183

Fuente: abeceb.com

VER ESQUEMA 4 EN PÁGINA SIGUIENTE.

El 19 de marzo de 2005 se firmó el Acuerdo de Preferencias Fijas<sup>19</sup> entre el MERCOSUR e India. El mismo es la conclusión de las negociaciones iniciadas en Junio de 2003, fecha en la cual se firmó el Acuerdo Marco,<sup>20</sup> en Asunción, República del Paraguay, con el propósito de fortalecer las relaciones entre las Partes Contratantes para promover la expansión del comer-

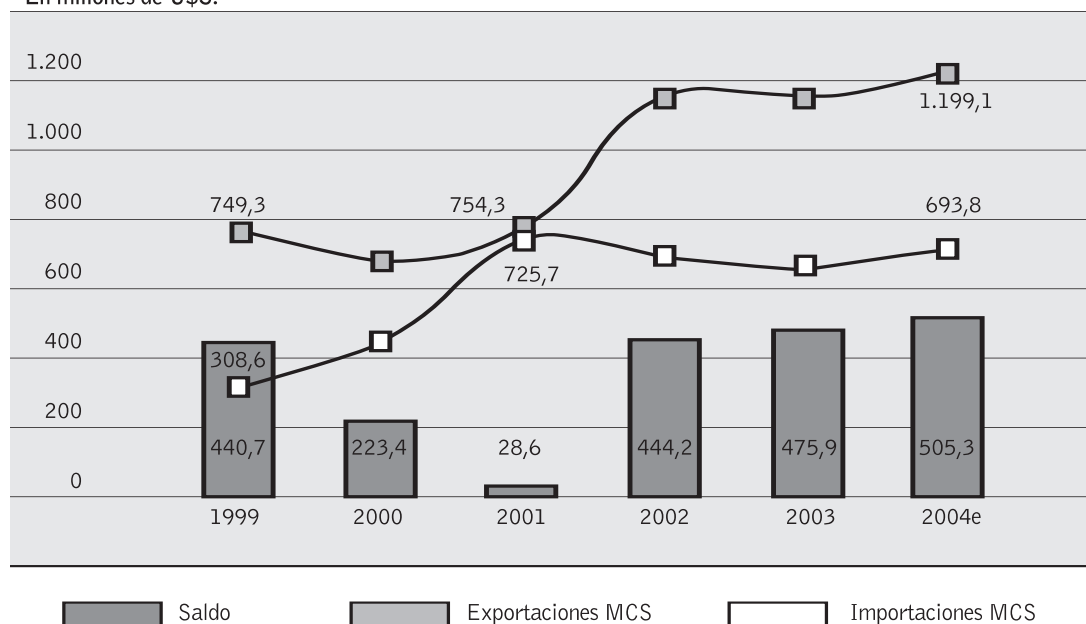
<sup>18</sup> La tarifa promedio ronda el 40%.

<sup>19</sup> ACUERDO DE PREFERENCIAS FIJAS: acuerdo por el cual dos partes establecen un nivel determinado de preferencias arancelarias que se otorgan mutuamente para la importación.

<sup>20</sup> ACUERDO MARCO: es un convenio jurídico internacional entre dos o más Estados en el que se establecen objetivos y principios de carácter general, así como la estructura institucional encargada de desarrollar las normas específicas.

Esquema 4

Flujos de intercambio comercial Mercosur-India. Período 1999-2004e.  
En millones de U\$S.

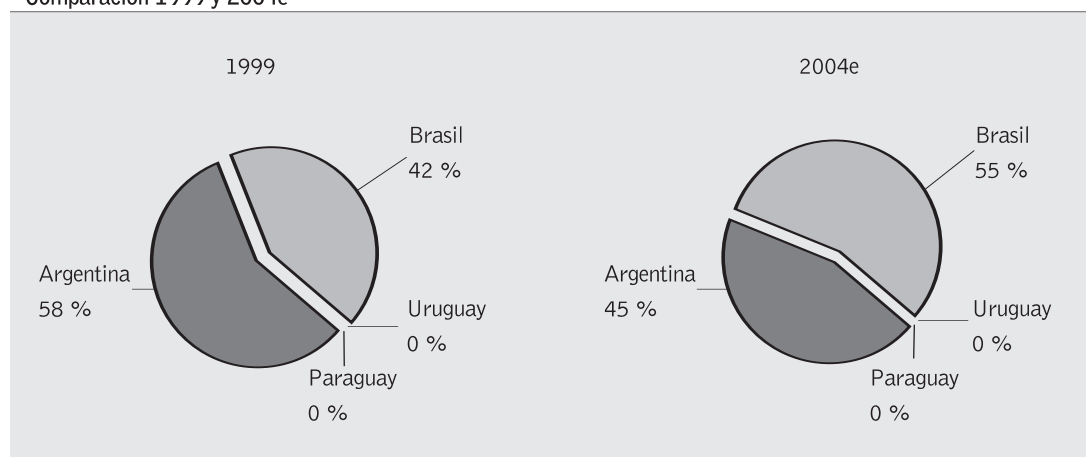


184

Fuente: abeceb.com en base a información de cada país

Esquema 5

Participación de los Estados miembros del Mercosur en las exportaciones a India  
Comparación 1999 y 2004e



Fuente: abeceb.com en base a información de cada país

cio, y proveer las condiciones y mecanismos para negociar un Área de Libre Comercio de acuerdo con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio.<sup>21</sup> Como consecuencia del Acuerdo Marco, MERCOSUR e India han firmado un Acuerdo Preferencial de Comercio

(APC) en Nueva Delhi, el 25 de enero de 2004, con el propósito de:

- I. Expandir y fortalecer las relaciones existentes entre ambos
- II. Promover la expansión del comercio por medio del otorgamiento recíproco de preferencias arancelarias fijas
- III. Crear un Área de Libre Comercio entre las Partes.

Posteriormente, en enero de 2004, se rubricó el texto del Acuerdo de Preferencias Fijas. A partir de ese momento se llevaron a cabo cuatro Rondas negociadoras y 2 videos conferencias.

- I. 1 al 3 de Marzo de 2004 (Bs. As.)
- II. 24 al 26 de Junio de 2004 (Nueva Delhi)
- III. Video Conferencia 20 de Agosto de 2004 (Brasilia)
- IV. 8 al 10 de Setiembre de 2004 (Brasilia)
- V. Video Conferencia 3 y 4 de Noviembre de 2004 (Brasilia)
- VI. 13 al 15 de Diciembre de 2004 (Belo Horizonte).<sup>22</sup>

El Acuerdo entrará en vigor cuando las Partes completen los trámites de internalización pertinentes.

El Acuerdo contempla compromisos relativos a:

**Acceso a Mercados:** Cobertura preferencial para 450 productos de cada una de las Partes con rangos de preferencia arancelarias del 10%, 20% y 100%.

**Normas: Régimen de Origen:** Régimen de Salvaguardias y un mecanismo de Solución de Diferencias. Este Acuerdo es la primera etapa hacia la conformación de una **zona de libre comercio** entre los países del MERCOSUR y la India.

La firma del convenio tendrá lugar en el marco del encuentro del Grupo de los 20, que incluye a países que se oponen a los subsidios agrícolas en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El MERCOSUR firmó un acuerdo marco de comercio con India en Asunción el año pasado, al margen del proceso de las conversaciones con la OMC.

India y Brasil son los líderes del grupo de países en vías de desarrollo creado para defender sus intereses y presionar a los países desarrollados para que abrieran sus mercados, en las conversaciones con la OMC, en Cancún, en setiembre de 2003. India y Brasil firmaron además acuerdos bilaterales sobre promoción turística, exploración del espacio exterior e intercambios culturales. Los países del MERCOSUR han buscado transacciones comerciales entre los países en desarrollo para compensar la influencia del comercio de estos países.

### Capítulo III

#### **Análisis de factibilidad para incrementar oportunidades comerciales de Argentina con India**

##### **Panorama actual del comercio internacional de la India**

El comercio con América del Sur es decididamente marginal, ya que es un escaso porcentaje tanto de las compras como de las ventas de India.

Aunque cabe destacar que desde 1991 las exportaciones indias han venido creciendo.

Dentro del panorama comercial indio, América representa la tercera región en importancia comercial, luego de Asia y Europa Occidental. La subregión latinoamericana, que compren-

<sup>21</sup> «Tratados Comerciales - India»: <http://www.comercio.gov.ar/dnpce/tratados/india.html>

<sup>22</sup> «MERCOSUR-India»: <http://www.comercio.gov.ar/dnpce/negociaciones/india.html>

de 43 países, equivale al 5% del comercio mundial, pero la India no posee una relevancia sustancial como actor allí.

Existen varias razones explicativas del porqué de esta situación, considerándose las de mayor relevancia la distancia geográfica, las barreras lingüísticas, la insuficiente información sobre los mercados y, hasta hace relativamente poco, la ausencia de vínculos directos por mar y por aire para el envío de las mercaderías.

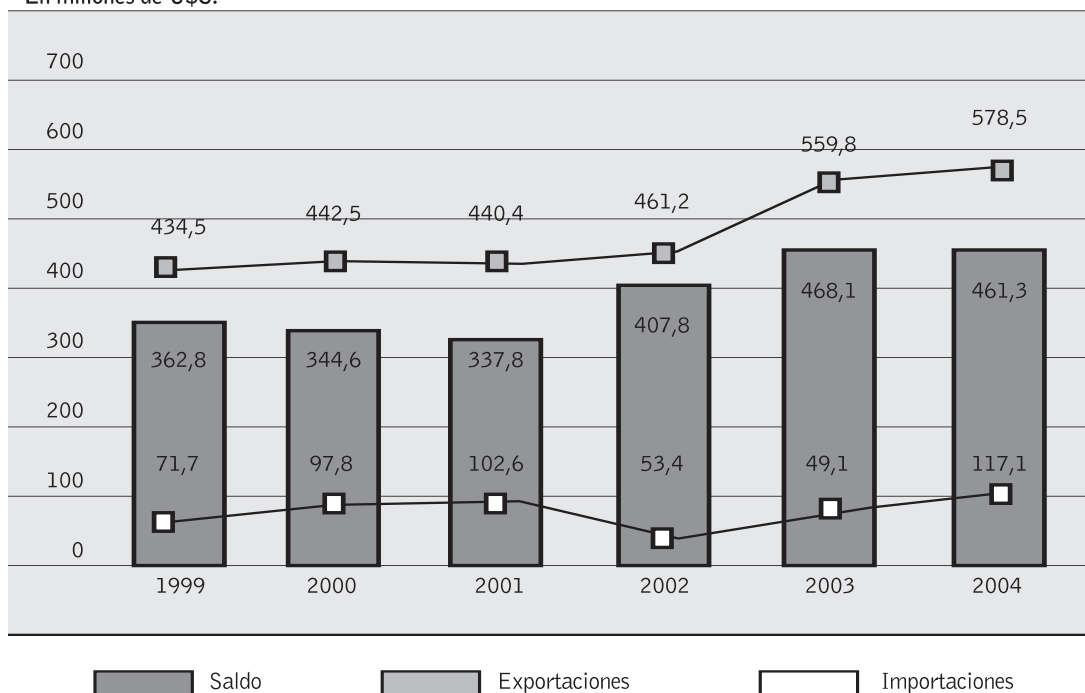
Asimismo, la región ofrece un potencial y atractivo por sus recursos naturales, los procesos de reducción de tarifas y barreras arancelarias y la reactivación de los acuerdos comerciales regionales; fenómenos, entre otros, que han favorecido a la apertura y estímulo mercantil. En este sentido, el programa se ha ido prolongando para incrementar la interacción entre la India y la región e identificar áreas comunes de inversión y comercio.

El comercio de mercancías con Latinoamérica está altamente concentrado en un número pequeño de naciones. México y Brasil solos conforman el 62% del total del volumen comercializado.

Esquema 6

Intercambio Comercial Argentina-India.

En millones de U\$S.



Fuente: abeceb.com en base a INDEC

### India: estructura de sus importaciones y exportaciones El comercio argentino-indio

Hasta ahora, tanto las exportaciones como las importaciones hacia y desde India han tenido una importancia marginal dentro del comercio exterior argentino.

## Esquema 7

Intercambio Comercial Argentino-India. Acumulado Enero-Julio de 2005.

En millones de U\$. Por capítulo del NCM

Capítulo		Exportaciones	
		Monto	Part %
15	Grasas y aceites animales o vegetales productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal	382,6	92,6 %
41	Pieles (excepto la peletería) y cueros	10,1	2,5 %
73	Manufacturas de fundición, de hierro o acero	5,5	1,3 %
51	Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de cría	4,4	1,1 %
84	Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos parte de esa máquina o aparato	2,9	0,7 %
39	Productos Farmacéuticos	1,2	0,3 %
Sub Total		406,7	95,4 %
Total		413,3	100,0 %

Capítulo		Importaciones	
		Monto	Part %
29	Productos químicos orgánicos	37,2	34,5 %
39	Plástico y sus manufacturas	16,2	15,0 %
87	Vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestres sus partes y accesorios	13,9	12,9 %
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o de reproducción de sonido; aparatos de grabación o de reproducción de imágenes y sonidos en televisión y las partes y accesorios de estos aparatos	4,9	4,5 %
72	Fundición de hierro y acero	3,8	3,5 %
55	Fibras sintéticas o artificiales discontinuas	3,3	3,1 %
32	Extractos curtientes o tintóreos; derivados de pigmento y demás materias primas colorantes; pinturas y barnices; tintes	3,1	2,9 %
84	Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos	2,9	2,7 %
39	Productos farmacéuticos	2,9	2,7 %
54	Filamentos sintéticos o artificiales	2,4	2,3 %
49	Caucho y sus manufacturas	2,4	2,2 %
Su Total		93,0	55,3 %
Total		107,8	100,0 %

187

Fuente: abeceb.com en base a INDEC

En tercer lugar, dentro de América Latina se encuentra la Argentina. La tendencia del desarrollo del intercambio comercial con Argentina es también muy alentadora. En el año 1990, el monto del intercambio comercial bilateral era tan sólo de 165 millones de dólares. En el 2003, el monto del comercio bilateral pasó a cerca de 700 millones de dólares, entre los cuales unos 130 millones corresponden a las exportaciones indias, y unos 560 millones de dólares a las exportaciones desde Argentina.

Dentro de este marco, puede apreciarse la todavía pobre participación de las exportaciones indias en el total de importaciones argentinas, constituyendo sólo el 0,88% de las mismas (dato para enero-octubre de 2005, en base a datos del INDEC). De igual manera, las exportaciones argentinas a la India constituyen tan sólo el 1,84% del volumen total de exportaciones de nuestro país.

El actual flujo concentrado de nuestras exportaciones hacia ese país en ese rubro nos hace tener en cuenta la necesidad inmediata de promover otros productos de la oferta exportable.

Así también, si se reúnen las exportaciones de las provincias de Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba y Catamarca, se comprende el 97% del total de las exportaciones a la India, sumado a que en los pocos rubros anteriormente mencionados también se comprende el 90% de la oferta exportable hacia esa nación.

Dada la porción que ocupa la exportación de aceites comestibles en la participación argentina (cerca del 90% del total), los otros rubros contribuyen de una manera poco significativa. Debe tenerse en cuenta que esta porción del comercio actual es circunstancial, y que poco tiene que ver con una verdadera exploración de otras fronteras de posibilidad del intercambio bilateral.

Analizando las estructuras comerciales de ambos países, puede notarse la complementariedad de la oferta y demanda que sustentan. Sin embargo, los productos de los que la India es un gran importador y Argentina sostiene un perfil exportador, no tienen la participación que pudiera esperarse dentro de la balanza comercial bilateral.

## Mercado Indio: perspectiva de desarrollo ¿Falta de poder adquisitivo?

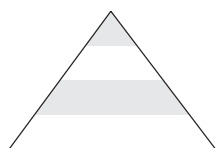
188

Contrariamente a lo que se piensa, India tiene una gran cantidad de consumidores, y el número de éstos es posible que aumente en los próximos años.

Esquema 8

Pirámide del mercado en India, China y Brasil

Poder adquisitivo anual



U\$S	China	India	Brasil
superior a \$ 20.000	2	7	9
de \$ 10.000 a \$ 20.000	60	83	15
de \$ 5.000 a \$ 10.000	330	225	27
menos de \$ 5.000	800	700	105

Fuente: Pro-Chile

VER ESQUEMA 9, PÁGINA SIGUIENTE.

En este análisis hay tres estados (Maharashtra, Tamil Nadu y Gujarat) que se distinguen del resto por tener un PBI mayor a la media nacional, y además, en virtud de estar densamente poblados, concentrar una porción significativa de la actividad económica del país.

## Esquema 9

## Segmentación del mercado Indio

Grupo consumidores	Ingreso por hogar (U\$S)	Cantidad de hogares (millones)	Proy PIB 2003 (millones)
Muy ricos	6.450	1.2	8
Clase consumo	1350-6.450	32.5	184
En ascenso	660-1350	54.1	277
Aspirantes	480-660	44	328
Desposeídos	Bajo 480	33	265
		164.8	1062

Fuente: Pro-Chile

**Importancia de los distintos estados como mercados de consumo.**

## Esquema 10

## Ingreso por habitante

% del PBI Total	Menos de U\$S 200	Entre U\$S 200 y U\$S 300	Entre U\$S 300 y U\$S 400	Mayor U\$S 400
Más del 15 %				Maharashtra
Entre 7 % y 15 %	Uttar Pradesh	West Bengal Andhra Pradesh Madhya Pradesh	Tamil Nadu	Gujarat
Entre 3 % y 7 %	Bihar	Karnataka Rajasthan Kerala		Punjab
Entre 1 % y 3 %	Orissa Assam			Haryana
Menor a 1 %	Jammu y Kashmir Tripura Manipu	Himachal Pradesh Meghalaya Nagaland Mizoram y Sikkim	Territorio Arunachal Pradesh	Goa

189

Fuente: Fasel (en base de datos para 1996/1997)

**Productos detectados con oportunidades de negocios**

VER ESQUEMA 11, EN PÁGINA SIGUIENTE.

Oportunidades en diversos sectores:

- Sector fruta fresca: manzana, uva, kiwi, ciruelas, duraznos y peras, frutas secas.
- Sector vino: embotellado y a granel.
- Sector Alimentos Procesados: chocolates, chocolates en barra, bombones y confites.
- Sector Tecnología de Información: Alianzas estratégicas.
- Sector servicios: servicios de ingeniería



- Sector insumos industriales: tableros de fibra de madera, MDF —barras huecas-alambrón cobre-cañería— y tubos de cobre-tubos de acero-los demás alambres de cobre.
- Sector Químicos Orgánicos / Inorgánicos: yodo, ácido tártrico, ácido bórico, sulfato de sodio, nitrato de potasio y carbonato litio, boratos naturales, enzimas, extractos de quebracho, pasta de madera al sulfato, antibióticos, plásticos y resinas, extracto de castaño.
- Otros: equipos para conversión de motores a gas natural comprimido, productos forestales, artículos deportivos y para campamento, esquiladora de oveja, procesadora de carne pescado y otros alimentos, máquinas embotelladoras, equipos para industria láctea, papel de prensa, PVC para embalajes, zinc en bruto, desperdicios de lana y pelo

## Esquema 11

Productos destacados con oportunidades de negocios

Vinos	Cereales: trigo, maíz, arroz, maíz amarillo
Lácteos y derivados	Frutas(cítricos)
Soja y derivados	Cuero, lana y madera
Torta de soja (Soy bean cake)	Soja (habas de soja)
Alimento de soja para animales (soybean meal)	Semillas: de árboles, frutas, hierbas, harina de soja
Hortalizas, soja amarilla, etc.	Aceites comestibles
Lanas y alimentos procesados	Frutas del bosque (zarzamora, cerezas, fresas)
Jugo de naranja	Jugos en enlatados

190

También hay potenciales en transferencia de conocimientos e investigación conjunta en áreas como la ingeniería forestal, producción avícola, energía hidráulica y nuclear, tecnología en uso de gas natural comprimido, del etanol y metanol, infraestructura ferroviaria, y en área de hidrocarburos(principal rubro de importaciones indias).

Fuente: elaboración propia en base a consulta de Revista En Contacto varios números.; Pro - Chile, y otros

### Identificación de regiones del país posiblemente favorecidas

En el caso de **Santa Fe**: los principales socios comerciales para los primeros meses del 2005, están : 1°)China, 2°) Brasil, 3°) España, 4°) Países Bajos, 5°) Italia, 6°) India, 7°) Estados Unidos y 8°) Chile, destacándose las exportaciones de MOA

**Salta**: exporta productos minerales

Empresas que ya exportan o están investigando el mercado indio

- La empresa **Pindapoy**: empresa que tiene plantaciones de cítricos en Entre Ríos y Corrientes, ya exporta a China y su próximo paso es India.
- La empresa **Expofrut**: exporta frutas.
- Empresas como Bio Sidus, Pablo Cassará, Bagó, están vendiendo o se están registrando en India,

**Cuyo**: Mendoza, San Juan; en el caso del cluster vitivinícola.

**Región Pampeana**: Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba; soja, trigo, cereales.

**Santa Fe**: Leche, aceites, alimentos.

**Región Patagónica**: Lana, peras, manzanas, ciruelas.

**Región Mesopotámica**: Entre Ríos, Corrientes; cítricos.



---

**Marcelo Gullo**

Licenciado en Ciencia política UNR

Magíster en Estudios Internacionales por la Escuela  
Diplomática de Madrid

Master en Relaciones Internacionales por el Institut  
Universitaire de Hautes Etudes Internationales,  
de Ginebra

---

# Las claves para comprender al Brasil

---

**Marcelo Gullo**

---

191

## Introducción

**A** lo largo de la historia la relación entre Argentina y Brasil no ha sido fácil. Recién hacia mediados de la década del '80, ambos Estados abandonan las hipótesis de conflicto, para asumir, paulatinamente, planes de integración. Aunque es preciso no exagerar en el análisis de las dificultades y fricciones: la frontera no está regada de sangre. El ejército brasileño nunca ocupó militarmente la ciudad de Buenos Aires imponiendo el terror y la persecución de la resistencia. La aviación argentina nunca bombardeó Río de Janeiro: ninguna bomba argentina cayó jamás sobre la casa de una familia brasileña. No hay muertos que olvidar, ni vejaciones que perdonar, como en el caso franco-alemán. Si Francia y Alemania protagonizan hoy el proceso de integración más exitoso de la historia reciente, es claro que no existe ningún condicionamiento, proveniente del pasado, que haga inviable la integración entre Argentina y Brasil. Sin embargo, Argentina y Brasil se conocen mutuamente en mucho menor medida de lo que Francia conocía a Alemania y viceversa, antes del comienzo del proceso de integración europeo. Se conocían a fondo, precisamente, porque habían sido enemigos; Alemania y Francia, se conocían perfectamente porque se habían «estudiado». Cada Estado «estudiaba» cómo defenderse del otro o, peor aún, cómo aniquilarlo. Sin embargo, a la larga, ese conocimiento les sirvió para mejor integrarse. Ambas naciones conocían bien los defectos, virtudes y necesidades de la otra.

Uno de los obstáculos básicos que conspiraron, permanentemente, contra el buen entendimiento entre Argentina y Brasil ha sido el desconocimiento mutuo, cargado de prejuicios. Resulta curioso pero, a pesar de los años que han transcurrido desde el inicio del MERCOSUR, los «*decidores políticos*» en Argentina siguen teniendo de Brasil un conocimiento casi

turístico. Por ello, creemos necesario intentar dar, de forma sumamente concentrada —casi telegráfica— una serie de pensamientos y claves de interpretación que permitan alejar del análisis de la relación entre Argentina y Brasil, la exageración, la ingenuidad y los prejuicios. Trataremos de enumerar sintéticamente, en lo que sigue, aquellas claves interpretativas que consideramos más relevantes para entender al Brasil. Quizás, esas mismas claves nos sirvan, a nosotros los argentinos, para entender mejor nuestra propia historia y realidad actual.

### Brasil fue parido por una elite imperial

La inmensa mayoría de los que han mandado, y mandan, en Argentina sólo conocieron superficialmente al Brasil. Decimos, «los que mandaron» y «los que mandan», porque en el caso argentino fue —y sigue siendo cierto, como explicara José Luis de Imaz— que hay razones que impulsan a hablar de «los que mandan» en vez de hablar de una «elite dirigente». Y estas razones surgen de la realidad del país, y no de prejuicio alguno con respecto al hecho elitista.<sup>1</sup>

En Argentina ha habido, y hay, «grupos dirigentes» y no «elites dirigentes», y esto ha sido así desde los días de mayo de 1810. Esa es la primera gran diferencia entre Brasil y Argentina. **Brasil nace parido por una elite imperial con experiencia política en el campo internacional. Mientras que el grupo dirigente que surge de la Revolución de Mayo de 1810 tenía tan solo una experiencia política «municipal».** La experiencia política que podía adquirirse en la capital de un Virreinato era reciente y marginal. Ninguno había ocupado altos cargos en la administración colonial a nivel virreinal, ninguno tenía experiencia diplomática y, hasta la llegada de JOSÉ DE SAN MARTÍN, no había ningún militar de carrera. Del grupo de Mayo, el que más conocía el mundo era MANUEL BELGRANO. La inexperiencia política siempre se paga. Toda inexperiencia se paga. Y el costo directo, inmediato, lo paga no sólo el grupo que es inexperto, sino también el Estado que el azar ha puesto en sus manos. El costo que se pagó fue la fragmentación política del Virreinato del Río de la Plata.

Al grupo dirigente que surge a partir de Mayo del 1810 el juego, las astucias y sutilezas de la política internacional le eran, francamente, cosas desconocidas; y para colmo de males, muchos tenían una visión ideológica de la realidad. Permanentemente tendieron a reemplazar la discusión geopolítica por la discusión ideológica. No entendían que detrás de la ideología se oculta, muchas veces, el interés político estratégico de la potencia dominante, que promueve esa ideología para beneficio propio. Muchos de ellos eran ingenuamente ideológicos a grados patológicos, y un puñado de entre ellos eran perfectamente funcionales a los intereses británicos.

Dos años antes de que las tierras del Virreinato del Río de la Plata comenzaran a sufrir la inexperiencia política de los hombres del puerto de Buenos Aires, Brasil ya había «importado», con sus defectos y sus virtudes, toda una elite dirigente que conduciría a Brasil, y a todo

<sup>1</sup> En 1964, JOSÉ LUIS DE IMAZ, sostenía en su ya célebre libro *«Los que mandan»* que: «No se puede hablar de una elite dirigente en la Argentina. Aunque esto nos obligue a una aclaración. Porque, desde un punto de vista estrictamente funcional, habría una elite: el conjunto de individuos que detentan la más altas posiciones, los que están al frente de las instituciones básicas, resultan funcionalmente una elite. Pero el término elite dirigente tiene otros alcances. Porque la existencia de una elite real —es decir algo más que una elite funcional—, la existencia de un grupo de individuos que concertadamente conduzca a la comunidad, la dirija en vista a la obtención de determinados fines, al alcance de ciertos logros, se rija por marcos normativos más o menos similares, eso es lo que no se percibe en nuestro caso. En ese sentido, en Argentina no hay una elite dirigente. Aunque haya una pluralidad de individuos que manden».

IMAZ, JOSÉ LUIS. *Los que mandan*. Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1964, p. 236.

el Imperio portugués, desde Río de Janeiro. El 27 de noviembre de 1807, la reina Doña MARÍA I, el príncipe regente DON JOAO —futuro JUAN VI— toda la familia real, y los principales nobles e intelectuales portugueses —en número de 15.000—, el tesoro real y los archivos de la Corona, se embarcaron en Lisboa rumbo al Brasil. Se les habían escapado, por horas, al mariscal francés JUNOT. Los 15.000 portugueses, la mitad de la moneda circulante en Portugal, viajaron a bordo de 36 navíos escoltados por 4 barcos de guerra ingleses. El 7 de marzo de 1808, en medio de grandes fiestas, el príncipe regente desembarca en Río de Janeiro. DON JUAN, y sus 15.000 acompañantes —lo más granado de Portugal— dieron a Río de Janeiro y a todo el Brasil, un impulso de excelencia como no recibió ninguna otra nación sudamericana. Don Juan funda dos colegios de Medicina, uno en Río de Janeiro y otro en Salvador, crea la Biblioteca Nacional, el Banco de Brasil, la Academia militar, la Escuela de Bellas Artes, el Observatorio astronómico, la Escuela de Comercio.

Brasil posee, al momento del arribo de la corte, aproximadamente tres millones de habitantes, de los cuales un millón eran esclavos. La situación económica era lamentable. Las minas estaban exangües. Un decreto real de 1785 había prohibido la instalación de industrias. DON JUAN anula el decreto de 1785 y permite la instalación de industrias, pero debe pagar el favor recibido de los ingleses y decreta la apertura de los puertos del Brasil a las naciones amigas de Portugal; es decir, a Gran Bretaña. Sin embargo, Inglaterra no queda satisfecha y, dos años después, en 1810, luego de una durísima presión ejercida por LORD STRANGFORD —representante de Inglaterra ante la corte portuguesa—, DON JUAN firma nuevos tratados favoreciendo aun más a Gran Bretaña. Los acuerdos establecen una tasa de importación para los productos portugueses del 16%, para los de otras naciones, del 24% y, para los provenientes de Inglaterra, de tan solo un 15%.

La situación económica del Brasil, a pesar de que las industrias no pueden desarrollarse por la competencia inglesa, mejora enormemente a partir de la instalación de la Corte en Río de Janeiro. En Río Grande del Sur tiene inicio la producción, en gran escala, de alimentos. DON JUAN estimula a sus cortesanos a invertir en el Sur, distribuyendo títulos y tierras. La oportunidad era buena, dado que el aumento de la población en la capital torna crítico el abastecimiento de alimentos. En las tierras del sur podía crecer el trigo y la cebada. Además, miles de reses se reproducían en libertad. Al poco tiempo, los comerciantes cariocas montan en Río Grande del Sur la industria del charqui.

193

## Brasil es la América portuguesa que no se fragmentó

Los mejores de esa elite portuguesa, trasladada a Río de Janeiro, conocían bien el juego real de poder de la política internacional, poseían una profunda visión geopolítica y, si se subordinaban a la política inglesa, lo hacían tratando de obtener el mayor beneficio posible para el Estado que representaban.

Tuvieron siempre —tanto ellos como sus descendientes— un claro objetivo estratégico: *mantener la unidad territorial del Brasil*. Su preocupación permanente fue la de conservar intacto el territorio brasileño, neutralizando las tendencias separatistas de algunas regiones que, embozadamente, Inglaterra siempre se encargó de fomentar. En la estrategia política británica de dominación mundial estuvo siempre presente la idea —si bien «disfrazada»— de desintegrar territorialmente o desarticular a los estados periféricos. Gran Bretaña tuvo, como objetivo estratégico, la fragmentación de la América hispánica y de la América lusitana. Inglaterra alcanzó su objetivo en una Hispanoamérica conducida por grupos dirigentes ideologizados y sin experiencia política, pero en la América portuguesa se encontró con una elite de conducción que conocía los secretos de la «*realpolitik*», y que supo contrarrestar sus acciones encubiertas.

Por otra parte, para la elite portuguesa, acostumbrada a batallar con moros, castellanos y holandeses, lidiar con los hombres de Buenos Aires era, prácticamente, un juego de niños. El grupo dirigente que en Buenos Aires se hacía cargo del Virreinato no tenía el conocimiento necesario para la puesta en marcha de un Estado. Aquellos hombres eran políticamente inmaduros, por falta de experiencia. No estaban preparados suficientemente y, durante sus juventudes, no habían tenido la posibilidad de formarse adecuadamente a la altura de los roles que el destino —la invasión napoleónica de España— los llevaría a desempeñar. Muy por el contrario, **la elite de conducción portuguesa que desembarca el 7 de marzo de 1808 en Río de Janeiro, traía consigo siglos de experiencia política y burocrática en el manejo del Estado.** Esa elite estaba acostumbrada, por una cuestión de supervivencia, al análisis agudo del escenario internacional. Había también desarrollado, por la misma causa, una gran habilidad diplomática, y estaba en condiciones de llevar a cabo, de acuerdo a las circunstancias, una política de poder o una política de prestigio e intrigas. La elite portuguesa había tenido que vérselas con España, Holanda, Francia e Inglaterra, y esto la había dotado de una formidable experiencia. **Fue el Estado portugués el transportado por los barcos ingleses a la playas de Río de Janeiro, y esto salvó al Brasil de la fragmentación territorial, de la anarquía y de la guerra civil. Un destino del cual no pudo escapar la América española.** Al contrario del Brasil, toda Hispanoamérica sufrió los efectos desastrosos de la guerra de Independencia, de la anarquía y de la guerra civil. Digamos al pasar que Venezuela fue la región hispánica que más sufrió la llamada «guerra de la Independencia». De 1810 a 1816, la provincia de Caracas pasó de tener 250.278 habitantes a tener 201.922 habitantes. El ganado bovino, principal riqueza de la región, se arruinó: de las 4.500.000 cabezas de ganado que había en 1812, solo quedaban 256.000 en 1823. En los territorios del Río de la Plata, dado el librecambismo impuesto por los hombres del puerto de Buenos Aires, las industrias artesanales del interior fueron destruidas por la competencia inglesa, y el grueso de la población condenado a la miseria. Así, las provincias nortenas —que soportaban además el peso de ser el «teatro de operaciones» en el cual se desarrollaba la guerra contra los ejércitos realistas españoles— quedaron arruinadas. En el Perú, no lejos de Lima, las instalaciones de las minas del Cerro de Pasco fueron destruidas cuatro veces entre 1820 y 1824. **La guerra de la Independencia costó, a la antigua América española, 600.000 americanos muertos en el campo de batalla,** el equivalente al total de la población que habitaba el territorio de la Argentina en 1816.<sup>2</sup>

El Estado portugués todo se mudó al Brasil, «...pero en la mudanza, no sufrió discontinuidad alguna, al conservar su contextura institucional, expresada en la monarquía, y el aparato militar y diplomático con experiencia internacional, capaz de imponer interna y externamente, la voluntad social de sus clases dirigentes.»<sup>3</sup> Acertadamente, concluye Moniz Bandeira, que: «Brasil es la América portuguesa que no se desintegró, que mantuvo su unidad económica, social y política, al contrario de la América Española, fragmentada en más de diez Estados.»<sup>4</sup>

Esta es una clave de interpretación esencial. Comprender al Brasil es internalizar que Brasil es la América lusitana que no se fragmentó, y que, por lógica consecuencia, Brasil es —aunque complejo y diverso— un todo, y Argentina, un fragmento. **Todas las Repúblicas hispánicas de Sudamérica son fragmentos de un «todo» originario.** Fragmentos que intentaron crecer como totalidad, ignorándose unos a otros e ignorando, absurdamente, no sólo su pasado común, la

<sup>2</sup> Ver, al respecto, CHEVALIER, Fracóis, *América Latina: De la Independencia a nuestros días*, Bs. As, Fondo de Cultura Económica, 1999, y HERNANDEZ ARREGUI, Juan José, *Nacionalismo y liberación*, Bs. As, Ediciones Continente, 2004.

<sup>3</sup> MONIZ BANDEIRA, LUIZ ALBERTO, *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2004, p. 30.

<sup>4</sup> *Ibid.* p.30

comunidad de su lengua y su cultura, sino también la situación de debilidad en que la condición de «fragmento», los colocaba en la escena internacional. El desmembramiento de los tres Virreynatos que componían los territorios hispánicos de la América del Sur provocó una debilidad estructural congénita en cada uno de esos «fragmentos», que se fueron constituyendo en Estados independientes. Debilidades que irían poniéndose de manifiesto a lo largo del tiempo. Así, la industrialización argentina tendría como «Talón de Aquiles», la falta de mineral de hierro, que hubiera poseído en abundancia si el Virreinato del Río de la Plata no se hubiera descompuesto en cuatro Estados. Bolivia, a su vez, cuando su población creció, no estuvo en condiciones de producir la cantidad de alimentos necesarios para una adecuada alimentación de su población. El desarrollo de Paraguay arrastró, siempre, el lastre de la mediterraneidad.

### **Brasil realizó sus grandes transformaciones sin costo de sangre**

A partir de 1810, las Provincias Unidas del Río de la Plata llevan adelante el desafío histórico de «protagonizar» la independencia continental. En tanto, Río de Janeiro se dedicaba a construir su espacio imperial, con la eficaz argamasa de su monarquía y la bendición paterna de un Portugal débil. **Durante el período que va de 1816 a 1828, la Argentina se autodestruyó, gracias a la tozudez de los hombres del puerto de Buenos Aires**, decididos a imponer un modelo político y económico contrario a la opinión y al interés de la mayoría de la población de las provincias, incluida la de Buenos Aires. Así, mientras la Argentina se hacía añicos, **el Brasil se convertía en Imperio**. Con la independencia, Brasil heredó una monarquía —que en el interés de la Corona custodiaba el interés general—, una política de unidad, un ejército para sostenerla, cuatro millones de habitantes<sup>5</sup> y una ex metrópolis amistosa. Argentina heredó la rudeza de los ejércitos realistas y una escuálida población de medio millón de habitantes. Resultó natural que, dada tan notoria disparidad de fuerzas y circunstancias, Brasil se sintiera tentado a intervenir a su gusto en la situación rioplatense, como efectivamente hizo.<sup>6</sup>

195

<sup>5</sup> El imperio del Brasil tenía, según el censo de 1823, 3.960.866 habitantes, 1.147.515 eran esclavos. En 1850, su población llegó a las 8.020.000 almas de las cuales 2.500.000 eran esclavos. Su población era igual a la de Méjico —a la que superó luego gracias a la gran inmigración europea— y, por supuesto, muy superior a la de Argentina. Según los cálculos más optimistas la población argentina era, en 1819, de 527.000 habitantes y de 643.000 personas, en 1829. En 1826, la población de Río de Janeiro era de 135.000 habitantes y la de Buenos Aires, en 1829, alcanzaba apenas a los 70.000 habitantes. Argentina, a pesar a la enorme llegada de inmigrantes que arribarían a sus tierras, nunca pudo descontar la ventaja que, en materia de población, poseía el Brasil desde comienzos del siglo XIX.

<sup>6</sup> Ya en 1817, Don Juan, había mandado a sus tropas a ocupar la Banda Oriental del Uruguay y ejercía su influencia sobre el Paraguay para que se mantuviera separado de las Provincias Unidas del Río de la Plata: «Don Juan —escribe Renato de Mendoca— *hablaba en términos europeos. Había aprendido de Francia la lección del límite natural, esa ilusión telúrica que se llama Rhin, Alpes, Pirineos. Su aplicación americana a la América portuguesa sería la vuelta forzosa a los márgenes del Plata. La ocupación del Uruguay colmaba este límite natural... El eminente historiador Oliveira Lima, quién estudió la obra del Imperio con entusiasmo no deja de reconocer la verdad... la diplomacia del Imperio, copiando modelos europeos, comenzó fomentando la importancia del Paraguay, para servir de contrapeso a la importancia de la República Argentina. El Paraguay se hizo una dependencia política del Brasil, lo mismo que el Uruguay. El Brasil armó al Paraguay, construyó obras estratégicas allí, dio a su inculto pero bravo pueblo una educación militar y fortaleció hasta el máximo sus sentimientos de independencia, reconocida por el Imperio en 1843, cuando la Argentina se negó a admitirla.*»

DE MENDOCA, RENATO. «El Brasil en la América Latina». Jornadas, publicación de El Colegio de México, N° 13.

Como destaca José Luis de Imaz: «Brasil realizó sus tres grandes transformaciones sin costo de sangre, pasó del reinado de Portugal, Algarbes y Brasil, al Brasil independiente, de ser el último país esclavócrata del mundo a otro, de libres nominales también sin costo de sangre y, de Imperio a República, con el mismo resultado.»<sup>7</sup>

Brasil fue una excepción en Latinoamérica.<sup>8</sup> La Argentina, al contrario del Brasil, el único pasaje que pudo realizar sin derramamiento de sangre, fue el tránsito de la conducción oligárquica del Estado a la conducción democrática. Esta excepción histórica se debió a la lucidez, no del grupo dirigente oligárquico, sino a la de Roque Sanz Peña, que, promoviendo la ley del voto secreto, libre y obligatorio, evitó que el país se encaminara hacia una nueva guerra civil.

Brasil, al contrario de la Argentina, emergió del régimen colonial, «*como un Estado-imperio que formó la nación, atribuyéndose un manifiesto destino de potencia, no a través de la dilatación de las fronteras físicas (de lo cual ya no necesitaba más, aunque todavía anexase, a comienzos del siglo XX, el territorio de Acre con cerca de 500.000KM) aunque sí, con su consolidación, y, posteriormente, con el esfuerzo del desarrollo económico, apuntando a aprovechar y transformar las riquezas naturales dentro de las existentes y a conquistar, de acuerdo con aquella percepción, un status de mayor autonomía en el sistema internacional de poderes. El hecho de que, al separarse de Portugal mantuviera sin ruptura del orden político la unidad de su vasta extensión territorial y que disfrutara de plena estabilidad política casi todo el tiempo del Imperio durante el siglo XIX, cimentó en sus elites y en su pueblo, una conciencia de grandeza, suficiencia y superioridad delante de los demás países de América Latina.*»<sup>9</sup>

## En Brasil los hacendados se vuelven industriales

196

La América lusitana pudo librarse de la fragmentación territorial —querida también por Gran Bretaña para ella—, pero no pudo escapar a la división internacional del trabajo planificada por Londres. Tanto Brasil como Argentina, hasta las primeras décadas del 1900, eran países predominantemente agrícolas, insertos en el sistema de la división internacional del trabajo creado por Inglaterra, como exportadores de materias primas e importadores de manufacturas. Durante las primeras décadas del siglo XIX, Brasil «*era uno de los mejores clientes de telas de algodón inglesas, entre otros productos, cuyo valor era superior a dos millones de libras hacia 1812 o sea que equivalía a la mitad de las exportaciones británicas a los Estados Unidos y a 75% de las que iban al resto de América Latina.*»<sup>10</sup> Estos porcentajes dan cuenta, por sí solos, de la importancia del mercado brasileño para la economía británica. La situación financiera del Brasil era difícil. No podía elevar los derechos aduaneros por los tratados que, al respecto, había celebrado con Inglaterra, que «generosamente» le concedió, entre 1824 y

<sup>7</sup> IMAZ, JOSÉ LUIS. «Sobre la dirigencia política del Brasil», Colección, Bs. As., Año VII, número 12, 2001, p. 24.

<sup>8</sup> Para IMAZ la «excepción» brasileña está directamente relacionada con la influencia lusitana en la cultura brasileña. «*En efecto —afirma IMAZ—, si Brasil es una excepción en Latinoamérica, es sin duda, por ser parcialmente recipiendaria de un modo de ser genuinamente portugués... He aquí la impronta inconsciente de un Portugal, en donde, en el ruedo no se mata al toro, y de un país que, en abril de 1975, produjo una revolución que derrocó a un gobierno de larga duración, con unas fuerzas armadas que llevaban claveles en la punta de sus fusiles.*» *Ibíd.*, p. 24

<sup>9</sup> MONIZ BANDEIRA, LUIZ ALBERTO. *Op. Cit.*, ps. 543 y 544.

<sup>10</sup> CHEVALIER, FRANCOIS. *América Latina. De la Independencia a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 32.

1829, la suma de 4.800.000 libras esterlinas en carácter de empréstitos. La situación recién comenzó a mejorar, en todos los terrenos, para el Brasil cuando, en 1844, denuncia los acuerdos firmados con Inglaterra; cosa que le permitió elevar los derechos de aduana y, al cabo de algunos años, permitieron al Brasil duplicar su presupuesto nacional.

Brasil reaccionó al predominio británico rechazando la renovación del Tratado de Comercio de 1827 —a pesar de las fuertes presiones para su renovación provenientes de Londres— en 1844. Durante el siglo XIX, **Brasil no aceptó pasivamente la hegemonía inglesa, como no aceptó tampoco mansamente, durante el siglo XX, la hegemonía de los Estados Unidos.**

Brasil, dentro del marco de división internacional del trabajo, trató de alcanzar los mayores márgenes de autonomía posibles. Argentina, en cambio, se conformó, después de 1853, con estar en una situación de dependencia «para-colonial» (informal) de Inglaterra, que le garantizaba, exclusivamente, para la región de la pampa húmeda una prosperidad económica coyuntural. *«La Argentina, desde la segunda mitad del siglo XIX, se convirtió prácticamente en una especie de colonia informal de Gran Bretaña, el llamado quinto dominio, ocupando una situación de dependencia para la cual no existía paralelo exacto fuera del Imperio.»*<sup>11</sup>

En el esquema de la división internacional del trabajo, la Argentina alcanzó una prosperidad económica —no un desarrollo integral— muy superior a la alcanzada por el Brasil. Entre 1886 y 1914 su producto nacional se elevó quince veces, pasando de 1000 millones de dólares a 15.000 millones. La expansión demográfica, producida principalmente por la inmigración, fue de 3 a 1, lo que posibilitó que, en tan solo treinta años, la renta per cápita aumentase cinco veces, superando a la de España, Italia y Suecia. Argentina era una colonial, coyunturalmente próspera. La oligarquía ganadera argentina era muchísimo más rica que la oligarquía cafetalera brasileña o que cualquier otra oligarquía de la América Latina. *«La prosperidad momentánea pudo dar las bases de la formación del capitalismo nacional, que consolidado sobre los márgenes que dejaba la producción argentina, entre el costo chacra percibido por el productor y el resultante de la venta en el exterior, permitiese el desarrollo de un proceso de integración económica, tal como se había aprovechado en Los Estados Unidos, que capitalizó los frutos del comercio exterior —en gran parte cerealero— para desarrollar las bases de la expansión interna.»*<sup>12</sup> Nada de eso se hizo: la industria creció espontáneamente, gracias al crecimiento de la renta, al rápido desarrollo urbano de Buenos Aires y a la inmigración de técnicos, pero sin ningún tipo de apoyo estatal. *«En vísperas de la crisis de 1929, la industria de la Argentina ya producía el 90% de los bienes de consumo y su participación en el PBI alcanzaba el índice del 22,8%, mientras en Brasil era del orden del 11,7%.»*<sup>13</sup> Sin embargo, en Argentina la oligarquía ganadera que controlaba el Estado era contraria a la industrialización del país. La oligarquía latifundista siguió concentrándose en los emprendimientos agropecuarios y en invertir en tierras. Los nuevos industriales eran, casi en su totalidad, extranjeros asentados en Argentina, y la oligarquía no tenía ningún interés en relacionarse económicamente con ellos. A inicios del siglo XX, los inmigrantes componían más del 85% del empresariado y el 65% de la clase trabajadora, pero ambos estaban fuera del juego electoral y no contaban políticamente. Como sostiene Peter Smith; la oligarquía terrateniente logró crear un «mito agrario patriótico» que identificaba sus propios intereses con los de la Nación, y consiguió bloquear, durante largo tiempo, la evolución de la Argentina hacia una economía industrial. Ya en 1914 se había terminado el ritmo acelerado que había caracterizado el primer

<sup>11</sup> MONIZ BANDEIRA, LUIZ ALBERTO. Op.cit., p. 545.

<sup>12</sup> JAURETCHÉ, ARTURO. *El medio pelo en la sociedad argentina*. Apuntes para una sociología nacional, Buenos Aires, Peña Lillo Editor, 1984, p. 93.

<sup>13</sup> MONIZ BANDEIRA, LUIZ ALBERTO. Op.cit., p. 546.



decenio del siglo, dado que ya estaba ocupada la frontera agrícola de la pampa húmeda. Por otra parte, la infraestructura agropecuaria estaba prácticamente terminada, dejando de ser su construcción una fuente de ocupación en incremento. A pesar de esto, ningún partido se interesó por las nacientes industrias, desde los radicales en el poder hasta el Partido Socialista que, en nombre de los consumidores de la ciudad de Buenos Aires, se oponía a todo arancel aduanero protector. Analizando el comportamiento de Australia y Canadá —dominios formales de Gran Bretaña— durante ese mismo período histórico, Daniel Muchnik, concluye que, «...*Canadá y Australia orientaron sus esfuerzos hacia la industrialización y el proteccionismo, un modelo que la Argentina abrazó sólo de forma tardía, trunca e incompleta, demora que determinó frustraciones estructurales... Los incipientes industriales australianos y canadienses hicieron caso omiso a las pretensiones de los agricultores de bajar los aranceles de importación y, de ese modo, lograron movilizar con éxito a la clase urbana en apoyo de políticas proteccionistas*».<sup>14</sup>

La oligarquía latifundista pautó las políticas económicas adoptadas por Argentina —incluso después que, gracias a la ley del voto libre, secreto y obligatorio, perdiera el control del gobierno con la llegada del radicalismo a la presidencia de la Nación—, **impidiendo la adopción de medidas para fomentar y proteger el parque manufacturero emergente contra la competencia extranjera.** La oligarquía ganadera argentina, que era visceralmente contraria a la industrialización, jamás pensó en invertir, siquiera una parte de sus rentas, en el proceso de industrialización reciente. Distinta, en cambio, fue la situación en Brasil: «*En Brasil, el cultivo del café, a pesar de toda la riqueza que había producido, no propició la misma prosperidad alcanzada por la Argentina con sus exportaciones de carnes y cereales. Y este fue, inter alia, uno de los principales hechos que determinaron su progreso. La permanente escasez de divisas y la desvalorización de la moneda, que dificultaban y encarecían las importaciones impulsaron la expansión del parque manufacturero, alimentado, en gran parte, por la emigración de los capitales de la labranza, ante las expectativas de la repetición cíclica de la crisis del café, con la superproducción que provocaba una violenta caída de sus precios. Y mientras contaba con la participación de muchos extranjeros inmigrantes, la industria creció ligada de modo umbilical al cultivo del café. Muchos hacendados, para sobrevivir a las crisis del mercado y al inexorable deterioro de los precios del café, se volvieron también industriales.*»<sup>15</sup> Este hecho salvó al Brasil. Nada semejante ocurrió en Argentina. El hecho providencial de que algunos hombres de la oligarquía cafetalera se convirtieran, también, en industriales «...*evitó un corte más profundo en los intereses de las clases dominantes —como sucedió en Argentina— y posibilitó una mayor unidad nacional, a nivel del Estado, para ejecutar después de 1930, las políticas de industrialización, aunque muchas veces a través de la conciliación y de las soluciones de compromiso, y resistir las presiones internas y externas contrarias al desarrollo de Brasil.*»<sup>16</sup> Así, mientras el golpe de 1930, en Argentina, devolvió el poder a los conservadores y restauró el predominio de los intereses agro-exportadores, el golpe del 3 de octubre de 1930, en Brasil, apartó del poder a los conservadores y quebró la hegemonía de los intereses agro-exportadores. Mientras el golpe de 1930 en Argentina reafirmaba la dependencia argentina de Gran Bretaña, puesta de manifiesto con la firma del tratado «*Roca-Runciman*» (1933), la revolución del '30, en Brasil, trató de aflojar sus vínculos de dependencia con Estados Unidos, país al cual se dirigían el 60% de las exportaciones de café. «*Getulio Vargas, al firmar el Tratado*

<sup>14</sup> MICHNIK, DANIEL. *Tres países, tres destinos. Argentina frente a Australia y Canadá*. Buenos Aires, Grupo Editor Norma, 2003, p.15.

<sup>15</sup> MONIZ BANDEIRA, LUIZ ALBERTO. Op.cit.,p. 547.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 547.

de Comercio y Reciprocidad con Estados Unidos (1934), firmó al mismo tiempo el Acuerdo de Compensaciones con Alemania, que se convirtió en su principal proveedor de manufacturas y su segundo mayor cliente de productos primarios, entre 1934 y 1938.»<sup>17</sup> A partir de 1930, Brasil, mediante un proyecto de Estado, se empeñó en superar la situación de dependencia en que lo mantenía el monocultivo del café, mediante el montaje de un importante complejo siderúrgico, vieja aspiración de las fuerzas armadas brasileñas. Esta aspiración se concretará, finalmente, en 1946 con la puesta en marcha, cerca del Estado de Río de Janeiro, del complejo siderúrgico de «Volta Redonda», la primera planta para la producción de acero en gran escala de la América Latina. Acertadamente, sostiene Moniz Bandeira que Brasil contó con mejores condiciones sociales y políticas que la Argentina, y dispuso de mayores recursos naturales, sobre todo de hierro, para impulsar el proceso de industrialización. Volta Redonda (1946) posibilitó el desarrollo del sector de bienes de capital, como afirma Moniz Bandeira: «...indispensables para la autotransformación y la autosustentación del capitalismo y la expansión de su masa económica.»<sup>18</sup>

## En Brasil los militares nunca abandonaron el proyecto de industrialización

Como señala Samuel Pinheiro Guimarães : «La aceleración del progreso industrial brasileño, acompañado por políticas de protección, con Getulio Vargas y Juscelino Kubitschek (1950-1960), permitió que Brasil superara ampliamente a la Argentina cuyos regímenes militares a partir de 1955 irían, a través de programas neoliberales, desarticulando la industria con la intención de regresar a la época dorada de la agro-exportación y del libre comercio.»<sup>19</sup>

Con su suicidio, Vargas logró evitar la consumación de un golpe de Estado que los liberales-conservadores, junto con un sector minoritario de las fuerzas armadas brasileñas, querían realizar para revertir la obra de su gobierno.

Vargas evitó no ya un simple golpe de Estado, sino que impidió —con su póstumo sacrificio— que se produjera un golpe contra la industrialización brasileña, contra la posibilidad naciente de un desarrollo sostenido del Brasil. Impidió, en síntesis, que acaeciera en Brasil un golpe como el que se produjo en Argentina en septiembre de 1955, que más que contra un gobierno se dio contra un proyecto de desarrollo industrial autónomo. La mayoría de las Fuerzas Armadas Brasileñas defendieron el proceso de industrialización, y no cayeron en la

199

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p. 548.

<sup>18</sup> Aunque en Argentina, «...después de 1943 las industrias metalúrgicas y de máquinas eléctricas adquirieran un rápido impulso, el parque manufacturero de la Argentina, especializado en la fabricación de bienes no durables de consumo final y, en parte para exportación, mantuvo sus características intrínsecas predominantemente livianas, sin una sustancial modificación, dependiendo de las importaciones de bienes de capital y de insumos básicos. Y la necesidad fundamental y decisiva de expandir y consolidar, dentro de la industria pesada, el sector de máquinas y equipos, a fin de establecer el ciclo completo de la producción ampliada y la autosustentación de su desarrollo, se hizo evidente, sobre todo después de la segunda guerra mundial. El gobierno del general Juan Domingo Perón (1946-1955), trató de enfrentar ese problema y en 1946, lanzó el Plan Quinquenal, pero la Argentina, pobre en minerales, poseía poco carbón y nada de hierro, y no consiguió obtener financiamiento para construir una siderúrgica con capacidad de producir 600.000 tn. de acero, aunque tuviese la aprobación del Departamento de Comercio de Estados Unidos.» *Ibíd.*, p. 550.

<sup>19</sup> PINHEIRO GUIMARAES, SAMUEL. Reflexiones Sudamericanas, Prefacio a MOMIZ BANDEIRA, LUIZ ALBERTO, Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur, Buenos Aires, Grupo Editor Norma, 2004, p. 21.

misma estupidez en que cayeron las Fuerzas Armadas Argentinas. Éstas, proclamándose «nacionalistas», procedían en realidad a «entregarlo», mientras gobernaban el país mediante golpes de Estado, y dejando el ministerio de Economía a los liberales anti-industrialistas.

Así, por ejemplo, durante el gobierno del general Juan Carlos Onganía (1966-1969), el ministro de Economía fue un civil de profundas convicciones «antindustrialistas»: Adalberto Krieger Vassena, quien, de inmediato suspendió casi todas las trabas a las importaciones de manufacturas, llevó a centenares de empresas argentinas a la bancarrota, impulsó la desnacionalización de la economía y agudizó los conflictos sociales.

En Brasil, en cambio, los militares, luego de derrocar a Joao Goulart (1961-1964), con el gobierno del Mariscal Humberto Castelo Branco (1964-1967) aplicaron un programa de estabilización monetaria que profundizó la recesión pero: «... (Castelo Branco) *se enfrentó con la resistencia nacionalista de los sectores industriales y de las propias Fuerzas Armadas, y no estuvo en condiciones para suspender la protección aduanera para las industrias brasileñas de bienes de consumo durable y no durables, ni de emprender la desestatización de la economía*».<sup>20</sup>

Es por ello que, a partir de 1967, Brasil retoma con fuerza el proyecto de industrialización acelerada, y bajo los gobiernos del Mariscal Arthur da Costa e Silva (1967-1969) y Emilio Garatazu Médici (1969-1974), el PBI vuelve a crecer a tasas de entre el 9 y el 11 % anuales. Brasil, con gobiernos civiles o militares, fue el mejor discípulo de la CEPAL.

Por el contrario, la junta militar que en 1976 derrocó en Argentina al gobierno constitucional de Isabel Perón y abrió, una vez más, el mercado nacional a las importaciones —mientras sobrevaluaba el peso—, cosa que terminó de devastar por completo a las industrias argentinas. Aumentó además, intencionadamente, la deuda externa de la Nación, que en 1976 alcanzaba a los 7.800 millones de dólares, y en 1980 llegaba hasta la cifra de 27.100 millones de dólares; hipotecando, a futuro, cualquier intento argentino de reindustrialización, en tanto dejaban al país sin posibilidad ninguna de financiarlo con recursos genuinos.

Ahora bien, cabe preguntarse, en este punto por qué los militares argentinos, a diferencia de su pares brasileños, se volcaron tan abiertamente a un proyecto anti-industrialista tan perjudicial para su propia Nación.

La oligarquía tradicional agro-exportadora argentina, que jamás abandonó su pretensión de retrotraer la situación política a los parámetros imperantes hasta 1930, utilizó a los militares.

Esto fue posible porque, a partir del derrocamiento de Juan Domingo Perón, en 1955, los militares argentinos vinieron siendo formados en las escuelas militares dentro del ideario de las doctrinas económicas librecambistas y en el más profundo sentimiento antiperonista. De este modo terminaron siendo perfectamente «funcionales» a los intereses conservadores de los antindustrialistas, quienes los cooptaron, sin mayor dificultad, para su causa :

«Los militares y la oligarquía criolla habían llegado a la sabia conclusión de que la mejor y más eficiente forma de debilitar a la CGT y al peronismo, como fuerza política, era la de reducir a la clase obrera, mediante el desmantelamiento del parque industrial».<sup>21</sup>

Los militares y la oligarquía actuaban de forma similar a como había actuado la oligarquía porteña en el siglo XIX, que le cambió a los portugueses la cabeza de Artigas por la posesión de la Banda Oriental.<sup>22</sup> Como afirmara Rogelio Frigerio, «...gracias al Proceso de

<sup>20</sup> MONIZ BANDEIRA, LUIZ ALBERTO. Op. cit., p.553.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p.554.

<sup>22</sup> Convocada en las Provincias Unidas del Río de la Plata, una Asamblea Constituyente, en 1813, con el fin de declarar la independencia de España y proclamar una Constitución, cada provincia procede a elegir y enviar

*Reorganización Nacional, la Argentina fue el único país del mundo que anduvo en el sentido inverso de la historia de la humanidad: se desindustrializó».*

La Argentina, al final del autodenominado «proceso de reorganización nacional», parecía haber sufrido los efectos de una guerra de aniquilamiento. En efecto, aquel «proceso», iniciado en 1976 con el golpe militar al gobierno democrático de Isabel Perón y finalizado de modo abrupto luego de la infausta derrota sufrida por el ejército argentino en la Guerra de Malvinas, había dejado al país devastado en todos los sentidos: el aparato industrial argentino casi aniquilado, miles de muertos como producto de una represión feroz e ilegal, y un tejido social disgregado. Es que, en realidad, la Argentina sufrió los efectos de una «guerra». Pero una guerra del ejército argentino contra su propia Nación, contra su propio pueblo. El ejército, siguiendo los consejos de la antigua oligarquía ganadera, destruyó el aparato manufacturero para destruir al proletariado industrial, base social del peronismo que los militares querían «extirpar» de la sociedad argentina.

Y al destruir el complejo industrial, dejaron tras de sí una Argentina «autodestruida». Así, el primer gobierno democrático surgido luego de aquel golpe militar de 1976 asumiría en 1983, encabezado por Raúl Alfonsín. Éste heredó un país en estado de anemia colectiva, endeudado y destruido económicamente. Un país cuya estructura productiva iba camino a retrotraerse a la que poseía en 1930. Gracias al proceso militar, la Argentina había involucionado 50 años.

Sin embargo, la Argentina, a pesar del proceso de desindustrialización que sufrió durante la dictadura militar y luego durante el gobierno neoliberal de Carlos Saúl Menem, presenta todavía, a diferencia de Brasil, 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.

Por el contrario, Brasil —que posee una gran integración político-cultural; es decir, una gran conciencia de nación y una identidad cultural solidamente afianzada—, 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

201

---

representantes a dicha Asamblea. La Banda Oriental del Uruguay, como provincia integrante, elige democráticamente sus representantes quienes llegan con el mandato popular de declarar de inmediato la independencia, establecer una forma de gobierno republicana, federal y asentar la capital de la nueva República fuera de la ciudad de Buenos Aires, fijando, además, un sistema económico tendiente a proteger la industria interior. La Asamblea, controlada por los hombres del puerto de Buenos Aires, rechaza los postulados que traían los orientales, impidiendo la participación de los diputados de esa provincia en las discusiones del Congreso constituyente. En un intento de alejar el peligro que significaban a sus intereses los mandatos orientales, el poder porteño intenta proponer al caudillo oriental, José Gervasio de Artigas, que segregue la Banda Oriental de las Provincias Unidas del Río de la Plata y constituya allí un estado independiente. Artigas, que consideraba a la Banda Oriental una parte indisolublemente unida al resto de la provincias «...por los lazos más sagrados que conocía la historia», rechaza de plano la propuesta porteña. Esta actitud de Artigas lleva a los porteños a promover una acción diversa. El puerto de Buenos Aires instrucción a su embajador ante la corte portuguesa instalada en Río de Janeiro —José Manuel García— para que le ofrezca a ésta invadir y tomar posesión de la provincia liderada por Artigas, sólo a cambio de que se encargara de «eliminar» la amenaza que significaba el caudillo oriental. La Corte de Río, acepta la propuesta porteña enviando sus tropas al estuario del Plata y anexando la Banda Oriental a sus dominios como provincia «Cisplatina» del Imperio.

para muchos, en Brasil «el otro» —principalmente el hombre de piel negra— no parece, todavía, «ser un ser humano» dotado de plenos derechos.<sup>23</sup>

## La diplomacia brasileña realiza un giro histórico

### La integración sudamericana como objetivo estratégico

A finales de la década de 1970, Brasil había llevado su modelo de expansión económica hasta los máximos niveles «tolerables» por los Estados Unidos, quienes comenzaron a ver que, inesperadamente, en el fondo sudamericano de su «patio trasero» les estaba creciendo un potencial competidor, al que era menester «contener». **Brasil comenzó objetivamente, por primera vez, a necesitar también de sus vecinos**, e Itamaraty entendió, por fin, que Brasil no se encontraba «rodeado» por un cerco de países hispánicos, sino que formaba una «unidad» ibérica natural con ellos. Curiosamente, los únicos que podían apoyarle en condiciones equitativas en el sostenimiento de su autonomía política y económica. **Argentina, el mayor de sus vecinos, aunque alicaída, se volvía para Brasil su principal aliado**, y la llave para lograr una amplia unión sudamericana que le posibilitara a todos los integrantes de ella su propia pervivencia independiente, en el futuro cercano. Con la llegada de la democracia, Brasil estaba ya maduro para dar el más importante giro diplomático en la historia de su política exterior. **La integración sudamericana se convirtió, desde entonces, en el horizonte estratégico de la diplomacia brasileña**. La diplomacia brasileña comprendió que ese objetivo estratégico resultaría imposible de ser alcanzado sin una estrecha alianza con Argentina, y que por lo tanto el primer paso a realizar consistía, justamente, en la puesta en marcha del proceso de integración entre Argentina y Brasil. El gran giro diplomático de Itamaraty, las circunstancias históricas de la reinstalación de procesos democráticos en ambos países y la pérdida de influencia de los sectores militares más recalcitrantes de uno y otro lado de la frontera, hicieron posible el comienzo de la integración argentino-brasileña.<sup>24</sup> **Probablemente este gran viraje estratégico diplomático producido en la política exterior brasileña sea, quizás, la clave de interpretación más importante para comprender, hoy, el accionar de Brasil.**

<sup>23</sup> A este respecto, el vicedirector brasileño Samuel Pinheiro Guimarães, 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. Prologo a MOÑIZ BANDEIRA, LUIZ ALBERTO. Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR,. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2004, p. 13.

<sup>24</sup> El presidente RAÚL ALFONSÍN comprendió, al asumir su mandato, que el mantenimiento del proceso democrático argentino y la reconstrucción del aparato industrial eran imposibles, dado que: Argentina estaba endeudada, aislada del mundo y había retrotraído su modelo productivo casi al mínimo, acercándolo, peligrosamente, al de aquel modelo primario agro-exportador vigente en los años '30, justo, como deseaba la antigua oligarquía que había conducido, ideológicamente, el proceso militar. Sin embargo, el nuevo gobierno democrático debía enfrentar demandas políticas, sociales y económicas propias de los años '80, protagonizadas por un pueblo cultural y políticamente evolucionado. Era necesario pues, revisar profundamente, el rumbo histórico seguido por la nación Argentina hasta entonces. Argentina comprendió —del modo más doloroso— que debía voltear, de una vez por todas, su cabeza hacia sus vecinos, justamente aquellos a quienes, frecuentemente —con notables y honrosas excepciones históricas— había dado espaldas pues eran ellos los únicos con los que podía compartir una problemática similar, complementarse en condiciones equitativas y «comprenderse» en tanto que compartían con ella, una raíz cultural común. Alfonsín comprendió que la llave de la recons-

Quizás la siguiente afirmación del Vicecanciller brasileño Samuel Pinheiro Guimarães exprese, mejor que mil páginas, el gran cambio histórico que ha dado la diplomacia brasileña: *«Para la América del Sur, especialmente para Brasil, el momento actual es decisivo, pero el dilema es siempre el mismo: enfrentar el desafío de realizar el potencial de la sociedad brasileña; superando sus extraordinarias disparidades y vulnerabilidades a través de la ejecución ardua y persistente de un proyecto nacional consciente, en un contexto de formación de un polo sudamericano no hegemónico, en estrecha alianza con la Argentina, o incorporarse de forma subordinada al sistema económico y político estadounidense, confiando en que el libre juego de las fuerzas del mercado en el seno del ALCA sea capaz de superar los desafíos e impulse el potencial de la sociedad brasileña y sudamericana. El primer camino es extraordinariamente arduo, pero presenta la perspectiva de construir un Brasil y una América del Sur dignos de sus pueblos. El segundo es el camino de la sumisión política, del atraso económico y del caos social»*.<sup>25</sup> ●

---

trucción argentina, en aquel mundo de los años '80, sólo podía hallarse trabando una férrea alianza con sus vecinos sudamericanos. Brasil, el mayor de ellos, devenía, en consecuencia, en su principal aliado natural, para el logro de ese objetivo mayor de política exterior que resultaba, por lo demás, la propedéutica indispensable para sostener la democracia y reencauzar el rumbo de la Argentina hacia el progreso, la paz y, por qué no, hacia la supervivencia en un mundo en que los poderes imperiales ya comenzaban a mostrarse cada vez más concentrados, ávidos y prepotentes.

<sup>25</sup> PINHEIRO GUIMARAES, SAMUEL. op cit p. 28.

**Desarrollo y Región**

Revista / Libro

**Coyuntura**

---

**Ricardo De Dicco**

Investigador científico del IDICSO-USAL y del CEPEN-UBA. Autor del libro «2010, ¿Odisea Energética? Petróleo y Crisis», Editorial Capital Intelectual (Bs. As., 2006), y de «Les Entreprises du Secteur Public Privatisées. ¿Quel bilan?», publicado por Observatoire de l'Argentine Contemporaine (París, 2006).

# La crisis energética argentina: los casos del sector eléctrico, del desabastecimiento de gas-oil y de los nulos esfuerzos exploratorios

---

**Ricardo De Dicco**

---

207

## I. Diagnósticos y perspectivas del sistema eléctrico argentino

**C**omo es sabido, Argentina es un país hidrocarburo dependiente (VER ESQUEMA 1, PÁGINA SIGUIENTE), y sus reservas comprobadas de petróleo y gas natural estarán agotadas en el primer quinquenio de la década entrante (VER ESQUEMA 2, PÁGINA SIGUIENTE). No obstante, la importación neta de petróleo y de productos derivados será una realidad en 2009 y 2011, respectivamente, y en el caso del gas natural la importación neta se presentará a partir del año 2010, de continuar la tendencia predatoria de nuestros recursos naturales no renovables; por consiguiente, se verá afectada negativamente la estructura de costos del aparato productivo nacional. Veamos a continuación cómo afectará la escasez de hidrocarburos en el sector eléctrico.

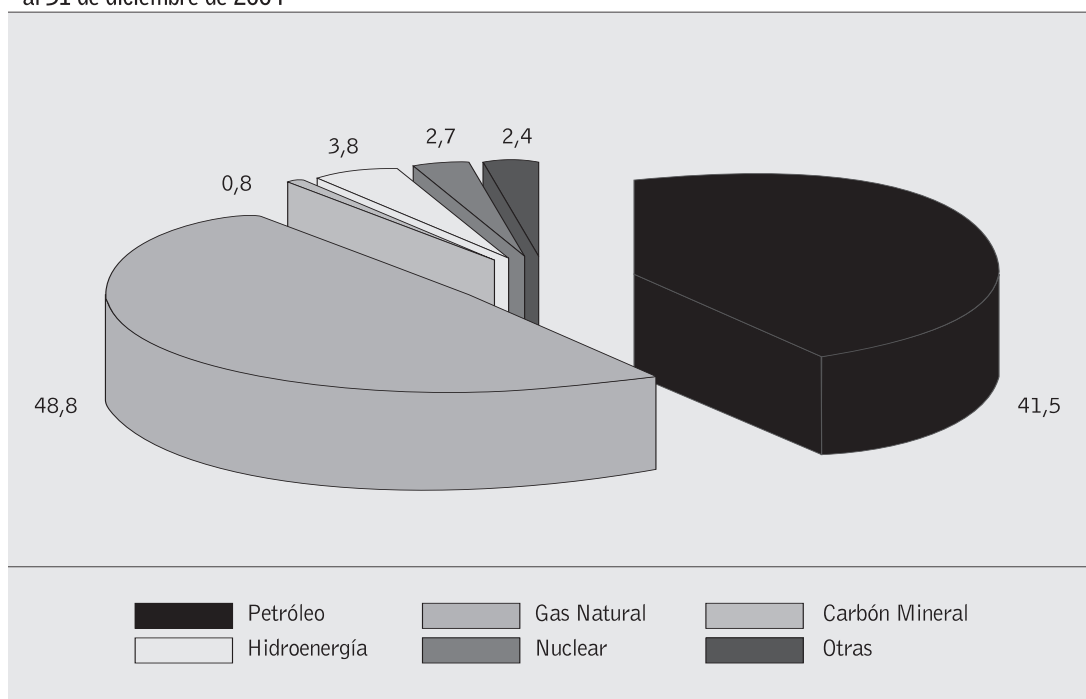
El parque de generación de energía eléctrica de Argentina se encuentra conformado por diferentes tipos de usinas y distribuido a lo largo y ancho del territorio nacional. Según CAMMESA, la potencia efectiva bruta total instalada hasta el 31 de Diciembre de 2005 en los dos sistemas existentes era de 24.080 MW nominales (18.500 MW reales en Junio de 2006). Según la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), del total de potencia instalada en el país, un 55% corresponde a centrales termoeléctricas (la mayoría consume gas natural, en menor medida fuel-oil, diesel-oil y carbón mineral), 41% a hidroeléctricas y 4% a nucleoeeléctricas.

Desde la privatización del sector eléctrico en 1992 prácticamente no se han construido nuevas centrales eléctricas (sólo se sumaron un par de centrales termoeléctricas nuevas). Entre 1994 y 2001 se observa un incremento significativo de la potencia instalada del parque termoeléctrico, pero debido principalmente a la conversión de centrales con turbinas de gas en ciclos



## Esquema 1

Participación porcentual en la Oferta Total por fuentes de energía primaria de los diferentes recursos, al 31 de diciembre de 2004



208

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

## Esquema 2

Remanente de reservas comprobadas y del horizonte de vida de hidrocarburos al 31 de diciembre de 2005, en millones de metros cúbicos y años

Hidrocarburo	Reservas Comprobadas (millones de m <sup>3</sup> )	Extracción (millones de m <sup>3</sup> )	Relación R/E (años)
Petróleo	313,3	38,5	8,1
Gas Natural	445,045	51,453	8,6

Fuente: Ricardo De Dicco, 2010, ¿Odisea Energética? Petróleo y Crisis, Editorial Capital Intelectual, 2006, Buenos Aires.

combinados (quemar gas natural), obteniéndose así un mayor rendimiento; desde 2002 a la fecha no hubo incrementos relevantes en la potencia instalada. Con respecto al parque hidroeléctrico, entre 1993 y 1997 también se observa un importante aumento de su potencia instalada, puesto que se adicionaron turbinas en algunas de las usinas; sólo a partir de 2005 se vuelve a observar un incremento de la potencia instalada, relacionado a los trabajos de incremento de cota en Yacyretá. En base a datos de la CNEA, IDICSO-USAL y CEPEN-UBA, para el año 2024 Argentina necesitará alrededor de 42.000 MW adicionales a los 24.080 MW de potencia instalada registrada a fines de 2005. Los anuncios efectuados por la Administración Kirchner señalan la finalización de las obras en la Central Hidroeléctrica Binacional Yacyretá hacia el año 2008 (1.400 MW netos adicionales a los 1.700 MW existentes), la terminación

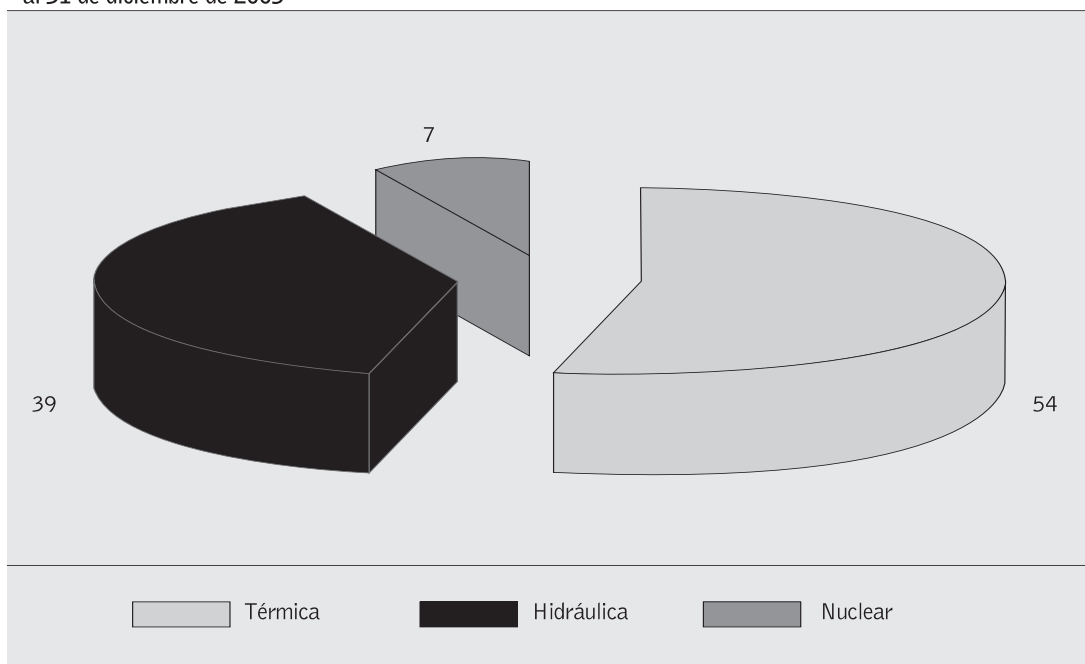
de la Central Nucleoeléctrica Atucha II para el segundo semestre de 2010 (de 692 MW netos adicionales) y la construcción de dos centrales térmicas de ciclo combinado hacia 2007-2008 (de 800 MW netos cada una: 1.070 MW ingresarán en 2007 y 530 MW en 2008), es decir, 3.692 MW de potencia prevista a instalar. En suma: las preguntas que emergen de este problema y de los concretos anuncios del gobierno son cómo, cuándo, durante cuál período de tiempo y con qué tecnología se resolverá el problema de los 38.308 MW restantes. En ese sentido vale mencionar que la administración Kirchner tiene intenciones de llevar a cabo los proyectos binacionales de aprovechamiento hidroeléctrico Garabí (con Brasil) y Corpus Christi (con Paraguay), según el *Plan Energético Nacional, 2004-2008 del gobierno*. Con respecto a las centrales nucleares, si bien debe tenerse en cuenta que el actual gobierno es el primero en casi dos decenios en resolver la finalización de las obras en Atucha II, existen vagos indicios oficiales respecto a financiar un prototipo de la Central Argentina de Elementos Modulares (CAREM), diseñada por la CNEA y la prestigiosa INVAP Sociedad del Estado (de 25 a 350 MW), y de importar con transferencia de tecnología reactores de mayor potencia (de 900 a 1.200 MW).

Cabe destacar que los tiempos de planificación energética no son nada bondadosos. Al planificar una central hidroeléctrica como Garabí, se suponen entre 10 o 12 años para su concreción. Este plazo se calcula al prever los estudios de factibilidad técnica, socioeconómica y ambiental, y, en particular, al reasentamiento involuntario de las poblaciones afectadas por el embalse, así como el desplazamiento-reconstrucción de los circuitos productivos a ser dañados. Las centrales nucleares, por su parte, demandan alrededor de cinco años su construcción, son más baratas que las hidroeléctricas y no producen gases de efecto invernadero (VER ESQUEMA 3), a diferencia de las centrales térmicas que se abastecen con carbón mine-

209

Esquema 3

Participación porcentual en la Oferta de Energía Eléctrica por fuentes de generación,  
al 31 de diciembre de 2005



Fuente: elaboración propia en base a datos de CAMMESA y CNEA.

ral, gas natural y productos derivados del petróleo crudo (fuel-oil y diesel-oil); tampoco las usinas nucleoelectricas producen lluvia ácida, deterioro de la capa de ozono, ni otro tipo de contaminación, desmitificando el famoso *problema insoluble* de los residuos nucleares, ya que luego de 32 años de operación de Atucha I y 22 años de Embalse todos los elementos combustibles usados están almacenados en forma segura en ambas centrales.

Los elementos combustibles son los responsables de producir energía en los reactores o centrales nucleoelectricas, generando calor durante dicho proceso, como cualquier otro tipo de combustible. Al hablar de elementos combustibles de los reactores basados en la reacción de fisión (es decir, todos los reactores comerciales actuales y una buena parte de los reactores de investigación), generalmente se considera como tal a un dispositivo que comprende al combustible propiamente dicho (uranio, plutonio), los materiales que resultan contenedores de los mismos y la disposición geométrica que este conjunto toma en base al diseño.

Con respecto a la oferta de energía eléctrica registrada durante el año 2005 (VER ESQUEMA 4), equivalente a 94.010 GWh netos según CAMMESA, el 98,2% (92.275 GWh netos) fue generada en usinas ubicadas en el país, y el restante 1,8% correspondió a la importación (1.737 GWh netos). De la generación local de energía eléctrica, un 54% (49.802 GWh) provino de centrales térmicas, 39% de hidráulicas (36.099 GWh) y 7% de nucleares (6.374 GWh). Nótese nuevamente la alta dependencia hidrocarburífera, especialmente gasífera, e incluso también hidroeléctrica (la cual trae problemas cuando se presentan años hidrológicamente malos), que padece Argentina para satisfacer su demanda de energía eléctrica.

Esquema 4

Tipo de central generadora	Costo Variable \$/ MWh	Costo fijo \$/ MWh	Costo Capital \$/ MWh	Costo Total \$/ MWh
Nuclear CANDU 700 MW	4,81	7,99	24,25	37,05
Térmica CC 800 MW (gas U\$S 5/MMBTU)	31,81	3,42	8,60	43,84
Hidroeléctrica CORPUS CHISTI 2.900 MW	0,00	1,71	45,40	47,11
Eólica 50 MW	0,00	2,85	61,93	64,78
Solar 50 MW	0,00	4,57	204,36	208,93

Fuente: elaboración propia en base a datos del IDICSO y CNEA.

En lo concerniente a la demanda de energía eléctrica del mercado interno, en el año 2005 se registraron 87.779 GWh netos. Ahora bien, considerando tres posibles escenarios de crecimiento de la demanda de energía eléctrica (bajo de 3,2%, medio de 4,1% y alto de 5,6%) para el período 2007-2030, se analizará a continuación cómo se verá afectada la misma de mantenerse sólo los incrementos de potencia señalados antes: 3.692 MW anunciados por el gobierno (1.400 MW de Yacyretá, 692 MW de Atucha II y 1.600 MW correspondiente a las dos usinas de ciclo combinado). Ante todo debe tenerse en cuenta que muchas centrales térmicas se encuentran en un estado de envejecimiento muy alarmante, lo que sugiere que el ingreso de

las dos nuevas centrales de ciclo combinado sólo terminarán complementando la salida de algunas viejas usinas. Por otra parte, cabe destacar que la Central Nuclear Embalse (de 600 MWe de potencia neta) deberá salir de operación durante ocho meses (probablemente en 2011, cuando Atucha II esté operando), debido a tareas de modernización, con el fin de expandir la vida útil de la misma hasta el año 2030. Y en el año 2013, se supone que por igual motivo quede fuera de servicio durante varios meses la Central Nuclear Atucha I (de 335 MWe de potencia neta), siempre y cuando se decida la modernización pertinente para extender la vida útil de la usina por al menos diez años más; caso contrario, deberá salir definitivamente del Sistema Argentino de Interconexión (SADI).

Entonces, con una tasa anual de crecimiento alto de la demanda interna (5,6%), los problemas de energía eléctrica no suministrada se presentarán en forma alarmante durante todo el período proyectado (2007-2030): el sistema operará al límite entre 2007 y 2009, y con un colapso total del sistema eléctrico a partir del año 2010; incluso la energía no suministrada alcanzará el nivel de oferta total (generación local más importación) en 2022 y lo superará en 2024. Con tasa anual de crecimiento medio (4,1%), el primer gran problema se presentará en 2011 (por Embalse), luego se mantendrá al límite hasta el año 2013, y a partir de 2014 (colapso eléctrico) se presentarán graves problemas de suministro eléctrico y continuarán durante el resto del período proyectado. Mientras que en la hipótesis de tasa anual de crecimiento bajo (3,2%), los problemas de gran envergadura en el suministro de energía eléctrica se presentarán a partir del año 2015 (colapso eléctrico) y se mantendrán durante el resto del período proyectado.

En suma, la única forma de evitar un colapso eléctrico a partir de la década entrante surge del incremento de potencia del parque de generación nucleoelectrónica, principalmente, y de la hidroeléctrica, en menor medida. Para ello la administración KIRCHNER debería financiar a la CNEA y a INVAP en forma urgente la fabricación de un primer prototipo del CAREM, para que esté operando en 2010, y a partir de ese año financiar la construcción en serie (anual) de módulos de 350 MW. En forma simultánea, debería financiar a ambas instituciones científico-tecnológicas la construcción de nuevas centrales nucleares de alta potencia (de 900 a 1.200 MW). Por otra parte es de vital importancia acelerar el desarrollo de los proyectos de aprovechamiento hidroeléctricos binacionales Garabí (de 1.500 MW de potencia) y Corpus Christi (de 2.900 MW de potencia). Por último, cabe mencionar la relevancia de contar con una mayor potencia instalada del parque eólico, que actualmente posee casi 28 MW de potencia, para satisfacer necesidades de aglomeraciones urbanas aisladas del SADI, por el bajo factor de disponibilidad de los aerogeneradores (0,25 a 0,45%), ya que no podrá hacerse frente al factor de disponibilidad de las centrales térmicas (0,65 a 0,80%), como sí pueden hacerlo las centrales nucleares (0,80 a 0,99%).

211

## II. ¿Qué pasa con el Gas-Oil?

Como es sabido, Argentina es un país hidrocarburo-dependiente, dado que el petróleo y el gas natural explican en conjunto el 90,3% de la oferta de energía primaria que satisface las necesidades del aparato productivo nacional (VER ESQUEMA 1, PÁGINA 188). Considerando que el remanente de reservas comprobadas de petróleo y gas natural, al 31-12-2005, correspondía a sólo 8,1 y 8,6 años, al nivel de extracción de 2005 (VER ESQUEMA 5, PÁGINA SIGUIENTE), cuesta mucho comprender por qué las compañías petroleras continúan exportando ambos recursos naturales no renovables de carácter estratégico.

Según datos de la Secretaría de Energía de la Nación, las exportaciones de hidrocarburos

registradas en 2005 fueron de U\$S 5.703 millones FOB, de los cuales U\$S 2.145 millones correspondieron a exportaciones de petróleo crudo, U\$S 3.125 millones a productos derivados y U\$S 433 millones a gas natural.

#### Esquema 5

Volúmenes de Exportación e Importación de Gas Oil por empresas en Argentina, acumulado primer semestre de 2006 (en metros cúbicos y dólares estadounidenses)

Empresa	Exportación		Importación	
	m <sup>3</sup>	U\$S FOB	m <sup>3</sup>	U\$S FOB
Repsol YPF	25.800	13.286.523	64.177	29.618.826
Refinor (Repsol YPF + Petrobras)	67.754	38.343.357	53.184	27.077.605
Petrobras	0	0	4.050	16.311
Esso	0	0	2.362.878	9.162.951
Otras	830	106.920	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>94.384</b>	<b>51.736.800</b>	<b>137.722</b>	<b>68.222.260</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

Cabe destacar que desde las reformas estructurales menemistas las compañías petroleras gozan de un 70% de libre disponibilidad de las divisas generadas por exportación, y que aun con el incremento de las retenciones a la exportación aplicado por el actual gobierno, las empresas continuaron realizándolas.

¿Qué sentido tiene para los ciudadanos argentinos que las petroleras exporten hidrocarburos cuando los únicos beneficiarios son las casas matrices a las que ellas responden? ¿Existe alguna legislación nacional que prohíba las exportaciones de hidrocarburos y productos derivados cuando el mercado interno está insatisfecho? Sí, se trata de la Ley de Hidrocarburos y del Marco Regulatorio del Gas. Ello significa que dichas empresas **violan el sistema normativo nacional**; es decir, **violan la seguridad jurídica de los ciudadanos argentinos**.

Actualmente se observa un absurdo desabastecimiento de Gas-Oil provocado por las compañías petroleras integradas en el negocio; es decir, aquellas que operan tanto en la extracción como en la refinación de crudo. Se trata de Repsol YPF y Petrobras. ¿Cómo es esto?

Por un lado, ambas empresas realizan exportaciones de Gas-Oil, y, por otro, elaboran volúmenes importantes de naftas Común y Súper que exceden significativamente el volumen requerido por el mercado interno (pues claro, también exportan ambos tipos de naftas). Como resultado de ambos factores, provocan una menor capacidad de elaboración de Gas-Oil, perjudicando así las necesidades de consumo del mercado local. De acuerdo a estimaciones del IDICSO-USAL para mediados de 2006, el 37% del consumo de Gas-Oil en el mercado argentino lo representa el sector agropecuario, 41% el transporte de carga pesada, 8% el transporte público de pasajeros y el 14% el parque de automóviles y pick-ups «gasoleros».

Según datos oficiales, para el primer semestre de 2006, las compañías Repsol YPF, Refinor (controlada por Petrobras y Repsol YPF), Esso y Petrobras, realizaron importaciones de Gas-Oil equivalentes a 137.722 m<sup>3</sup> (a un costo superior a los U\$S 68 millones).

Como se puede observar en el ESQUEMA 5, durante igual período, las empresas Refinor, Repsol YPF y New American Oil, concretaron exportaciones del mismo producto equivalentes a 94.384 m<sup>3</sup> (casi U\$S 52 millones).

Al analizar los datos de exportación de naftas durante el primer semestre de 2006, se obser-

va que Repsol YPF, Shell, Petrobras y Esso exportaron 543.924 m<sup>3</sup> de Nafta Común y 386.992 m<sup>3</sup> de Nafta Súper.

¿Qué motiva a estas empresas a provocar un desabastecimiento de Gas-Oil en el mercado interno, considerando que el gobierno las obliga, por ello mismo, a importar a «pérdida»? Se trata de una medida de extorsión, por la cual intentan alinear los precios de los combustibles líquidos comercializados en el mercado interno con los internacionales.

Y el principal argumento para incrementar el precio de los combustibles sólidos, líquidos y gaseosos en el país, desde el arribo del modelo energético neoliberal, fue y sigue siendo: «invertir en infraestructura y exploración».

Desde la privatización de YPF las compañías petroleras no han realizado importantes inversiones en infraestructura de refinación, almacenamiento y transporte, y menos aun inversiones de capital de riesgo en exploración. Es más, a pesar de la creciente suba del precio internacional del barril de crudo durante el período 2000-2005, las petroleras realizaron, en promedio, apenas 28 pozos anuales de exploración (VER ESQUEMA 6 EN EL PRÓXIMO APARTADO).

Vale traer a colación que el costo total de producción de un barril de petróleo crudo en Argentina equivale a sólo U\$S 6,1, se lo comercializa con precio FOB a U\$S 42,3, obteniendo así las compañías petroleras integradas en el negocio un extraordinario margen de rentabilidad de U\$S 36,2. De acuerdo a datos del IDICSO-USAL, la renta petrolera en el área de negocio upstream (sólo exploración y extracción) generada en 2005 fue equivalente a U\$S 8.797 millones, de la cual el Estado captó el 36% (VER ESQUEMA 7 EN EL PRÓXIMO APARTADO). Sin embargo, el *lobby* petrolero insiste con que el Estado debe ofrecer incentivos fiscales a dichas empresas.

En el próximo apartado se analizarán las inversiones de capital de riesgo en exploración y la renta petrolera de los agentes económicos que operan en el país gracias a la privatización de YPF Sociedad del Estado.

213

### III. Escasos esfuerzos exploratorios y rentas extraordinarias

Un dato que explica la drástica caída del horizonte de vida de las reservas de petróleo y gas natural a partir de la privatización de YPF, es el concerniente a las bajas inversiones de capital de riesgo en exploración realizadas por las compañías petroleras extractoras, que si bien tuvieron un protagonismo poco confiable durante el período 1993-1996,<sup>1</sup> como se puede observar en el ESQUEMA 6, desde 1997 disminuyendo drásticamente.

Durante el período 1980-1989 se registró un promedio anual de 117 pozos exploratorios, durante el período 1990-1999 el promedio descendió a 94 pozos (casi un 20% inferior al decenio anterior) y en el quinquenio 2000-2004 fue de apenas 23 pozos exploratorios anuales (un 76% inferior al registrado durante los años noventa y un 80% inferior al de los años ochenta).

La baja inversión en exploración registrada en el quinquenio 2000-2004 es imposible explicar desde la óptica empresarial, cuando se comparan los precios del barril de crudo en este período respecto al de los '90, considerando que el argumento de las compañías petroleras sobre fines de esa década, cuando el barril de crudo había descendido por debajo de los U\$S 11 (en 1998), era que los esfuerzos exploratorios serían significativos una vez que el barril

---

<sup>1</sup> Como fuera visto en el capítulo anterior, existió manipulación de datos en el registro de reservas certificadas, en la extracción, exportación y exploración de hidrocarburos, debido a que el Estado no controlaba —y no controla— al sector energético en general y a la gran cadena hidrocarburífera en particular.

superase la barrera de los U\$S 25 o 30 (entre los *lobbyistas* nunca se ponen de acuerdo). En el primer trimestre de 2002 —devaluación de la moneda y pesificación de los costos operativos del sector energético en general e hidrocarburífero en particular mediante— la administración Duhalde pactó con las compañías petroleras un precio para el barril de crudo en el mercado interno de U\$S 28,5; el cual se alineaba con el precio internacional «de referencia» de Argentina, el WTI (West Texas Intermediate).<sup>2</sup> Sin embargo, al año siguiente se realizaron apenas 19 pozos exploratorios, cantidad similar a la de 2002; en 2004, con un precio internacional promedio del barril de crudo que se ubicaba por encima de los U\$S 41,4 (WTI) y con un precio para el mercado interno que se encontraba en U\$S 34,5, apenas se realizaron, según la Secretaría de Energía de la Nación, 25 pozos exploratorios: 16 de petróleo y 9 de gas natural (según el IAPG, el total alcanzó los 21 pozos exploratorios). Es en 2005 donde parece que las compañías realizaron un esfuerzo mayor al promedio anual de los últimos años, pero muy inferior al de decenios pasados y muy «amarrete» considerando que el precio internacional promedio del barril de petróleo (referencia WTI) fue de U\$S 56,6 y el del mercado interno de U\$S 45,2, registrándose apenas 53 pozos de exploración: 43 de petróleo y 10 de gas natural, según la Secretaría de Energía de la Nación.

Repsol YPF ostenta un liderazgo indiscutible en el control de las reservas y en la extracción. Como resultado de tal concentración económica de reservas de hidrocarburos, del precio promedio internacional del barril de petróleo durante el ejercicio anual 2004 (superior a los U\$S 41), del costo total de producción de un barril de petróleo situado en apenas U\$S 6,1 y de los resultados operativos acumulados en igual fecha equivalentes a U\$S 2.638 millones, de los cuales el 64% provino de Argentina: 2.111 millones («Informe Anual», de Repsol YPF), se observa que las inversiones resultantes de tales ganancias extraordinarias realizadas en el país se orientaron más precisamente al desarrollo de pozos existentes (descubiertos por la petrolera estatal), ya que las inversiones de capital de riesgo fueron casi nulas: apenas 6 pozos de exploración (1 de gas natural y 5 de petróleo),<sup>3</sup> mientras que los pozos de hidrocarburos en desarrollo totalizaron 308 (284 de petróleo y 24 de gas natural) y los de avanzada 65 (2 de gas natural y 63 de petróleo). En 2005, con un precio promedio del barril de petróleo (referencia WTI) de U\$S 56,6 Repsol YPF realizó sólo 14 pozos de exploración (2 de gas natural y 12 de petróleo). Un caso similar se replica con Pan American Energy, petrolera anglo-estadounidense que también concentra importantes reservas de hidrocarburos en el país, cuando se observa que en 2004 realizó apenas 3 pozos de exploración (sólo de petróleo) y en 2005 sólo 13 pozos de exploración (7 de petróleo y 6 de gas natural), según la Secretaría de Energía de la Nación.

La información precedente señala que los datos geológicos en base a estudios sísmicos realizados por el Estado nacional durante las décadas del '60, '70 y '80 indican que prácticamente no hay nuevos reservorios hidrocarburíferos de importancia por descubrir. No obstante, los pequeños yacimientos que sí puedan florecer como producto de importantes esfuerzos exploratorios, quedarán en «*stand by*» hasta tanto el Estado no realice las inversiones de capital de riesgo pertinentes, considerando que en la ecuación energética de las compañías privadas tales inversiones no son tenidas en cuenta como parte de sus planes de negocio.

Cabe traer a colación, en este sentido, cuál es la renta por barril que tienen las compañías extractoras de petróleo en Argentina.

<sup>2</sup> Resulta muy absurdo que un país con reservas petroleras que podrían lograr el autoabastecimiento si la prohibición de crudo y derivados se practicara, tal como lo establece la Ley N° 17.319 (cuando el mercado interno está insatisfecho), deba tener como «precio de referencia» un precio internacional.

<sup>3</sup> Según la Secretaría de Energía de la Nación y el IAPG.

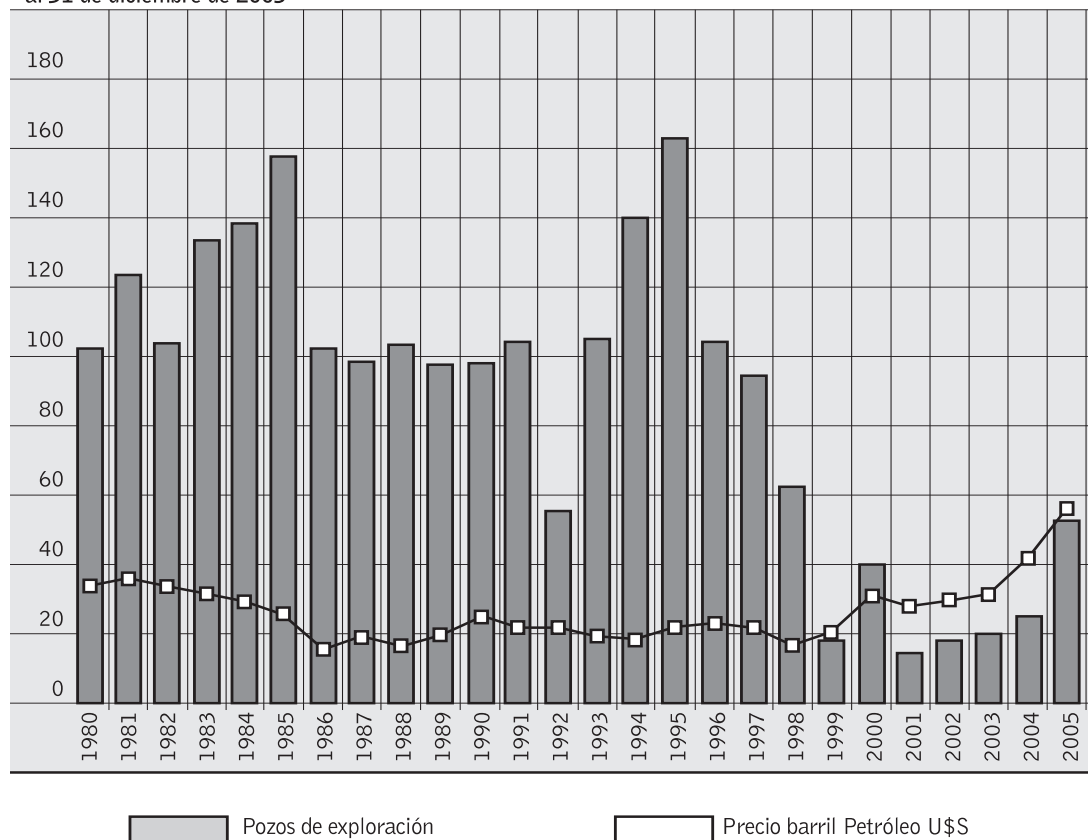
En el ESQUEMA 7 se presenta la renta petrolera generada por las compañías extractoras durante el período 1999-2005.

La renta petrolera se estima como la diferencia entre los valores de producción al correspondiente precio internacional y el costo total de producción. Se considera solamente la renta upstream, excluyendo consecuentemente la ganancia en las etapas de refinado y comercialización. Siguiendo el criterio utilizado por la Administración de Información Energética del Departamento de Energía de los EE.UU., el costo total de «producción» incluye los costos de exploración, desarrollo y extracción, más los costos administrativos y la depreciación.

La parte de la renta acumulada por el Estado proviene de pagos por impuesto las ganancias y otros impuestos relevantes, más las regalías pagadas por las firmas privadas o de propiedad estatal, más las últimas ganancias transferidas al Estado. Los impuestos indirectos sobre hidrocarburos, tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y a consumos específicos no se consideran como parte de la renta petrolera.

Esquema 6

Participación porcentual en la Oferta de Energía Eléctrica por fuentes de generación,  
al 31 de diciembre de 2005



215

**Nota:** precios no ajustados por inflación.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del IDICSO-USAL, CEPEN-UBA y Secretaría de Energía de la Nación con respecto a la cantidad anual de pozos exploratorios; y; elaboración propia en base a datos del Departamento de Energía de EE.UU., en relación al precio internacional del barril de petróleo (se tomó como referencia el precio promedio anual del WTI).



La porción de la renta obtenida por el sector privado (empresarios y consumidores) se estima como la diferencia entre la renta total y la pública. Las ganancias no distribuidas de las empresas públicas son incluidas en la renta del sector empresario. Los subsidios al consumo interno de petróleo son considerados como porciones de la renta que van a los consumidores.

En 2004, Argentina tuvo un nivel de extracción petrolera equivalente a 254 millones de barriles (40,4 millones de m<sup>3</sup>), un 18% menos que en 1998 (pico de extracción). La suba del precio del petróleo ha más que compensado esa declinación, pues, como fuera mencionado antes, la devaluación de la moneda en el año 2002 redujo drásticamente los costos de exploración, desarrollo y extracción a un estimado total de U\$S 6,1 por barril. Como resultado de todos estos factores, la renta petrolera se incrementó significativamente, alcanzando los U\$S 7.214 millones en 2004. En 2005, el nivel de extracción disminuyó a 243 millones de barriles (38,5 millones de m<sup>3</sup>), casi un 5% inferior al registrado el año anterior, los costos operativos se mantuvieron pero el precio del barril comercializado en el mercado interno se incrementó drásticamente, obteniéndose una renta petrolera de casi U\$S 8.800 millones (VER ESQUEMA 7).

El Estado obtiene parte de las ganancias de la industria petrolera mediante regalías, impuestos a las ganancias y retenciones a la exportación. Las provincias productoras reciben regalías en concepto de explotación hidrocarburífera, que en la actualidad representan un 12% del valor en boca de pozo, en dólares (como lo estipula la Ley Nacional N° 17.319 de Hidrocarburos).

El Estado recauda impuestos sobre las ganancias (35%) y sobre las exportaciones (entre un 25% y un 45%, dependiendo del precio internacional). Los ingresos totales del Estado se han incrementado considerablemente en términos absolutos en estos últimos años, debido a la expansión de la renta total y a la introducción de impuestos a las exportaciones; entre 2002 y 2004, se exportó en promedio 30,5% de la extracción. En 2005 las exportaciones de crudo representaron el 22,6% de la extracción.

Sin embargo, según un estudio de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), en el cual está basado esta sección del presente trabajo, la participación del Estado en la renta petrolera decreció de un 44,6% en 2001 a un 36% en 2004 y 2005, mientras el resto fue acumulado por las empresas privadas. Al momento de la privatización total de YPF en 1999, el Estado participaba con casi el 42% de la renta petrolera.

#### Esquema 7

Evolución de la Renta Petrolera en el área de negocio upstream de Argentina, período 1999-2005 (en dólares estadounidenses)

Año	Extracción (millones de bbl)	Precio FOB (U\$S/bbl)	Costo Total de Extracción (U\$S/bbl)	Renta por barril (U\$S/bbl)	Renta Anual Total (millones U\$S)	Participación del Estado en la Renta Total (%)
1999	292	16,0	7,9	8,1	2.365	41,5
2000	281	26,6	7,9	18,7	5.255	36,1
2001	284	22,2	7,9	14,3	4.061	44,6
2002	276	26,7	6,1	20,6	5.686	42,1
2003	270	28,5	6,1	22,4	6.048	41,2
2004	254	34,5	6,1	28,4	7.214	36,0
2005	243	42,3	6,1	36,2	8.797	36,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del IDICSO-USAL, CEPEN-UBA y UNCTAD.

Como fuera señalado antes, los precios internos fueron similares a los precios de exportación, por lo que los consumidores domésticos no se beneficiaron de esta renta.

A modo comparativo, mientras que en Argentina el Estado participa con el 36% de la renta petrolera, en Ecuador y en Venezuela la participación del Estado fue de casi 67%. Ello no sólo se debe al bajo porcentaje de las regalías (12%, cuando deberían ser del 50% para las provincias y 25% para el Estado nacional), sino a la inexistencia de una petrolera estatal.

## Conclusiones y reflexiones finales

De no revertirse el diagnóstico planteado a lo largo del presente estudio, Argentina marchará hacia un colapso energético sin retorno en el corto plazo, como resultado de la privatización del mercado ampliado de la energía y de la deserción del Estado de sus funciones básicas. La hipótesis plantea un colapso en el sistema de transmisión de energía eléctrica y fallas —parciales en un principio, totales luego— con origen en la capacidad de fuerza de las usinas. Además, hacia el año 2010 la escasez de combustibles obligará al futuro gobierno (2007-2011) a implementar y regular un programa de racionamiento en la entrega de gas natural para uso domiciliario, industrial y vehicular, de gas licuado de petróleo envasado en garrafas y tubos, de combustibles derivados del petróleo crudo (naftas, gas-oil, aerokerosene, fuel-oil, etc.), sin olvidar la escasez de insumos requeridos por la industria petroquímica para la elaboración de agroquímicos, fertilizantes, plásticos, solventes, etc.

Las «fuerzas del mercado» no lo evitarán planificando la disponibilidad energética del país en el futuro, ya que la razón de ser de la empresa privada es maximizar beneficios en el menor tiempo posible, minimizando las inversiones, y en particular las de capital de riesgo. En ese sentido, no se puede criticar a una empresa privada por querer obtener una renta extraordinaria, reduciendo sus costos operativos y aumentando los precios de los combustibles y tarifas de servicios públicos (gas y electricidad) cuando ostenta una posición monopólica u oligopólica, según el caso, otorgada por el Estado. Por el contrario, ésta es la actitud esperable de un agente económico privado, de acuerdo con la teoría del *laissez faire, laissez passer*.

Lo que sí debe criticarse es que las empresas cometan violaciones a la legislación nacional e incumplimientos contractuales (es decir, violar la seguridad jurídica de los ciudadanos argentinos), fraudes contables y evasión impositiva, y, por sobre todo, que el Estado no se haga cargo de esa problemática y fomente el descontrol de los mercados energéticos, en detrimento del abastecimiento presente y futuro del aparato productivo nacional. Al Estado le corresponde la responsabilidad de encausar mediante una intervención y regulación apropiada, los requerimientos socioeconómicos y el planeamiento estratégico nacional, sin perder de vista el objetivo de la actividad privada de obtener ganancias. Las inversiones de capital de riesgo son necesarias para evaluar las posibilidades energéticas de un país, que son la base sobre la que el Estado debe planificar su desarrollo sostenible. Si la actividad privada no está obligada a realizar tales inversiones, tiene la posibilidad de evitarlas.

No es posible esperar inversiones en ningún área de la productividad o de la industria si no se asegura al inversor la disponibilidad de energía, por tiempo razonable y a precios que le permitan competir en los mercados (interno e internacional). Pensar que llegarán inversiones por la «*imagen del gobierno*» o por las «*señales del mercado financiero*», es menospreciar la capacidad de planeamiento de los países centrales, o de las empresas que a ellos responden, y no ver la realidad, por así decirlo, «*más allá de las narices*».

La actual Administración Pública tiene la oportunidad de recuperar los activos estratégicos y económicamente viables si hace cumplir a raja tabla la Ley Nacional de Hidrocarburos

(retornarían inmediatamente al Estado nacional la mayoría de las fraudulentas concesiones de explotación de yacimientos hidrocarburíferos) y si orienta la renegociación de los contratos de prestación de servicios públicos de la energía (gas natural y electricidad) a la evaluación de los cumplimientos contractuales por parte de las empresas pertinentes. De no hacerlo, no habrá forma de financiar el desarrollo de fuentes energéticas alternativas a los hidrocarburos, y, con ello, el colapso del sector clave de la economía nacional será una triste realidad.

Cuando pensamos en planificación, inmediatamente estamos pensando en una tarea en relación al futuro, y no puede concebírsela de otro modo. Entonces, ¿qué futuro deseamos los argentinos?, ¿sobre qué bases descansa el futuro deseado?, ¿realmente estamos pensando los argentinos en el futuro? No hay dudas que en las mentes y corazones de muchos compatriotas el deseo tan ansiado es lograr convertir a la Argentina en un país desarrollado, y en este sentido se destaca la importancia que adquieren las siguientes preguntas: ¿qué tipo de desarrollo?, ¿cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar con el desarrollo?

La planificación del desarrollo es un instrumento que ayuda a prever la construcción del futuro, y la misma es una función de la que el Estado nacional no puede estar divorciado. Argentina debe asegurarse un desarrollo autónomo en un contexto de Integración Regional Sudamericana (basada en los ejes energético, hidrográfico, industrial y científico-técnico), que exprese la soberanía política y económica del país, con el propósito de dar fin a las relaciones de dependencia económica, tecnológica y cultural con los países centrales.

Sin desarrollo energético no hay desarrollo integral de la economía, de modo tal que cualquier planificación para mejorar las condiciones de vida, provocar expansión económica con real efecto derrame sobre la sociedad en su conjunto (y no sobre el sector primario de la economía, beneficiando únicamente a una clase social minoritaria), aumentar el poderío industrial y la potencialidad global de un país o región, debe tener planteada como condición previa el mejoramiento sustancial de la oferta energética.

En suma, la planificación energética es una función clave de los Estados soberanos de América Latina. Sin este tipo de planificación la profundización del subdesarrollo insostenible y el colapso energético resultan inevitables.

¿Cómo hará Argentina para emanciparse del subdesarrollo insostenible? La vía de la industrialización y del avance científico-técnico en un contexto de Integración Regional Sudamericana, es el vector. La energía, la plataforma de lanzamiento.

Este es el camino posible y necesario para lograr transformar nuestra actividad económica de un perfil extractor-exportador de materias primas de escaso valor agregado a una de productor-exportador de productos industriales avanzados de alta tecnología y valor agregado, generador de demanda de mano de obra altamente calificada. ●

---

# Brasil y el segundo mandato de Lula

---

**Valeria Arredondo**

---

219

**E**l triunfo petista y sus posibilidades reales de gobierno. Las posibilidades de alguna forma de concertación y los límites que impondrá la oposición. El ejemplo del voto electrónico. El escenario económico pre electoral y algunas líneas de escenario futuro.

Luego del triunfo cosechado en las urnas, LUIZ INÁCIO DA SILVA comenzará su segundo mandato con más apoyos que en el primero sin que esto le otorgue un gran margen de acción para gobernar. Las expectativas sobre el rumbo económico generarán en el presidente presiones contrapuestas en las cuales los partidos y los diferentes sectores del país harán valer todo su peso político. Sabiendo la imposibilidad de responder a las presiones de los mercados y los sectores financieros e industriales, por un lado y a las necesidades de su propio partido y de los habitantes donde éste es fuerte, en su mayoría pertenecientes a los Estados del norte y nordeste, LULA ha anticipado la convocatoria a una gran concertación política con todos los actores y un gobierno para todos los brasileños. Del armado de la concertación, y de la participación de los convocados dependerá el rumbo que el presidente logre dar a los próximos cuatro años de gobierno.

La estrategia de llamar a una concertación de ese estilo, en la cual están convocados a participar todos los gobernadores y partidos es un buen punto de inicio para un primer mandatario que deberá demostrar agilidad y destreza para coordinar una política coherente con sus ideales y favorable en el largo plazo para su país. Quizás en este ítem se encuentre una primera definición: difícilmente se vea a Lula intentando dar un golpe de timón y persiguiendo un giro de 180 grados. Conociendo las limitaciones de Brasil país buscará introducir un cambio modesto pero que pueda tener continuidad en las administraciones venideras.

Las fuerzas con las que cuenta Lula para su proyecto son mayores que en el mandato anterior ya que los candidatos a gobernador del Partido de los Trabajadores (PT) lograron impo-

nerse en cinco estados. A ellos se suman gobernadores de otros partidos que ya han definido su apoyo al presidente generando una importante coalición de 16 Estados, de un total de 26. Además, entre los actuales opositores, hay algunos que ya se han mostrado favorables a una alianza con el gobierno nacional. El partido de GERARDO ALCKMIN, candidato presidencial derrotado en la segunda vuelta, logró dos importantes victorias en la gobernación de dos de los Estados más importantes, San Pablo y Minas Gerais. En ellos, el Partido Social Demócrata de Brasil (PSDB) concentra dos bastiones de gran peso, sin embargo, los gobernadores electos, JOSÉ SERRA y AÉCIO NEVES, no descartaron la posibilidad de un diálogo con el presidente que favorezca la gobernabilidad. Los gobernadores estaduais son muy importantes por el poder que ejercen sobre los legisladores. En este período, en la Cámara de Diputados la composición será más favorable a Lula que en su primer mandato, sin embargo en el Senado controlará menos de la tercera parte.

## El punto de partida

Los cuatro años de gobierno dejaron al país en una situación de estabilidad impensada a comienzos de 2003 y la imagen del presidente resultó fortalecida. En términos generales, los distintos planos muestran adelantos si bien aún persisten cuestiones sin solucionar.

En el orden institucional de Brasil no todo está resuelto, pero se evidencian algunas ventajas. Los aspectos negativos comienzan al analizar el Congreso, órgano que presentó altos niveles de corrupción. Un quinto de los diputados nacionales fue procesado por estar involucrado en crímenes de todo tipo, destacándose el narcotráfico, el cohecho, el robo, el fraude y la falsificación. Actualmente se está investigando el origen de la suma de 800.000 dólares con que funcionarios del gobierno de Lula, aliados del PT, intentaron comprar un dossier de información falsa con el cual pensaban incriminar a quien ahora es el gobernador electo de San Pablo, JOSÉ SERRA.

La corrupción del legislativo contrasta con la Corte Suprema de Justicia, que ha dado sobradas muestras de comportamiento independiente. El Ministerio de Justicia y la Policía Federal dependiente del primero, se ganaron el mismo rótulo gracias a su actuación en la investigación de los casos de corrupción en el seno del mismo gobierno.

En el terreno de la política exterior de la administración LULA podemos destacar que se esforzó por llevar las inquietudes nacionales a todos los ámbitos y organismos multilaterales pero obteniendo resultados moderados. Los detractores dentro del PT cuestionan a Lula por no haber podido definir el liderazgo en el subcontinente, lugar que quedó ensombrecido por el afán de protagonismo del presidente venezolano, HUGO CHÁVEZ.

Otro de los puntos que se le critican a LULA fue el no haber obtenido el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, objetivo nada sencillo dado que requeriría de una reforma de la Carta Constitutiva del Organismo.

Los dos objetivos descriptos demuestran las aspiraciones de Brasil de continuar ascendiendo posiciones en la arena internacional asumiendo cada vez mayor protagonismo en asuntos claves para su interés nacional.

Tanto el liderazgo en la región como el asiento en el órgano ejecutivo de la ONU son herramientas que permitirán a Brasil aumentar su influencia en cuestiones diversas maximizando sus beneficios. Por este motivo, pese a no haberse alcanzado los objetivos en el tiempo inicialmente propuesto, Brasil seguirá dando pasos en ese camino. El objetivo de consolidar el liderazgo regional quizás sea el primer paso para luego poder ejercer mayor influencia dentro de la ONU.

En comercio exterior el desempeño del país fue positivo, Brasil obtuvo un superávit comercial y continuó creciendo en cuanto a la inserción externa. Para el próximo mandato se duplicarán los esfuerzos tendientes a lograr una mayor compenetración con los mercados asiáticos dentro del cual se destacan como destinos China e India.

De todas maneras, y continuando con la orientación del primer gobierno de LULA, el MERCOSUR seguirá siendo prioritario, tanto en la estrategia de comercio exterior, como en el armado político del bloque sudamericano. LULA apostó desde el inicio de su gestión a un MERCOSUR fuerte, que integre cada vez a más países. Desde el bloque regional Brasil logró aunar voluntades de muchos latinoamericanos y desacelerar los objetivos de la constitución del ALCA. Un MERCOSUR consolidado, con reglas de juego claras en lo económico-comercial, con instituciones que avalen el equilibrio democrático, como el próximamente en vigencia Parlamento del MERCOSUR, y el crecimiento equitativo de los países del bloque son los pilares a través de los cuales Brasil puede presentar al bloque sudamericano como una buena opción de integración para un número creciente de países. Por otra parte, entendiendo al MERCOSUR en estos términos comprendemos que la consolidación del bloque está en consonancia con los anhelos de liderazgo en el subcontinente a los que hacíamos mención.

## La realidad económica

El económico es el plano más delicado y dónde se concentran todas las miradas, tanto internas como externas. Y demandarán la mayor de las destrezas por parte del presidente. La situación económica brasileña actual es mejor que la que LULA recibió heredada en su primer mandato. Sin embargo en esta segunda etapa serán necesarios importantes consensos para articular los objetivos de crecimiento más acelerado con la estabilidad.

En el momento en que LULA asumió la presidencia, eligió dar continuidad a la política económica de su antecesor, FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. Con ese modelo logró ganarse la confianza de los mercados, incluso revirtió los temores de quienes pensaban que el nuevo presidente no podría manejar la deuda pública del país. Contrariando todos los pronósticos, Lula aplicó un modelo económico ortodoxo y en líneas generales respetó el programa económico de la administración anterior.

Durante su primer mandato, la economía de Brasil creció anualmente a un promedio de 2,7%, estimándose alcanzar el 3% este año. Este dato lo ubica en último lugar entre los latinoamericanos y sobresale aún más al lado del crecimiento del 6% anual pronosticado para los países emergentes para 2006. Visto de otra manera, el crecimiento del primer período LULA fue sostenido y superó al de la administración de su antecesor.

Por otra parte, las tasas de interés y la inflación mantuvieron niveles bajos y estables, sorprendiendo a los mercados desde el inicio de la administración petista. Las tasas de interés fueron más bajas que las registradas en el país por décadas, sin embargo son de las más altas en comparación con los demás países del mundo. La inflación se mantuvo entre el 3,8 y el 5% sin que se pronostique una subida.

La deuda externa de Brasil, si bien desde la cancelación efectuada en 2005 ante el Fondo Monetario Internacional, dejó de ser un obstáculo aún equivale al 72,7% del PBI. Los impuestos que gravan tanto a personas físicas como jurídicas y con los cuales se afrontan los pagos de la deuda ascienden a un valor de 40%, nunca se había alcanzado un nivel tan elevado en el cobro de estas cargas. Si bien la deuda externa ya no agobia al país como lo hacía al comienzo del período de LULA, aún es elevado el nivel de impuestos que deben afrontar las personas físicas y las empresas. Los impuestos elevados restan a la capacidad de inversión de la socie-

dad, que podría ser mayor dado que existe en el país la sensación de que la estabilidad se mantendrá. Desde el gobierno aseguran que la seriedad en la política monetaria, fiscal y el control de la inflación continuarán siendo las metas bien logradas de la administración Lula. Esto conduce a pensar que la variable que está dificultando el aumento de las inversiones y que, además podría intentar reducirse, es la tasa de interés, cuya tendencia a la baja no alcanzó para cambiar profundamente la predisposición de los ahorristas. Actualmente la tasa de inversión es del 20%, relativamente baja si se consideran la tasa de interés —que si bien no es baja, lo es para los niveles históricos en Brasil— la estabilidad en la política monetaria y fiscal y el riesgo país, que apenas supera los 200 puntos.

Hasta ahora y a pesar de la política económica aplicada en la primera administración —que en muchos aspectos continuó los lineamientos de Cardoso— los sectores de izquierda mantuvieron su fidelidad a LULA y al PT por algunas ventajas que pudieron obtener. Los precios bajos de los alimentos y el pequeño aumento del salario mínimo generaron en el consumidor la sensación de haber disminuido su pobreza. Estos sectores se vieron favorecidos además con las cuantiosas distribuciones de la «Bolsa Familiar», uno de los tantos programas sociales destinados a los más pobres. En las regiones Norte y Nordeste, donde el consumo aumentó en un 34%, esos elementos se combinaron para generar en estos sectores la sensación de tener más dinero en el bolsillo.

La política social logró sacar de la extrema pobreza a 30 millones de personas. A pesar de los inconvenientes que debieron enfrentar los planes sociales, el presidente destinó más recursos pudiendo ampliar en gran medida el número de familias que comenzaron a recibir los subsidios. Hacia adelante el gran interrogante es cómo integrar social y económicamente a estos sectores, cuyo futuro no se resuelve con la mera asistencia social. De todas maneras, la percepción que antes mencionamos se tradujo en las urnas en un apoyo a LULA de un 70%.

Los éxitos en el plano económico le valieron para sacar al país de la situación de estancamiento en que se encontraba y, los planes sociales tan predicados en su campaña mantuvieron la adhesión de los miembros de su propio partido logrando cambiar la realidad cotidiana de los pobladores de las regiones más pobres. Pero, más allá de los éxitos cosechados en el primer período, de cara a un segundo mandato es preciso volver a analizar el tablero de juego y planificar la estrategia de los cuatro años venideros. Los desafíos son diferentes, las condiciones cambiaron y LULA está considerando esos elementos para tomar una decisión.

En líneas generales, los miembros de su partido y los sectores de izquierda presionarán para que desde lo económico se impulse un crecimiento más acelerado con el que pueda profundizarse el gasto y continuar con la sensación de bienestar anteriormente descripta. Por otra parte, los demás sectores presionarán para que el crecimiento sea un poco más lento de manera en que se puedan mantener la inflación baja, la disciplina fiscal, la política monetaria y el gasto público.

## El escenario a construir

En vistas de la conformación de fuerzas que terminarían de definir el escenario político luego de la segunda vuelta, LULA se anticipó y antes de las elecciones del 29 de octubre anunció que en su próximo período buscaría un pacto de gobernabilidad, un diálogo con todos los sectores para integrarlos en la definición de la política de gobierno. La estrategia del diálogo resultará sumamente útil a un presidente cuyo partido no posee mayoría en el Congreso ni posee bases sólidas en los Estados más grandes.

Las promesas con que LULA llegó a la presidencia, y los motivos por los cuales lo votó la población de los Estados del Norte y Nordeste difícilmente se vea reflejada en un programa

de gobierno en el cual el presidente deba pactar con los distintos sectores dónde se concentra el poder.

Las promesas de LULA sobre mayores salarios, reducción de impuestos, redistribución de la renta, aumento del empleo y la inversión, sin aumentar la inflación son objetivos con los que todos los brasileños quisieran ver cumplidos. Pero las diferencias se verán en el camino a andar y en las prioridades a ejecutar. Paralelamente, los principales partidos de oposición están atravesando importantes procesos de reacomodación interna, de definición de los liderazgos de cara a los próximos períodos presidenciales y muestran, como en el caso de la socialdemocracia, grandes divisiones en su interior. Si bien importantes representantes tanto el PSDB como el Partido del Movimiento Democrático de Brasil (PMDB), los dos grandes opositores, aceptarán un acercamiento al PT y se mostrarán favorables al diálogo, con esto no se solucionan las diferencias. Debemos analizar el interior de cada uno de ellos para comprender cómo se comportarán en los momentos en que el presidente requiera de apoyos claves.

El PMDB, que dominará la mayor bancada en la Cámara de Diputados y la segunda en el Senado, se encuentra dividido entre un sector que respalda a LULA y otro, encabezado por el propio presidente, MICHEL TEMER, que mantiene una oposición más intransigente. Algo similar ocurre dentro del PSDB. Afortunadamente para LULA, tanto AÉCIO NEVES como JOSÉ SERRA mostraron posturas favorables al diálogo. Pero esto no representa a todo el partido donde otras fracciones continuarán presionando para ejercer una oposición más combativa. En esta línea el principal referente de la socialdemocracia es el ex presidente, FERNANDO ENRIQUE CARDOSO.

El panorama interno de cada uno de los grandes partidos opositores indica, en el mejor de los casos, que la negociación con el oficialismo costará caro. LULA deberá esforzarse para lograr los apoyos de los demás partidos, éstos serán exigentes al imponer las condiciones para prestar su respaldo. Las negociaciones con los partidos opositores generará a la vez un nuevo frente de batalla dentro del PT. Sus aliados tradicionales seguirán con mucho recelo los contactos del presidente con la oposición porque de lo que LULA ceda en la negociación dependerá el espacio que posean en el gobierno. En el primer mandato, el PT ocupó 20 de las 34 Carteras ministeriales de Brasil y temen que este número se reduzca para dar lugar a los nuevos aliados del gobierno, generando esto además, una importante incidencia en la definición del rumbo económico.

De todas maneras, la situación económica y la realidad social de Brasil llevan a intuir que LULA se esforzará por aumentar el ritmo de crecimiento para poder aplicar las medidas prometidas en su campaña. Los condicionantes y limitaciones ya fueron abordados, resta observar la capacidad negociadora y la destreza del presidente para acercarse a ese objetivo. ●



# Implementación de mecanismos de desarrollo limpio

---

**Núcleo Rosario**

---

225

**E**n 1997, países de todo el Globo, suscribieron el Protocolo de Kyoto en el cual acordaron consolidar las metas de reducción de emisiones de gases efecto invernadero (GEIs) establecidas en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. La República Argentina ratificó el Protocolo de Kyoto el 28 de Septiembre de 2001, el cual entró en vigor el 16 de Febrero de 2005, luego de que lo hayan ratificado 55 países de la Convención, excepto EEUU y Australia.

Los compromisos emergentes de la firma del Protocolo de Kyoto, alcanzan a los países desarrollados y prevén reducir dichos gases, retrotrayendo la situación a la vigente en 1990, metas que deberán ser alcanzadas al finalizar el primer período de compromiso en 2012.

A fin de lograr el cumplimiento de los compromisos adquiridos y de atenuar las cargas económicas derivadas de los mismos, el Protocolo de Kyoto incorporó tres mecanismos flexibles: «Implementación Conjunta», «Comercio de Emisiones» y «Mecanismos de Desarrollo Limpio».

La «Implementación Conjunta» y el «Comercio de Reducción de Emisiones» permiten a aquellos países desarrollados firmantes del Protocolo de Kyoto que excedan el volumen de emisiones de gases de efecto invernadero que se le ha asignado, que compense ese exceso a través del desarrollo de proyectos que reduzcan emisiones de gases o bien comprando lo que otro país redujo por debajo de su propia asignación, respectivamente. Vale mencionar que en ambos casos —desarrollador y anfitrión del proyecto— se trata de países desarrollados con compromisos cuantificados de reducción o limitación de emisiones.

Nuestro país, en calidad de país en desarrollo, solo puede sacar provecho del tercer mecanismo flexible mencionado, conocido como Mecanismo de Desarrollo Limpio o MDL, al cual nos referiremos en lo sucesivo.

El «Mecanismo de Desarrollo Limpio» permite a un país desarrollado firmante, que exceda el volumen de emisiones de gases de efecto invernadero que se le asignó, poder compensar dicho exceso realizando un proyecto que reduzca emisiones de esos gases, en el territorio de un país en desarrollo que no tiene obligaciones cuantificadas de reducción. Así podrá obtener créditos de carbono, materializados en certificados llamados CERs.

## El Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)

El Mecanismo de Desarrollo Limpio o MDL es un mecanismo legal con dos objetivos principales: ayudar a los países en desarrollo y subdesarrollados, a lograr un desarrollo sostenible, y a países desarrollados a dar cumplimiento a sus compromisos cuantificados contraídos de limitación y reducción de las emisiones.

El MDL constituye una verdadera oportunidad para los países en desarrollo de obtener los beneficios del mercado de carbono emergente, a través de las inversiones de capitales extranjeros de países desarrollados, como así también de la transferencia de tecnologías amistosas con el clima que contribuyan al desarrollo sostenible. La mayor parte de las actividades de proyectos MDL se encuentran en América Latina y Asia, mayoritariamente en Brasil e India, respectivamente.

Para calificar como proyecto MDL y recibir Reducciones Certificadas de Emisiones —comúnmente llamados créditos de carbono— los proyectos deben cumplir con los siguientes criterios:

- La actividad de proyecto debe ser realizada en países en desarrollo, o subdesarrollados que hayan ratificado el Protocolo, o por entidades privadas que hayan sido autorizadas por esos países a participar en el MDL;

226

- la participación debe ser voluntaria y estar aprobada por la Autoridad Nacional Designada del País Anfitrión (la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en nuestro país);

- la fecha de inicio del proyecto debe ser posterior al 1 de enero de 2000;

- la actividad de proyecto debe generar una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero produciendo beneficios reales, mensurables y a largo plazo en relación con la mitigación del cambio climático;

- debe existir un plan de monitoreo, previamente aprobado, que permita cuantificar la reducción de emisiones lograda por el proyecto;

- la reducción de emisiones debe ser adicional a las que se hubieran producido en ausencia de la actividad de proyecto certificada;

- la actividad de proyecto debe contribuir al logro del desarrollo sostenible del país Anfitrión;

- para el financiamiento del proyecto debe demostrarse que no se ha utilizado Asistencia Oficial para el Desarrollo.

## Ciclo de un Proyecto MDL

El Ciclo que deben seguir los proyectos MDL consta de: una instancia nacional, donde se evalúa el proyecto desde el punto de vista de su contribución al desarrollo sostenible del país Anfitrión y; de una instancia internacional, donde se evalúa el proyecto desde el punto de vista de su contribución a la mitigación del cambio climático global.

### Instancia Nacional

- Confección del Documento de Diseño de Proyecto, a cargo del Proponente del mismo.

- Presentar dicho Documento a la Oficina argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio, que es la Autoridad Nacional designada para su aprobación nacional. Si el resultado de la evaluación es positivo, ésta otorgará una «Carta de Aprobación» al proponente del proyecto para que pueda acceder a la instancia internacional.

#### Instancia Internacional

- Validación o evaluación independiente para comprobar si la propuesta se ajusta a los requisitos del MDL.

- Registro del proyecto ante la Junta Ejecutiva del MDL, que representa la aceptación oficial del mismo, validado como actividad de proyecto MDL.

- Monitoreo de las reducciones de emisiones logradas por el proyecto conforme al plan presentado, a cargo del Proponente del Proyecto

- Verificación o examen periódico independiente, y posterior determinación de las reducciones observadas de las emisiones de gases de efecto invernadero producidas como resultado de la actividad de proyecto MDL.

- Certificación de que durante un período determinado, una actividad de proyecto consiguió las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero que se han verificado.

- Expedición de los certificados por la Junta Ejecutiva del MDL de Compromiso.

### El MDL como oportunidad de negocio

Ahora, desde una óptica estrictamente empresaria, ¿cuáles son los argumentos emergentes para llevar adelante un proyecto MDL?

El argumento inicial es sin duda que una propuesta de este tipo, permite mejorar el cash flow de un proyecto de inversión. Un proyecto MDL usualmente exige inversiones en nuevas tecnologías o en perfeccionamiento de procesos productivos que tienen muchas veces efectos positivos sobre la propia rentabilidad del negocio y que podrán ser financiados con los flujos futuros de los certificados de reducción de emisiones. En otras palabras, los proyectos MDL permiten reducir el tiempo de repago de las inversiones.

Un segundo argumento es la mejora de la imagen de la empresa, con el consecuente acceso a nuevos mercados. Hoy por hoy, un proyecto MDL sin duda constituye un argumento de diferenciación empresarial, pero en un futuro no tan lejano este tipo de proyectos serán moneda corriente, haciendo de la diferenciación una necesidad. Algo similar ha ocurrido en su momento, por ejemplo, con las normas ISO.

Como tercer argumento debe mencionarse la transferencia de Know how y tecnologías limpias. A los países industrialmente desarrollados y a sus empresas, les es mucho menos costoso invertir en países en desarrollo como el nuestro.

Por último, y no es un argumento menor, la responsabilidad social y medio ambiental. Llevar adelante un proyecto MDL constituye una forma de canalizar el compromiso de la empresa para con el medio ambiente, mitigando los impactos del cambio climático.

Entonces, a los ingresos convencionales —producto de inversiones convencionales— hay que sumarles los ingresos por certificados de reducción de emisiones y los beneficios colaterales, como lo son la imagen empresarial y transferencia tecnológica, ambos derivados de la inversión por el proyecto MDL.

Ahora, una vez planteada la enumeración de motivos que explican la conveniencia de llevar adelante un proyecto MDL, surge inmediatamente otro interrogante: ¿qué variables influyen sobre la rentabilidad de un proyecto MDL? Para responder esta pregunta, haremos uso de la siguiente ecuación:

$$I.N.T. = CERs * Pr. - C.Tr$$

I.N.T. Ingresos Netos Totales

- CERs Cantidad de certificados emitidos de reducción de gases de efecto invernadero  
Pr Precio al cual se comercializan los certificados CERs  
C.Tr Costos de transacción de dichos certificados

Los CERs son la cantidad de certificados expedidos durante la vida de un proyecto MDL, siendo un CER equivalente a una tonelada de CO<sub>2</sub> (dióxido de carbono). Dicha cantidad se determina restando las emisiones generadas sin proyecto (línea de base) menos las emisiones generadas con proyecto MDL (línea de monitoreo).

Con respecto al precio, hay que hacer una distinción ya que los ingresos por comercialización pueden variar en función de si estén emitidos o no los certificados. Una cosa es la transferencia de los CERs ya expedidos por la Junta Ejecutiva del MDL (máxima autoridad, otorgante de los certificados) y otra son los Contratos a futuro —conocidos como ERPA (Acuerdos de compra de reducción de emisiones)—, que no son otra cosa que la transferencia futura de CERs aún no expedidos, en una fecha cierta. Los ingresos bajo esta última modalidad de comercialización son sensiblemente inferiores que bajo la modalidad anterior.

Por último, los costos de transacción consisten en aquellos vinculados al análisis de prefactibilidad y confección del diseño del proyecto, al proceso de validación por parte de la Entidad Operacional Designada —consultora o certificadora privada—, el registro ante la Junta Ejecutiva del MDL y la preparación de los documentos legales.

¿Cómo financiar un proyecto MDL rentable? Las modalidades de financiación son diversas: con recursos propios; financiación bancaria; inversión directa, tanto nacional como extranjera; líneas de financiamiento del Banco Mundial; o Fondos Nacionales de carbono constituidos a tal efecto como lo son los de España, Japón u Holanda.

## Concluyendo

El Protocolo de Kyoto ha entrado en vigor a la vez que el Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea y otros Sistemas de Comercio de Emisiones de gases de efecto invernadero, en diversos países han comenzado a operar. Por su parte, la mayoría de los países en desarrollo, han establecido su Autoridad Nacional Designada y han dictado la normativa que reglamenta la aprobación nacional de proyectos MDL, cumpliendo con los requisitos exigidos para participar en este mecanismo.

Todo esto demuestra el interés y el enorme esfuerzo dedicado a esta tarea, así como el compromiso que la comunidad internacional ha asumido en la materia; compromiso que la Argentina también asumió pese a no tener una cantidad atribuida de emisiones. Interés, esfuerzo y compromiso deberán profundizarse aún mas, ya que el cambio climático es una dolencia que nos afecta a todos, en mayor o menor proporción y sin importar que grado de desarrollo económico hayamos alcanzado. ●

**María Martha Nadeo**

Lic. en Administración de Empresas. Estudio Nadeo

# Sabemos ¿qué es RSE?

**María Martha Nadeo | Estudio Nadeo**

229

**L**a Responsabilidad Social Empresarial (RSE) se está instalando progresivamente (y afortunadamente) como tema de discusión. Ahora, como todo tema que comienza a resonar en distintos ámbitos, la misma corre el riesgo de comenzar a generar confusiones entre los distintos actores. Confusiones que complican, en definitiva, su aplicación práctica.

## ¿Qué entendemos por RSE?

La RSE es el Marco Estratégico<sup>1</sup> de aquellas empresas que definen sus políticas, programas y acciones empresariales respetando a los valores éticos, las personas, las comunidades y el medio ambiente y logrando con ello un equilibrio entre el desarrollo sostenible<sup>2</sup> y la necesidad de generar valor para los accionistas, es decir, ser rentables y ser sustentables.

Al ser un marco estratégico:

- Posiciona a la empresa en una proyección a largo plazo siendo consciente que al asumir esta responsabilidad social la comunidad le dará licencia social para operar.
- Fundamenta su accionar con una visión integral en sus dimensiones social, económica y ambiental tanto en el contexto interno como externo.

<sup>1</sup> NADEO, M. concepto desarrollado para World Bank Institute, Tecnológico de Monterrey y Cemex. «Responsabilidad Social Empresarial y competitividad Sostenible».

<sup>2</sup> El desarrollo sostenible es la capacidad que posee la generación actual de satisfacer sus necesidades sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas.

- Incorpora de manera sistemática las acciones que mejoren la calidad de vida de todos sus stakeholders<sup>3</sup>
- Ejerce positivamente su ciudadanía en relación al gobierno.

Con solo navegar Internet constataremos cuánto está avanzando esta problemática y cómo la misma se la está considerando como un quiebre de muchos paradigmas. Un testimonio de la creciente importancia de la RSE es la del World Bank Institute, que declara: «la RSE» se está convirtiendo en uno de los mayores retos que deben enfrentar los sectores privado y público, la sociedad civil y los formadores de opinión.

La razón principal de esta creciente importancia puede desglosarse en cinco categorías amplias y traslapadas:

- La creciente participación empresarial, debido al incremento en el nivel de privatización y por ende una reducción del nivel de participación gubernamental, ergo, las corporaciones se enfrentan a un mayor rango de responsabilidad social.
- La Globalización, con organizaciones más complejas que operan en diversas culturas y jurisdicciones, con diferentes estándares de RSE entre países y diversas culturas, normas y valores, idiomas, leyes y regulaciones.
- Complejidad y riesgos, donde la complejidad surge debido en parte a las discontinuidades en tecnología, demografía, revoluciones, tendencias sociales y culturales. Y donde los cambios impredecibles y turbulentos pueden llegarle a cualquier industria exponiendo así a los países y a las compañías a una presión competitiva nunca vista.
- Parte de este ambiente complejo está logrado por la nueva tecnología: alta velocidad en lo que a acceso y divulgación de la información y creciente escrutinio por parte de actores sociales, tales como gobiernos, ONGs, el público y los consumidores.
- Incremento de penalizaciones a los «pasivos ambientales»: La mala conducta tiene un costo mayor, multas y castigos crecientes-principalmente debidos a «nueva legislación y regulaciones», mayores daños a la reputación en una era en la que el consumidor tiene mayores opciones de escogencia. Es decir, la sociedad, mediante presiones políticas, legislativas o comunitarias puede hacer que «externalidades negativas» que hoy genera la empresa se transformen en «endógenas». La empresa debería reconocer los pasivos contingentes ambientales o sociales, causados por su anterior gestión y que podrían serle exigidos en el futuro, del mismo modo en que se reconocen pasivos contingentes por juicios pendientes de decisión.

Hoy con la globalización y la Internet, un consumidor en cualquier país del mundo puede consumir un producto argentino y en ese momento opinar sobre el mismo por Internet, conectarse con la empresa productora, averiguar su proceso de elaboración y conocer las condiciones ambientales y sociales en las que se fabrica y comercializa lo que consume o quiere consumir. Los consumidores pueden arruinar la cotización de bolsa de una empresa que viole normas sociales y ambientales.

Como dice JOHN MICHAEL FORBACH, presidente del Fondo A2R de Brasil: «no hablamos de un «verde romántico». Estas cuestiones ambientales están ligadas a la fiscalización, costos, riesgos y pasivos difíciles de absorber para una empresa que es totalmente transparente donde el consumidor que no quiere comprar un producto de una determinada marca se pasa a otra».

<sup>3</sup> Término utilizado para identificar a todos los participantes que directa o indirectamente están alcanzados por la RSE, quienes reciben el nombre de actores sociales, tales como: proveedores, clientes, empleados, gobierno, comunidad, etc.

## ¿Por qué ser RSE?

Podemos hablar de muchas razones por las que vale la pena que las empresas, tanto las grandes como las Pymes, sean socialmente responsables. El World Bank Institute destaca como ejemplos: «Obtención de una licencia social para funcionar: de los actores sociales clave, no sólo de los accionistas, Competitividad Sostenible, Creación de nuevas oportunidades de negocio, Atracción y retención de inversionistas y socios de negocios de calidad, Cooperación con las comunidades locales evitando la crisis debido a la mala conducta en cuanto a RSE, Apoyo gubernamental, Creación de Capital Político»



María Martha Nadeo

En un muy buen trabajo de Garriga y Melé<sup>4</sup> se define de alguna manera cuatro líneas argumentales de justificación de la RSE. Desde Teorías Instrumentales, en las que, manteniendo la visión tradicional de la empresa como instrumento para la creación de riqueza, se busca encontrar «justificaciones» económicas a las acciones de RSE. Se hablará entonces de estrategias de RSE para lograr ventajas competitivas.

Las Teorías Políticas, que hacen referencia al poder de las empresas en la sociedad, un ejercicio responsable de dicho poder y a la «ciudadanía corporativa» e incluso al rol de la comunidad empresaria frente a fallas o carencias del Estado.

En otra línea se encuentran las Teorías Integradoras, siendo la más conocida de ellas la de los «stakeholders» (grupos implicados). La dirección corporativa debe enfocarse hacia las personas que se ven afectadas por las políticas y prácticas corporativas, con mayor sensibilidad de la empresa hacia su entorno. Por último, y a la cual suscribo, se encuentran las Teorías Éticas, principios que expresan una reflexión acerca de qué se debe y qué no se debe hacer. Incluyen los conceptos de desarrollo sostenible, y su correlato de «triple bottom line» considerando no sólo los aspectos económicos de la firma, sino también los sociales y medioambientales.

También los conceptos de contribución al bien común y de respeto a la dignidad y los derechos fundamentales inalienables de las personas. Es decir, el empresario actúa en RSE por convicción, aunque en la aplicación concreta procura ver el modo más adecuado y oportuno de llevar estos principios a cabo. Ya que, lógicamente, la empresa necesita utilidades para continuar su existencia y para cumplir con sus accionistas. La idea es ser Rentables y Sostenibles, considerar la racionalidad económica sin perder las convicciones éticas que nos generan un compromiso con la sociedad, el ambiente, y las generaciones futuras. ●

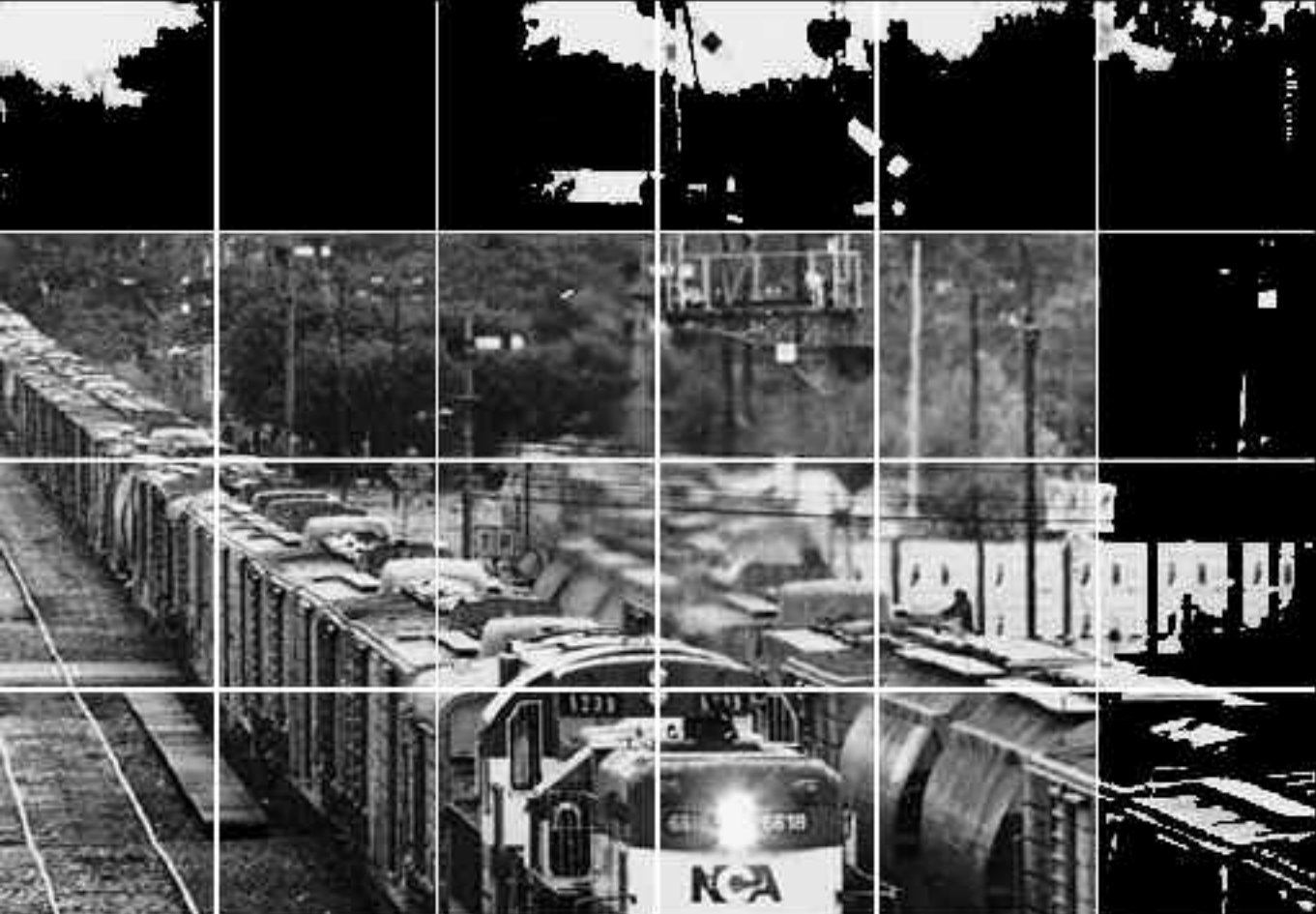
231

<sup>4</sup> «Corporate Social Responsibility Theories: Mapping the Territory» («Responsabilidad social corporativa: un mapa del territorio»), de la candidata doctoral ELISABET GARRIGA y el profesor Doménec Melé del IESE de la Universidad de Navarra, Journal of Business Ethics 53: 51-71, agosto de 2004.

## **Bibliografía**

Además de las fuentes detalladas en notas al pie se incluyeron conceptos de los trabajos realizados por la autora «Responsabilidad Social Empresaria, Impacto en la Creación De Valor. El Caso De Una Empresa», y de los trabajos de la Lic. NADEO en co-autoría con ADRIÁN ZICARI para los trabajos «De la Teoría a la Práctica en RSE» y «Empresas Socialmente Responsables: Nuevo paradigma de financiamiento e inversión».





**Transportamos  
la producción  
convirtiéndola  
en riqueza  
para el país**

Av. Aceros 50, Rosario, Santa Fe  
Tel.: (0341) 437-6361/64  
nca@nca.com.ar / [www.nca.com.ar](http://www.nca.com.ar)

**NCA**

Nuevo Central Argentino S.A.  
El ferrocarril de la producción



Roldán, es el momento, es tu futuro



*Mra ciudad en serio*



**Municipalidad de Arroyo Seco  
Santa Fe - Argentina**



**Belgrano y 9 de Julio  
Te. 03402 - 426103 - 427900**





**Instituto de Desarrollo Regional**

**Actividades**

**Producción IDR**

**La Región**

**Novedades**

**desarrolloyregion.com**

**El sitio del Gran Rosario**



## CUMPLIMOS 40. Y ES UN ORGULLO.

Somos notoriamente 40. Si. Pero también el orgullo de saber que hay gente que cree en nosotros. Es lo que nos hace llegar acá. Y es además el punto de partida para lo que viene. Gracias.



Buenos Aires - Córdoba - San Nicolás - Rosario



Cuatro empresas con el mismo objetivo. Su seguridad.



## GRUPO MILANO

40 Años de Seguridad



Seguridad Logística



Seguridad Física



Seguridad Electrónica




Seguridad Documental





*Turismo cerca*

 GOBIERNO DE SANTA FE  
[www.turismo-santafe.org.ar](http://www.turismo-santafe.org.ar)

# Desarrollo y Región

**Argentina ante el desafío  
de la competitividad**

**Analía Benítez**

**Martín Kunc**

**Isabel Mac Donald**

**Tulio Ceconi**

**María Fernanda Ghilardi**

**Silvia Adriana Castro**

**Ma. Lorena Picapietra**

**César Escalada**

**Miguel Ángel De Marco (h)**

**Jorge Schiafino**

**Ricardo Biani**

**Oscar Madoery**

**Gabriela Venesia**

**Carlos Scabuzzo**

**Mario Pacho O'Donnell**

**Cecilia Alemany**

**Dora del Carmen Orfila**

**Marcelo Barrale**

**Verónica Mussio**

**Marcelo Gullo**

**Ricardo De Dico**

**Valeria Arredondo**

**Núcleo Rosario**

**María Martha Nadeo**



INSTITUTO DE  
DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL



**desarrolloyregion.com**

El año de la Gran Rosario