

001  
A37 pl 21

## Anexo 1.

# Visiones y Escenarios

---

BASES PARA UN PLAN ESTRATÉGICO DE MEDIANO PLAZO  
EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN / 2005 - 2015



INVENTARIO 014879
SIG. TOP. 001
A37 p/ 21

Anexo 1.

## Visiones y Escenarios

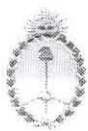
---

### Centro Nac. Información Documental Educativa

Pizzurno 935 Sub. Suelo  
(1020) Ciudad Autónoma de Bs. As.  
República Argentina







**Presidente de la Nación**

Dr. Néstor Carlos Kirchner

**Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología**

Lic. Daniel Filmus

**Secretario de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva**

Ing. Tulio Del Bono

**Director Nacional de Planificación y Evaluación**

Lic. Jorge Fontanals

**Directora de Planes y Programas**

Lic. Alicia Recalde

**Consejo Nacional de Investigaciones Científicas  
y Técnicas (CONICET)**

Presidente: Dr. Eduardo Hernán Charreau

**Agencia Nacional de Promoción Científica  
y Tecnológica (ANPCYT)**

Presidente: Dr. Lino S. Barañao

El presente documento integra las Bases para un Plan Estratégico de Mediano Plazo de Ciencia, Tecnología e Innovación que elabora la Secretaría en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SECYT) en el marco del Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

**Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología  
e Innovación Productiva**

**Coordinador**  
Mario Albornoz

**Equipo técnico**  
Mario Albornoz (Coordinador)  
Guillermo Anlló  
Rebeca Guber  
Lucas Luchilo  
Diego Ratto  
Ezequiel Tacsir

**Contraparte técnica de la Dirección Nacional  
de Planificación y Evaluación de la SECyT**  
Jorge Fontanals  
Alicia Recalde  
Manuel Mari

**Centro Nac. Información  
Documental Educativa**

Pizzurno 935 Sub. Suelo  
(1020) Ciudad Autónoma de Bs. As.  
República Argentina

# Contenido

## 9 CAPÍTULO 1

---

**Las visiones sobre el desarrollo argentino. Consensos y disensos**

Carlos Bianco  
Fernando Porta

## 77 CAPÍTULO 3

---

**Aspectos del comportamiento macroeconómico y algunos escenarios"**

Daniel Heymann

## 161 CAPÍTULO 5

---

**Evolución y tendencias en materia de actividad empleo y desempleo en el largo plazo**

Julio César Neffa

## 57 CAPÍTULO 2

---

**Reflexión y análisis sobre la ciencia y la tecnología y las viejas y nuevas ventajas competitivas del país**

Roberto Bisang

## 111 CAPÍTULO 4

---

**Argentina en los escenarios internacionales del futuro: un modelo para armar**

Carlos Moneta

## 201 CAPÍTULO 6

---

**Argentina: escenarios demográficos hacia 2025**

Susana Torrado.

## 231 CAPÍTULO 7

---

**La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros**

Gilberto Gallopín

Centro Nac. Información  
Documental Educativa  
Pizzurno 935 Sub. Suelo  
(1020) Ciudad Autónoma de Bs. As.  
República Argentina

## PRESENTACIÓN

Argentina preocupa profundamente a los argentinos. Mucho se ha pensado, escrito y discutido en distintos foros acerca de la naturaleza de la crisis, sus elementos estructurales y dinámicos, su evolución futura y los senderos abiertos para alcanzar el desarrollo con equidad. Las líneas generales de este rico capital intelectual deben ser recuperadas a la hora de imaginar estrategias. Con tal propósito, la elaboración del Plan se inicia procurando explorar los puntos de acuerdo y de disenso sobre el desarrollo argentino, buceando en las principales propuestas formuladas en los últimos años por especialistas de distintas corrientes de pensamiento.

El enfoque adoptado para la tarea de elaboración de las Bases del Plan Estratégico Nacional de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación ha sido el de pensar las orientaciones futuras de la política científica, tecnológica y de innovación en el marco de una visión integradora de los desafíos de la sociedad argentina durante los próximos años. Una mirada de este tipo debería permitir que tal política esté dotada de una orientación estratégica de mediano y largo plazo, basada en el consenso.

Con tal fin, en un primer taller se analizó el perfil de especialización del país, enfatizando su relación con la ciencia, la tecnología y la innovación en el marco de las nuevas y viejas ventajas competitivas.

Seguidamente, se identificaron aquellos escenarios que señalan las restricciones y oportunidades que deben ser tenidas en cuenta para considerar las opciones de futuro. Desde los últimos meses de 2003 se realizó un trabajo de aproximación a los principales escenarios contextuales surgidos del proceso de reflexión que incluyó la elaboración de documentos de expertos y su discusión en talleres convocados por la SECYT, los cuales se desarrollaron en el siguiente orden:

- Escenarios macroeconómicos
- Escenarios internacionales
- Escenarios de actividad y empleo
- Escenarios demográficos.
- Escenarios ambientales

Pensar la Argentina, como proyecto de acción, es un ejercicio de prospectiva o de mirada estratégica que cada vez con mayor frecuencia llevan a cabo aquellos países que aciertan en la búsqueda de las alternativas más adecuadas para sus problemas, capacidades e intereses. El esfuerzo que ha encarado la SECYT se inscribe en este tipo de práctica y trata de aprovechar las lecciones que surgen de la experiencia de otros países. No se trata solamente de ejemplos surgidos de otros países, sino en buena medida de la propia experiencia argentina y latinoamericana, rica en intentos de interpretar los dilemas presentes y las tendencias hacia el futuro. La elaboración del Plan Estratégico puede ser considerada como un ejercicio de prospectiva, no en un sentido determinista de adivinar acontecimientos futuros que estuvieron inscriptos en algún destino irrevocable, sino en el sentido de una mirada estratégica, capaz de sustentar el consenso necesario para sostener políticas de largo plazo.

Crear una capacidad científica y tecnológica propia constituye un desafío que el país debe afrontar, bajo el riesgo de ver profundizada su crisis económica y social. Para ello se requiere tomar decisiones de largo plazo, en razón de que:

- Las actividades científicas y tecnológicas requieren un tiempo prolongado de maduración.
- El horizonte del conocimiento científico y tecnológico se despliega con mucha rapidez, genera oportunidades y abre nuevos campos, a los que es preciso estar atentos.

➤ Ciertos problemas implican restricciones (preservación del ambiente, recursos naturales, energía, alimentación y salud) que requieren estudios complejos y de largo plazo.

➤ La capacidad de realizar una mirada hacia el futuro incluye una perspectiva social, ya que las propias sociedades van cambiando profundamente, en un proceso cuyo sentido y dinamismo está fuertemente influenciado por el desarrollo científico y tecnológico.

En este sentido, la concepción del Plan Estratégico supone una ruptura de las tendencias dominantes en las últimas décadas. Por eso, plantea como resultado de una profunda reflexión metas exigentes que sólo podrán ser alcanzadas en el contexto de importantes cambios.

Así, el presente volumen recopila el resultado de las primeras acciones emprendidas en la formulación de las Bases para un Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación.



# Capítulo 1

Carlos Bianco y Fernando Porta

## Índice

- |  |  |  |
|--|--|--|
| <p><b>10</b>   <b>Presentación</b></p> <p><b>11</b>   <b>Las visiones sobre el desarrollo argentino</b><br/>          <b>Consensos y disensos</b></p> <p><b>12</b>   <b>1 - Diagnósticos</b><br/>          Los desequilibrios<br/>          Las causas<br/>          Los disensos</p> <p><b>22</b>   <b>2 - Tendencias de cambio en los 90</b></p> | <p><b>28</b>   <b>3 - Ejes de debate, visiones y requerimientos al sistema CTI</b><br/>          Los ejes del debate<br/>          Las fuentes de crecimiento<br/>          La especialización productiva<br/>          Las formas de regulación y coordinación<br/>          Los agentes del proceso de acumulación</p> | <p><b>34</b>   <b>4 - Las visiones</b><br/>          Autárquica<br/>          Neo-desarrollista de base industrial<br/>          Neo-desarrollista de base agraria<br/>          Neoliberal</p> <p><b>51</b>   <b>5 - El sistema de CTI según cada visión</b></p> <p><b>54</b>   <b>Bibliografía</b></p> |
|--|--|--|

## Las visiones sobre el desarrollo argentino. Consensos y disensos<sup>1</sup>

Suele decirse que el debate sobre los temas económicos en la Argentina está ganado por las consideraciones de corto plazo, cuya perentoriedad condicionaría tanto las preocupaciones como los esfuerzos de reflexión. Más aún, una buena parte de la profesión de economistas reconocería que lo urgente habría desplazado a lo importante. Sin embargo, aunque sin el "rating" y la exposición mediática que los análisis de coyuntura ostentan, está disponible una considerable producción de estudios sobre el desarrollo argentino en el largo plazo y las causas de su errática e insatisfactoria evolución. Esta corriente de trabajos se ha acelerado desde fines de los años '90, contemporáneamente a la pérdida de dinamismo y posterior colapso del régimen económico fundado en el programa de reformas estructurales. Generalmente, estos estudios incluyen recomendaciones de acciones y políticas destinadas a alcanzar un sendero de desarrollo sustentable.

El debate implícito en tales proposiciones ha sido reconstruido para la elaboración de este documento, con la intención de sistematizar los consensos y los disensos entre las diferentes visiones y enfoques. A este efecto, se han analizado una quincena de propuestas de muy diversa autoría intelectual, seguramente no todas las disponibles, pero, muy probablemente, altamente representativas del abanico de posiciones ideológicas, teóricas y políticas<sup>2</sup>. El trabajo es expuesto en cuatro secciones: la enumeración de los principales problemas identificados y el

---

<sup>1</sup> LOS AUTORES AGRADECEN LA COLABORACIÓN DE LA LIC. PATRICIA GUTTI EN LA REVISIÓN DE LA LITERATURA Y LOS COMENTARIOS DE LOS INTEGRANTES DEL PROGRAMA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA SECYT. <sup>2</sup> ESTE TRABAJO TIENE COMO ANTECEDENTES INMEDIATOS LOS SIGUIENTES ARTÍCULOS: PORTA F. Y BONVECCHI C. (EN PRENSA), "ARGENTINA DESPUÉS DE LAS REFORMAS Y EL COLAPSO. REESTRUCTURACIÓN Y DESEQUILIBRIOS DEL APARATO PRODUCTIVO", EN M. CIMOLI Y W. PERES (EDS.), NUEVOS TEMAS EN LA AGENDA DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y TECNOLÓGICO DE AMÉRICA LATINA, CEPAL - UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO, MÉXICO / CHILE; PORTA F. Y BIANCO C., "EL DEBATE SOBRE EL DESARROLLO PRODUCTIVO EN LA ARGENTINA. ANÁLISIS DE LAS TRANSFORMACIONES DE LOS '90 Y LA SITUACIÓN ACTUAL", EN CONTRIBUCIONES AL NUEVO GOBIERNO CONSTITUCIONAL, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), BUENOS AIRES, MAYO 2003.

análisis de sus causas estructurales son presentados en la primera, mientras que en la segunda se considera el impacto de las tendencias de transformación de los '90. En la tercera se estilizan cuatro visiones normativas alternativas, en función de su posicionamiento en torno a diversos aspectos fundamentales y constitutivos del desarrollo económico y social. Finalmente, en la cuarta, se incluyen algunos comentarios sobre los requerimientos hipotéticos de cada una de esas visiones en relación al sistema científico y tecnológico.

## 1. DIAGNÓSTICOS

En una perspectiva de largo plazo, la dinámica de la economía argentina presenta profundos desequilibrios internos y no menos serios desequilibrios externos, cuya permanente convivencia e interrelación han tenido como consecuencia la generación de una trayectoria de crecimiento no sustentable. En los diagnósticos más difundidos sobre los problemas del desarrollo económico argentino aparece un relativo consenso en la descripción de sendos desequilibrios y en el reconocimiento de su influencia sobre el carácter fuertemente espasmódico de la evolución del ingreso y los niveles de actividad y sobre su estancamiento en el largo plazo (*Esquema 1*).

### *Esquema 1: consensos sobre los problemas del desarrollo argentino*

#### Dinámica de largo plazo:

- serios desequilibrios internos:
  - desigualdades de ingreso
  - desigualdades de acceso a bienes públicos
  - insuficiencias de empleo
  - no sustentabilidad de economías regionales
- serios desequilibrios externos:
  - restricción comercial
  - restricción financiera
  - espiral de endeudamiento
- crecimiento no sustentable
  - "stop and go"
  - no resuelve regresividad

#### Causas estructurales:

- estructura productiva desequilibrada
- problemas de competitividad
- fragilidad macroeconómica

Entre los desequilibrios internos, revistan como los más importantes, i) las desigualdades en la distribución de los ingresos; ii) las desigualdades en las oportunidades y capacidades de acceso a los bienes públicos; iii) las insuficiencias de empleo; y iv) las desigualdades regionales y, en particular, la escasa o nula sustentabilidad de algunas economías regionales. Cabe señalar que, por un lado, estas cuatro dimensiones se retroalimentan y que, por el otro, hay también un consenso bastante extendido acerca del agravamiento de los niveles de desigualdad en los últimos treinta años, a partir del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y en función de las sucesivas crisis atravesadas -originadas o gatilladas por shocks internos o externos- y de la incapacidad de las diferentes reformas y políticas implementadas para conciliar los objetivos de modernización con las demandas y expectativas de equidad.

Los desequilibrios externos combinan dos dimensiones: i) una restricción de tipo comercial, y ii) una restricción de tipo financiero. La restricción comercial alude a la incapacidad relativa de la economía para generar por la vía de exportaciones las divisas necesarias para financiar los requerimientos de la estructura productiva en las fases de crecimiento y, a la vez, los servicios y demandas vinculados a los movimientos de capital. La restricción financiera se presenta cuando, como consecuencia de las perspectivas del desenlace de una crisis de balanza de pagos en los momentos de exacerbamiento de la restricción comercial, el país (en rigor, el Estado y los agentes económicos privados) encuentra dificultades de acceso a nuevas corrientes de financiamiento internacional. Más allá de los cambios ocurridos en el largo plazo en la estructura productiva -que han modificado tanto el nivel de las divisas generadas como el de las requeridas para su funcionamiento-, hay un consenso en la percepción de que los desequilibrios externos se han profundizado en los últimos años a partir del proceso de "endogeneización" del alza en las tasas de interés (vía primas de riesgo crecientes) derivado de la espiral de endeudamiento y de la intensificación de las prácticas de fuga de capitales.

En el marco del antiguo modelo de sustitución de importaciones, las fases de crecimiento de la economía provocaban invariablemente una crisis de la balanza de pagos. Dicho en otros términos, en los períodos en los que predominaban las tendencias al pleno empleo y al crecimiento del salario real, la contracara de la solución relativa del problema del desequilibrio interno era la precipitación del desequilibrio externo. A su vez, la resolución de este último, generalmente a través de una devaluación que comprimía la capacidad de absorción doméstica, impulsaba impactos recesivos y regresivos y, por lo tanto, reinstalaba los problemas de falta de equidad distributiva. Como resultado, la economía asumió una dinámica de crecimiento de tipo "stop and go" y los conflictos distributivos consecuentes y las diferentes estrategias desplegadas para encauzarlos, contenerlos o reprimirlos, terminaron instalando un régimen de alta inflación que agravó el nivel de los desequilibrios internos.

El cambio de régimen económico hacia el predominio de instituciones de economía abierta y mercados desregulados no modificó este sendero de crecimiento espasmódico, tal como se reconoce en las diversas miradas y diagnósticos analizados. Las políticas de liberalización financiera permitieron aliviar de forma temporal las restricciones de financiamiento, prolongando la fase de



crecimiento bajo condiciones de desequilibrio externo; sin embargo, no fueron suficientes para evitar la crisis consecuente ni modificaron la naturaleza de los ajustes recesivos tendientes a enfrentarla. Los movimientos de capital pasaron a ser uno de los determinantes principales del ciclo económico y de este modo, en el marco de la volatilidad internacional y la fragilidad doméstica, no sólo persistió una dinámica sujeta a fluctuaciones periódicas sino que, además, éstas tendieron a volverse más pronunciadas. Por otra parte, es evidente que, a diferencia del modelo anterior, las fases de crecimiento tampoco resuelven el problema de la regresividad, en la medida en que el desempleo estructural se mantiene mucho más elevado y se han deteriorado la cantidad y calidad de las prestaciones públicas

## LAS CAUSAS

---

Manifestándose una relativa coincidencia en la descripción de estos rasgos constitutivos del desarrollo argentino y en su caracterización como áreas problemáticas principales, la hay también en la identificación de sus causas estructurales o, al menos, en el reconocimiento de las fuentes de su permanencia y recreación en el largo plazo. Éstas serían tres: i) una estructura productiva desequilibrada, en la que los elementos más dinámicos aparecen como enclaves con escasa capacidad de derrame; ii) serios déficit de competitividad, tanto a nivel de firmas y sectores como de naturaleza sistémica, que califican el tipo de inserción internacional de la economía y minimizan sus efectos benéficos potenciales; y iii) una macroeconomía frágil, muy vulnerable frente a eventuales shocks externos y responsable de una elevada incertidumbre estructural que alienta la vocación cortoplacista y conservadora de los agentes económicos. Independientemente, de la importancia relativa atribuida a cada una de estas causas en las diversas visiones que están en el debate, la interacción entre los tres planos suele ser considerada el nudo central del problema del desarrollo argentino.

Ahora bien, es precisamente en la determinación de la jerarquía y de la secuencia de causalidad donde se manifiestan las diferencias de interpretación, lo que lleva, obviamente, a la formulación de propuestas radicalmente diversas. Es decir, si bien pueden identificarse consensos en la descripción de los rasgos "ausentes y deseables" en el patrón de desarrollo y que remiten a expectativas de crecimiento y equidad, hay fuertes disensos en la evaluación de la situación y las responsabilidades causales en el punto de partida y en la selección del camino para transitar y cubrir la brecha. De todas maneras, antes de considerar explícitamente tales disensos, es posible avanzar en una descripción más detallada de los componentes principales de cada una de aquellas tres causas estructurales, tal como aparecen analizadas en los diversos diagnósticos. En este caso, es conveniente optar por un enfoque "eclectico", con el que, más que identificar consensos, se puedan acumular los diferentes elementos considerados en aquéllos. Al mismo tiempo, de este modo se identifican diversas áreas de intervención y se genera una especie de agenda de política pública al respecto.

Los desequilibrios de la estructura productiva (Cuadro 1) comprenden tanto deficiencias en el tejido real e institucional como en las condiciones de "governance" de la misma. Es decir, aparecen, por un lado, problemas de articulación o relacionamiento y, por el otro, problemas de configuración. Entre los primeros, se incluyen: i) las debilidades e insuficiencias en la trama de relaciones intersectoriales y empresariales -caracterizada por la imagen de "islas de modernidad



emergentes"-, que disminuyen tanto el dinamismo potencial como las posibilidades de mejoras en el nivel de calificación de los recursos aplicados o disponibles y en los grados de eficiencia colectiva; ii) la desarticulación y las insuficiencias del sistema de innovación, que afectan las capacidades competitivas de las unidades productivas, a la vez que se desaprovechan recursos calificados y ofertas tecnológicas potenciales; iii) la lógica predominante de racionalización microeconómica, que descuida la conservación de recursos y capacidades estratégicas y tiende a priorizar la consecución de incrementos de productividad a través de mecanismos de intensificación y precarización de los procesos de trabajo; y iv) la degradación de la oferta de bienes públicos, que lesiona la competitividad sistémica, al tiempo que debilita el sistema de formación de recursos y margina a numerosos sectores de la población del acceso a bienes esenciales.

*Cuadro 1: problemas estructurales (I)*

<b>Desequilibrios de la estructura productiva</b>	<b>Problemas de articulación</b>	<b>Debilidades e insuficiencias de trama</b>
		<b>Debilidades del sistema de innovación</b>
		<b>Aumento de productividad vía intensificación y precarización del empleo</b>
		<b>Degradación de la oferta de bienes públicos</b>
	<b>Problemas de configuración</b>	<b>Concentración de mercados</b>
		<b>Desigualdades de acceso a instrumentos e instituciones</b>
		<b>Predominio de prácticas rentistas y de valorización financiera</b>
	<b>Elevado grado de transnacionalización</b>	<b>Lógica de las decisiones de inversión</b>
		<b>Escasa inserción de SIPIs</b>
		<b>Ausencia de funciones estratégicas</b>

Los problemas de configuración remiten a la estructura social de control y decisión sobre el aparato productivo y, por lo tanto, comprenden cuestiones relativas al posicionamiento objetivo de los agentes económicos y a las modalidades y efectos de sus prácticas y estrategias. Entre éstas, se destacan: i) el elevado grado de concentración y de poder de mercado en la mayoría de sectores y regiones, que permite la generación y apropiación de rentas extraordinarias, a la vez que diluye los beneficios potenciales de los esfuerzos genuinamente competitivos y debilita los derechos de usuarios y consumidores; ii) las desigualdades de acceso a las instituciones de apoyo y a los instrumentos de política pública, que sesgan en contra de las unidades de menor tamaño o poder relativo, premian prácticas espurias de influencia y consagran mecanismos de selección que inhiben la emergencia de nuevos actores y la movilidad social ascendente; y iii) el pre-

dominio de prácticas rentistas y de valorización financiera, que reducen los recursos disponibles para la ampliación de la oferta, generalizan maniobras de evasión y elusión fiscal y son fuente de inestabilidad y volatilidad macroeconómica.

El elevado grado de transnacionalización de la economía argentina aparece también como un componente problemático específico de la estructura productiva -no necesariamente por sus aspectos cuantitativos sino, principalmente, por las modalidades de inserción predominantes- y combina tanto cuestiones de articulación como de configuración. Hay un cierto consenso en que la inversión extranjera directa (IED) puede tener una contribución positiva en términos de ampliación de la capacidad productiva, transferencia tecnológica y diversificación de exportaciones y mercados y que, en el caso argentino, las empresas transnacionales (ETs) aparecen asociadas a las actividades de mayor nivel de modernización. Sin embargo, esos efectos potenciales resultan debilitados por las siguientes cuestiones: i) la escasa importancia de la filial argentina en la estructura corporativa, lo que amplía la brecha entre la lógica de las decisiones de inversión privada y los eventuales requerimientos públicos; ii) la débil orientación exportadora de las filiales argentinas -con la obvia excepción de las inversiones en recursos naturales o al amparo de regímenes específicos en el MERCOSUR-, que, unida a su alta propensión importadora y de endeudamiento con fuentes internacionales, agrava la restricción externa; y iii) la escasa o nula incorporación de funciones estratégicas en las filiales argentinas, que debilita fuertemente su contribución al desarrollo de capacidades tecnológicas locales a través de la radicación de funciones de investigación y desarrollo (I+D), el desarrollo de proveedores y encadenamientos y la capacitación de recursos humanos.

La restricción externa (*Cuadro 2*) deriva de un déficit de tipo estructural en la cuenta corriente de la balanza de pagos -liderado por un saldo crecientemente negativo de los servicios reales y financieros y aumentado por el desequilibrio comercial en las fases de crecimiento-, que se agrava por la dinámica conocida como de "espiral de endeudamiento". Incluye, por lo tanto, un componente de flujos de capital, afectados por problemas de volatilidad, y un componente de flujos de bienes, afectados por específicos problemas de competitividad. Los problemas originados en los movimientos de capital son de dos tipos: i) las condiciones de acceso al financiamiento internacional, por las que, en el caso argentino, a los vaivenes resultantes de los cambios de evaluación y consideración de los llamados mercados emergentes se suman las dificultades específicas de una economía que presenta recurrentemente problemas de solvencia externa y fiscal; ii) la naturaleza y la estrategia de los flujos de IED, que, como ya quedó dicho, más allá de su eventual aporte al financiamiento de la balanza de pagos en coyunturas específicas, tienden a ser -en términos agregados- utilizadores netos de divisas por débil contribución a la generación de exportaciones y a la sustitución de importaciones.

En cuanto a los problemas de competitividad, hay que distinguir los que afectan a los sectores de tradicionales ventajas naturales y los que derivan de la débil creación de nuevas ventajas dinámicas. Es evidente que los cambios tecnológicos y organizacionales introducidos o madurados en los '90 en la agricultura y ganadería y algunos procesos derivados reforzaron la tradicional ventaja comparativa de la economía argentina y contribuyeron a un salto considerable de los niveles de productividad y de los volúmenes de producción. Hay consenso en que, en el marco de condiciones apropiadas, estas tendencias podrían prolongarse, con el consiguiente beneficio sobre las tasas de crecimiento económico y, en particular, sobre las cuentas externas. Con todo, el sector enfrenta restricciones de diver-

sa naturaleza: i) la vigencia del "viejo" proteccionismo en los mercados mundiales y la emergencia de "nuevas" prácticas equivalentes; ii) las cuestiones de sustentabilidad ambiental y algunas debilidades del modelo productivo; y iii) el insuficiente desarrollo de algunas producciones de mayor y creciente dinamismo en el comercio mundial.

*Cuadro 2: problemas estructurales (II)*

<b>Restricción externa</b>  • Déficit estructural de la cuenta corriente  • Círculo vicioso de endeudamiento	<b>Fuerte restricción financiera</b>	<b>Acceso a financiamiento</b>	
		<b>Flujos de IED</b>	
	<b>Problemas de competitividad (generación de divisas)</b>	<b>Sectores de ventajas naturales</b>	Viejo y nuevo proteccionismo
			Debilidades del modelo productivo
			Escaso desarrollo en productos dinámicos de alto valor agregado
<b>Creación de ventajas dinámicas</b>		Degradación de la calificación de RRHH	
	Débil proceso de innovación		
	Débil desarrollo empresarial		
	<b>Tipo de especialización de los 90's</b>	Predominio de no transables con baja productividad sistémica	

Lejos de desaparecer de los mercados agrícolas y a pesar de los compromisos de reducción asumidos en los foros multilaterales, las distintas formas de ayuda a la producción y exportaciones y de barreras de acceso por parte de los grandes países industrializados se mantienen, a la vez que se intentan introducir preocupaciones no comerciales y salvaguardias especiales. La tendencia de los mercados internacionales a incorporar consideraciones ambientales y de bienestar animal dentro de las buenas prácticas agropecuarias y de manufactura sugiere que será cada vez más difícil diferenciar los requisitos ambientales, sanitarios y de higiene y seguridad. En vista de estos nuevos requisitos, los productores locales deberán enfrentar en el futuro inmediato el desafío de la trazabilidad y la segregación. A su vez, los efectos ambientales de largo plazo del uso del paquete tecnológico más difundido en la región pampeana no son bien conocidos. La primacía de las empresas proveedoras de semillas en la generación y disponibilidad de información sobre los impactos de los transgénicos genera cierta asimetría de información para las autoridades reguladoras.

Centrada la oferta en un paquete agronómico prediseñado, el proceso de toma de decisiones sobre la siembra se ha desplazado fuertemente desde el productor al proveedor de los insumos. El modelo productivo se asienta en una elevada dependencia externa en insumos y tecnología y se basa, principalmente, en la exportación de commodities, crecientemente concentrados en la soja, a la vez que



retroceden otros granos y cultivos de fuerte implantación previa. En muchos casos la producción se basa exclusivamente sobre el monocultivo. Esta situación plantea importantes riesgos en el futuro acerca de la sustentabilidad de los ecosistemas, tanto en lo relativo al mantenimiento de la fertilidad y la estructura de los suelos como a la aparición y profundización de diversos problemas sanitarios, todos ellos causados por la falta de una adecuada rotación de los cultivos.

La producción y comercialización de productos diferenciados requieren crecientemente el cumplimiento de los sistemas de identidad preservada a lo largo de toda la cadena agroalimentaria. La participación de Argentina en el muy dinámico comercio mundial de productos agrícolas de alto valor agregado, si bien ha crecido recientemente, es muy baja y distante de la actual capacidad de absorción de los mercados importadores. El aprovechamiento de esta oportunidad potencial aparece limitado por un conjunto de obstáculos de naturaleza sistémica, entre los que se destacan la debilidad de los sistemas de promoción de la competitividad y de la inserción internacional de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) y de los sistemas de asistencia técnica en productos no tradicionales. Hay un consenso relativamente extendido acerca de que la superación a largo plazo de los desequilibrios y sus consecuencias se asocia a la creación y fortalecimiento de ventajas competitivas dinámicas. Pero, a su vez, este proceso enfrenta diversas restricciones de carácter sistémico: i) las debilidades del sistema de calificación de recursos; ii) las debilidades del proceso innovativo y de constitución de redes productivas; y iii) las debilidades del desarrollo empresarial.

Así como se reconoce que la calificación de sus recursos humanos constituyó una ventaja específica para el desarrollo argentino en el pasado, también se señala su probable agotamiento en el presente, no sólo en comparación con países como Corea y España, que presentaban índices equiparables sólo dos décadas atrás, sino también en el ámbito regional. La brecha a favor que mostraban los indicadores de los sistemas educativo y científico-tecnológico de Argentina ha disminuido aceleradamente y en algunos casos (la difusión de las tecnologías de la información (TI), la cantidad de posgraduados, el gasto relativo en inversiones en ciencia y tecnología (CyT) y la propia producción de investigación de CyT) Brasil o Chile superan claramente los estándares argentinos. Por otra parte, se hacen evidentes el deterioro y la heterogeneidad de la calidad en los niveles de educación básica y los déficit del sistema de formación técnica, terciaria y universitaria, entre los que destaca la inadecuación de la oferta académica.

El sistema de innovación se resiente de estos vicios de origen y de la desarticulación entre sus diferentes componentes. Se verifica un muy bajo nivel de inversión total en I+D, una escasa y declinante contribución relativa del sector privado, un muy bajo relacionamiento empresarial con las entidades de vinculación tecnológica y los programas gubernamentales, una elevada obsolescencia en equipamiento e infraestructuras y un fuerte éxodo de jóvenes profesionales e investigadores. A su vez, el debilitamiento de cadenas productivas domésticas constituye un factor limitante para los procesos de aprendizaje, la demanda de recursos humanos calificados y la efectividad de los incentivos a la innovación. El escaso desarrollo del sistema institucional de CyT limita la constitución de competencias endógenas de las firmas y eleva los umbrales mínimos de acceso a la oferta de servicios tecnológicos, lo que amplía la heterogeneidad estructural.

Es sabido que los emprendimientos en actividades en las que el conocimiento es un insumo crítico, aún en sectores maduros, contribuyen particularmente a la generación de puestos de trabajo de calidad, a la innovación y a la renovación de la base empresarial y productiva. Entre otros factores limi-

tantes, las debilidades de los ámbitos de formación y la ausencia de vinculación estratégica entre las fuentes del conocimiento y los emprendedores restringen tanto estos desarrollos potenciales, como también la ampliación de las experiencias de desarrollo productivo a nivel local. En particular, estos procesos requieren la generación de una cultura de cooperación y un espíritu innovador, a efectos de maximizar las oportunidades de creación de nuevas ventajas que brinda la cercanía física entre los agentes, en especial de las pequeñas y medianas empresas que participan en distintas etapas de un mismo proceso productivo. La clave de estas ventajas parece radicar en una elevada división social del trabajo, cuya dinámica se acelera en la medida en que se registren bajos costos de coordinación y de información y se opere en un entorno competitivo no asimétrico.

La fragilidad macroeconómica, entendida como una situación de fuerte vulnerabilidad frente a shocks externos de diversa naturaleza y responsable, a su vez, de la generación de un ambiente de elevada incertidumbre estructural, se deriva, principalmente, de la ausencia de un cuadro fiscal sustentable y de una desenvuelta o latente (según los diversos momentos) volatilidad cambiaria (*Cuadro 3*). Es importante destacar que las condiciones de inestabilidad del tipo de cambio son reconocidas en la mayoría de los diagnósticos analizados, aún cuando, como ocurrió durante los diez años de vigencia del régimen de convertibilidad, se aplicara un sistema que garantizaba una paridad fija irrevocable. Por supuesto, los diagnósticos divergen fuertemente en la identificación de las fuentes principales de presión sobre el tipo de cambio en este último período; para algunos, la responsabilidad residía en la inconsistencia de las políticas macroeconómicas, especialmente la fiscal; para otros, en cambio, las inconsistencias estaban en los incentivos a la asignación de recursos implícitos en el cuadro general de reformas o en la dinámica de productividades relativas de los sectores transables y no transables.

*Cuadro 3: problemas estructurales (III)*

<b>Fragilidad macroeconómica</b>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta incertidumbre estructural</li> <li>• Vulnerabilidad ante shocks externos</li> </ul>	<b>Sustentabilidad fiscal</b>	Peso de la deuda pública	
		Nivel y modalidad de gasto	
		Administración tributaria	Inequidad
			Evasión
	<b>Volatilidad cambiaria</b>	Situación fiscal	
		Expectativas inflacionarias	
		Movimientos especulativos	



De hecho, en el plano macroeconómico y, más en particular, en el fiscal, se reconoce generalmente la existencia de un desequilibrio no sustentable y, por lo tanto un esquema inconsistente de gastos e ingresos, pero las interpretaciones sobre el origen de esta inconsistencia tienden a polarizarse sobre uno u otro lado del presupuesto público. En este marco, pueden sintetizarse los siguientes áreas o factores problemáticos: i) el peso de los servicios de la deuda pública, que, estando predominantemente nominada en divisas, genera el llamado problema de la "doble transferencia", requiere una creciente desviación de fondos con ese propósito y rigidiza la estructura del presupuesto; ii) la estructura y modalidades del gasto público remanente, que cubre fuertes ineficiencias de asignación e implementación e instala o impone un esquema de transferencias no convalidado socialmente; iii) la estructura y modalidades de recaudación tributaria, distorsionada por la reiteración de prácticas de emergencia tendientes a garantizar la percepción "rápida y fácil" y, al mismo tiempo, basada en criterios de carácter regresivo; y iv) las ineficiencias de la administración tributaria, que permiten y facilitan las maniobras de elusión y evasión, sesgando la presión fiscal contra los consumidores, los asalariados y otros perceptores de ingresos fijos.

Los recurrentes períodos de alta inflación, el infradesarrollo de un mercado doméstico de capitales, el predominio de las prácticas de valorización financiera y los propios marcos regulatorios que contornaron la liberalización financiera dieron por resultado un extendido y profundo proceso de "dolarización" de la economía argentina. En estas condiciones, la volatilidad cambiaria es doblemente perjudicial: por un lado, es fuente de inestabilidad de los precios internos, reproduce presiones inflacionarias y altera arbitrariamente la estructura de precios relativos; por el otro, modifica aleatoriamente los valores patrimoniales y genera transferencias entre diferentes actores, según sea su posición de activos. Así, tanto las señales de precios como los horizontes de rentabilidad de los proyectos de inversión se tornan difusos, ampliando la incertidumbre y desalentando las decisiones de inversión. Pueden identificarse tres factores por detrás del problema de la volatilidad cambiaria: i) la propia situación de no sustentabilidad fiscal, que pone presión sobre la demanda de divisas y debilita la confianza sobre la moneda doméstica; ii) la formación de expectativas inflacionarias, cuya concreción se facilita por el alto grado de concentración de la oferta y que estimula la "huida" hacia la divisa como reserva de valor; iii) los ataques especulativos, facilitados por la amplia liberalización de los movimientos de capital.

## LOS DISENSOS

---

Quedó dicho que en la enumeración de las principales manifestaciones de los problemas del desarrollo argentino, así como en la descripción de sus principales causas estructurales aparece un relativo consenso entre las diferentes concepciones analizadas, las que, sin embargo, abarcan una muy amplia franja del espectro político e ideológico argentino. Ahora bien, es precisamente en el diagnóstico sobre el origen último de tales problemas y sobre la dinámica que vincula causas y efectos donde las distintas visiones difieren significativamente. En última instancia, estas diferencias remiten a la concepción sobre los objetivos del desarrollo y las vías para alcanzarlo. Por ello es que, tal como se analiza en posteriores apartados de este documento, se formulan y están en el debate propuestas francamente diversas para enfrentar un conjunto de problemas y déficit comúnmente relevados y reconocidos por la mayoría de los autores e instituciones.

A efectos de presentar estilizadamente los disensos en el diagnóstico y, de ese modo, preparar el terreno para la identificación y el análisis de las diferentes visiones normativas, es conveniente introducir tres dimensiones comparativas (Esquema 5). La primera remite a la jerarquía con que los problemas son presentados: en líneas generales, suele haber alguno indicado como el más importante y, por lo tanto, el que define las prioridades de intervención y cuya resolución se convierte en la condición necesaria para destrabar el proceso. La segunda dimensión a considerar es la dinámica de causalidad que explicaría tanto la aparición de los problemas principales como su reproducción: aquí es donde suelen definirse las modalidades de intervención. La tercera alude a la responsabilidad última en la explicación del “desarrollo ausente”: esta dimensión remite a las teorías más generales que fundamentan el análisis, diagnóstico y las propuestas de acción.

*Cuadro 4: los disensos sobre el diagnóstico*

Jerarquía	Énfasis en...			
	Sustentabilidad fiscal	Problemas de competitividad	Desequilibrios estructurales (desigualdades)	
<b>Causalidad</b>	Intervenciones distorsivas en los “precios correctos”	Estructura de precios relativos (productividad) inadecuada	Asimetrías de acceso y acumulación	Asimetría en la relación capital-trabajo
<b>Responsabilidad</b>	Fallas de gobierno	Fallas de mercado		Sistema social

A partir de estos criterios, es posible identificar tres grandes corrientes explicativas, alineadas según la jerarquía que es otorgada en la consideración de los problemas estructurales: una que pone el centro de la problemática en los aspectos de fragilidad macroeconómica, especialmente en los problemas de sustentabilidad fiscal; otra que focaliza los déficit principales en los problemas de (falta de) competitividad de la economía; y una tercera que se centra en los desequilibrios de la estructura productiva y social, principalmente en las desigualdades entre diversos actores del proceso. Estos tres focos diferentes implican sendas concepciones alternativas sobre las áreas en las que la acción pública debe operar, es decir, sobre las respectivas prioridades de política.

Para la primera concepción, las inconsistencias del sistema fiscal (lo que, más allá de ineficiencias “técnicas”, alude a la falta de consenso social sobre un esquema viable de transferencias intersectoriales) y las intervenciones distorsivas sobre los “precios correctos” de la economía son las causas-madre de los problemas del desarrollo. La responsabilidad principal estaría, entonces, en las



"fallas de gobierno" y en las interferencias sobre los mecanismos de asignación y selección por el mercado, lo que llevaría a los déficit de competitividad. El ordenamiento macroeconómico y la desregulación de los mercados serían las intervenciones claves para que las señales de precios relativos -tal como se originan por la dotación de factores disponible- orienten las estrategias de los agentes económicos, de modo de que éstos maximicen sus respectivos objetivos y comportamientos. Esta racionalidad sería suficiente para que el potencial de desarrollo se desplegara sustentablemente. En la segunda concepción el énfasis está puesto en la insuficiente capacidad competitiva de la estructura económica, lo que genera y reproduce permanentemente una restricción externa que condiciona y limita el sendero de crecimiento y desarrollo. Esta insuficiencia, a su vez, sería la causa de la fragilidad macroeconómica y de la incapacidad de la estructura económica para utilizar plena y apropiadamente los recursos disponibles. Los déficit de competitividad responderían a la perpetuación de un incorrecto patrón intersectorial de asignación de recursos, en línea con una estructura de precios relativos que no daría cuenta de las diferencias de productividad entre los sectores basados en ventajas naturales y el resto de las actividades. Por consiguiente, la responsabilidad principal estaría en diversas "fallas de mercado" (imperfecciones competitivas, externalidades, barreras a la innovación) que debilitan la dinámica de crecimiento y las posibilidades de diversificación productiva a largo plazo. La misión de la política pública sería, precisamente, intervenir en el esquema de asignación de recursos para "corregir" aquellas fallas estructurales, mejorar el perfil de inserción internacional y maximizar el producto potencial.

Para la tercera concepción, finalmente, los diversos desequilibrios de la estructura económica y social acumulados en las fases previas constituyen el corazón del problema; tanto la restricción externa como la fragilidad macroeconómica serían elementos coadyuvantes para la agudización de los desequilibrios internos, pero, a la vez, un producto de los mismos. De acuerdo con esta concepción, las desigualdades sociales y regionales serían la fuente principal de la falta de dinamismo de la economía y, por lo tanto, la razón última de los problemas de falta de competitividad y de sustentabilidad macroeconómica. Ahora bien, compartiendo este punto de partida explicativo, hay también algunas diferencias fundamentales entre diversos diagnósticos en relación con el tipo de asimetrías sociales que se resaltan. De un lado, aparece un énfasis en las desigualdades al interior de las fracciones del capital; se pone el eje, fundamentalmente, en las asimetrías en los poderes relativos de acumulación y en el acceso a los instrumentos y las oportunidades, lo que remite, una vez más, a "fallas de mercado" específicas y a la necesidad de la intervención política para solventarlas. Del otro, la raíz del problema es situada en las características y la asimetría de la relación capital-trabajo; en este caso es el conjunto del sistema social el que queda cuestionado.

## 2. TENDENCIAS DE CAMBIO EN LOS '90

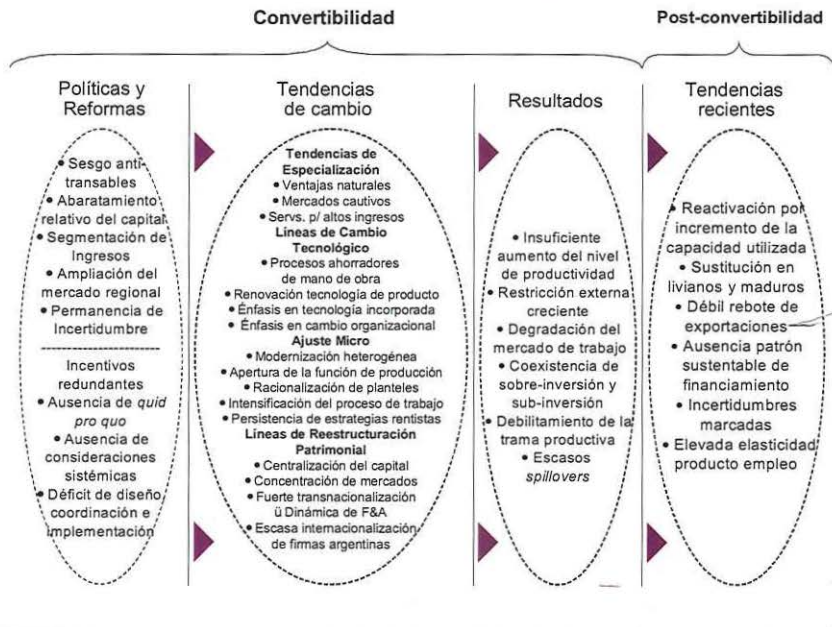
---

La última oleada de transformaciones de la estructura productiva argentina ha tenido como marco y molde al conjunto de incentivos explícitos o implícitos en el amplio programa de reformas estructurales implementado desde principios de los '90 y en la estructura de precios y rentabilidades relativas resultante, principalmente, del rígido anclaje cambiario instrumentado por el plan de convertibilidad (*Esquema 2*). La apertura comercial -reforzada en el plano regional con la constitución del MERCOSUR-, la privatización masiva de empresas y servicios públicos y la progresiva desregulación de los mercados de bienes, servicios y factores constituyeron el corazón de las reformas y las principales señales estratégicas sobre el proceso de asignación de re-

cursos para los actores privados. La adopción y el sostenimiento de un tipo de cambio nominal fijo -cuyo nivel en el punto de partida es reconocido como apreciado respecto de los predominantes en los años '80- y el ingreso permanente de fondos externos -a través de IED, colocaciones en cartera o endeudamiento- llevaron a que ese proceso se desarrollara de ahí en más en condiciones de fuerte rezago cambiario.

Esta configuración particular de políticas económicas y su contexto de aplicación generaron un conjunto de sesgos decisivos para el proceso de reestructuración productiva. En primer lugar, implicó un sesgo en contra de la producción de bienes internacionalmente transables -penalizados relativamente por la apertura a las importaciones y la apreciación de la moneda- y a favor de la expansión de los servicios -facilitada por los incentivos acumulados en el proceso de transferencia de los activos públicos y la protección natural implícita en su carácter de productos no comercializables-. En segundo lugar, instaló un proceso de relativo abaratamiento del capital -estimulado por el acceso irrestricto al equipamiento importado y a abundantes fondos internacionales-, con respecto al costo doméstico de la mano de obra -gravado, en términos internacionales, por la situación de atraso cambiario-. Ambos sesgos tendieron a favorecer el desarrollo de aquellas actividades más intensivas en capital y relativamente protegidas o cercanas a las ventajas naturales.

## Esquema 2: diagnóstico del sector productivo





Los problemas de competitividad asociados a esta configuración fueron tratados en su momento con medidas que comprometieron crecientemente la solvencia fiscal (reducción de aportes patronales al sistema previsional, incremento de reembolsos impositivos y otros subsidios a las exportaciones). Dado el esquema cambiario y en ausencia de un crecimiento sostenido y compensador de la productividad, la mejora de los niveles de competitividad requería una deflación de precios y salarios, evidenciada fuertemente a partir de 1998. A su vez, el ingente desplazamiento de mano de obra, especialmente después del primer tercio de la década de los '90, deterioró el gasto agregado doméstico. En este sentido, el cuadro macroeconómico instaló una paradoja perversa para las fuentes de dinamismo: por un lado, costos relativamente elevados de la mano de obra en términos internacionales y, por el otro, bajo poder adquisitivo de sus remuneraciones en el plano local. A su vez, el proceso resultante de distribución de ingresos acentuó el carácter regresivo que arrastraba desde mediados de los años setenta, profundizando las desigualdades y generando un marcado proceso de segmentación del consumo y de los mercados.

En este marco, la política industrial -en sentido amplio- estuvo sometida a una tensión entre dos fuerzas contrapuestas. De un lado, una retórica y una práctica general basadas en mecanismos mercantiles de libre asignación. Del otro lado, intervenciones puntuales para favorecer discrecionalmente a determinados actores de una cadena productiva (el proceso de privatizaciones y la política automotriz, por ejemplo) o para lidiar ocasionalmente con alguno de los desequilibrios que el mismo proceso de reformas iba generando (las llamadas devaluaciones fiscales o el Régimen de Especialización Industrial, por ejemplo). En este contexto, no debe extrañar que la política industrial, ahí donde existió de modo explícito o implícito, se caracterizó por una combinación del otorgamiento de incentivos redundantes, la ausencia de "quid pro quo", la ausencia de consideraciones sistémicas y de trama productiva, la asimetría de oportunidades de acceso para los agentes menos concentrados y, en general, fuertes déficit de diseño, coordinación e implementación.

Es decir que el cuadro macro, las propias políticas implementadas y sus condiciones específicas de aplicación modelaron un proceso de cambio estructural que, en parte, reforzó algunas tendencias que ya venían manifestándose desde el quiebre del antiguo proceso de sustitución de importaciones basado en la ampliación del mercado interno para bienes finales, en parte recreó ventajas afirmadas en la dotación de recursos naturales y en parte desarrolló actividades y dinámicas novedosas, especialmente en el sector de servicios públicos y privados. De este modo, el patrón de inversiones y las tendencias de especialización del aparato productivo argentino que predominaron en los '90 se basaron fundamentalmente en la explotación de "viejas" y "nuevas" ventajas naturales, en el aprovechamiento de mercados cautivos abastecidos, en general, en condiciones monopólicas y en el desarrollo de servicios orientados al consumo de altos ingresos.

El sector agrícola pampeano se transformó de la mano de un acelerado cambio tecnológico y organizacional que, alentado por la nueva estructura de precios relativos y sumado a la tradicional fertilidad natural de las tierras en explotación, generó un importante salto en los rendimientos y la productividad. Dicha transformación, ya insinuada a finales de los '80, se basó en la difusión de la mecanización en gran escala, de la utilización intensiva de agroquímicos, de la introducción de nuevas variedades genéticas y de la adopción de nuevas técnicas de preparación, siembra y cultivo, así como en el desarrollo de nuevos agentes especializados en diferentes etapas del proceso (red de servicios especializados) que revolucionaron la organización del proceso productivo a



nivel de las explotaciones individuales. Este proceso de modernización acelerado permitió, a su vez, extender la frontera agrícola, por lo que los niveles de producción se beneficiaron de la mayor cantidad de recursos explotados y del incremento sustancial en los rindes. Cabe señalar que este proceso se concentró especialmente en las oleaginosas y, en menor medida, en los lácteos, por lo que también se produjo un cambio en la composición tradicional de la oferta del sector.

La producción de petróleo, gas y derivados y la gran minería metálica (cobre y oro, esencialmente) constituyen los ejemplos de la especialización en “nuevas” ventajas naturales, en este caso promovida por las reformas de privatización de empresas y áreas de explotación y de desregulación de precios y condiciones de acceso, amén de un conjunto de incentivos fiscales tendientes a reducir los costos de inversión y operación y los riesgos de explotación en el largo plazo. Por su parte, las inversiones en el área de servicios públicos, reguladas por las modalidades de privatización adoptadas, se beneficiaron fuertemente de las condiciones de demanda postergada existentes en el punto de partida, por los incentivos a corto y largo plazo establecidos en los esquemas de transferencia de los activos, por las características de cautividad y ausencia de competencia en los mercados respectivos y por la laxitud de los marcos regulatorios. En cierto sentido, varias de estas características explican también las líneas de redefinición del sector automotriz (la “*vedette*” del período en el sector industrial), si bien, en este caso, el eje fue puesto en el aprovechamiento del protegido mercado regional del MERCOSUR. Finalmente, de la mano del comentado proceso de concentración y segmentación de los ingresos, se desarrolló una demanda solvente para la localización de servicios (inmobiliarios, comerciales, financieros, educativos y sanitarios) orientados al consumo de altos ingresos.

En el resto del aparato productivo la redefinición del patrón productivo sectorial fue también acompañada por la adopción de cambios tecnológicos significativos, impulsados fundamentalmente por la apertura comercial y los cuantiosos flujos de IED ingresados en los sectores más dinámicos. Dejando de lado ciertas particularidades sectoriales, la trayectoria más generalizada del proceso de cambio tecnológico se afirmó en las siguientes líneas: i) la incorporación de procesos ahorradores de mano de obra; ii) la renovación acelerada de la tecnología de producto; iii) el énfasis en la adopción de tecnología incorporada; y iv) el énfasis en la implementación de procesos de cambio organizacional. Por supuesto, el desarrollo de cada una de estas líneas asumió formas idiosincrásicas y generó impactos particulares sobre la estructura productiva y de gestión.

El avance de la incorporación de modernas tecnologías de proceso (especialmente, de automatización) encontró cierto límite en las escalas de producción instaladas, pero tuvo, de todas maneras, un fuerte impacto negativo directo sobre los niveles de empleo. Los beneficios de la renovación de productos y modelos para los consumidores y usuarios fueron importantes, pero, en tanto ésta se basó en la importación llana por parte de las filiales de los esfuerzos de desarrollo de producto realizados en otros puntos de la corporación, se limitó el desarrollo de esas actividades en el país y la posibilidad de competencia de los productores locales. La importación irrestricta de bienes de capital fue el motor principal de la transferencia tecnológica y de la modernización del equipamiento en el período, pero, al mismo tiempo, desalentó las capacidades de producción y, más en general, de I+D instaladas localmente. Por último, los cambios organizacionales implementados, si bien tendieron a incorporar nuevas modalidades de gestión a nivel de las firmas, se centraron mucho más en la racionalización de actividades y en la incorporación de técnicas motivacionales, que en la difusión de estructuras participativas y de autoaprendizaje.

Hay algunos rasgos generalizados en el proceso de reestructuración a nivel de las firmas que son representativos del período. Entre éstos, cabe citar: i) la apertura de la función de producción y oferta, tanto por la incorporación de insumos y componentes importados, como por la ampliación de la gama de productos finales; ii) la racionalización y achicamiento de los planteles de personal, en muchos casos sacrificando capacidades estratégicas para el desarrollo a largo plazo de la empresa; y iii) la intensificación de los procesos de trabajo, degradando la calidad de la relación laboral. A partir de este accionar, los niveles de capacidad ociosa del período previo a la implementación de la convertibilidad y las reformas posibilitaron que la posterior explosión de la demanda fuera satisfecha a través de incrementos en la productividad, los que, en la primera fase de crecimiento derivaron de los aumentos de producto. En la siguiente fase de crecimiento, si bien continuó el proceso de reducción del empleo y las horas trabajadas en la mayoría de las actividades, la evolución de la productividad sectorial respondió más directamente al patrón predominante en el proceso de asignación de inversiones.

Aunque éstas han sido las tendencias principales y más generalizadas del proceso de reestructuración, el ajuste a nivel microeconómico distó de ser homogéneo. Más allá de los atributos endógenos que perfilaron a cada empresa, las razones principales de sus diferencias relativas de conducta y desempeño se originaron fundamentalmente en las formas de competencia predominantes y el dinamismo de su respectivo mercado, en su capacidad de financiamiento o acceso al crédito y en sus condiciones de acceso a los instrumentos de promoción o protección discrecionalmente administrados. En consecuencia, la modernización del aparato productivo revela fuertes heterogeneidades inter e intrasectoriales y, aún cuando se generaron bolsones y nichos productivos próximos al estado del arte internacional, la dinámica del proceso llevó a un debilitamiento importante del entramado industrial.

Este conjunto de tendencias y elementos de la reconversión productiva más reciente confluyeron para impulsar también un proceso de fuerte reestructuración patrimonial que, nuevamente, acentuó algunas de las líneas que venían desarrollándose desde mediados de la década del '70, a la vez que presentó otros rasgos novedosos y de fuerte impacto sobre las perspectivas de desarrollo futuro. Entre los primeros, hay que señalar la profundización del proceso de centralización del capital y de concentración de mercados, que tuvo como contrapartida -principalmente en el sector industrial- la desaparición de numerosas firmas independientes, ya sea por haber salido definitivamente del negocio o por haber sido absorbidas o fusionadas. Siendo relativamente generalizado, este proceso afectó en mayor medida al segmento de pequeñas y medianas empresas, las que, a sus tradicionales problemas de financiamiento de las inversiones y del capital de giro, sumaron en esta década importantes déficit de información y gestión para operar en condiciones de economía abierta y más expuestas a la competencia de las importaciones.

Entre las aristas novedosas de la reconfiguración empresarial revista, obviamente, la desaparición prácticamente completa de las empresas estatales en la industria y los servicios públicos y de una buena parte de los bancos nacionales y provinciales, transferidos a propietarios privados domésticos o extranjeros, o a un consorcio mixto, según los casos. Ahora bien, el proceso de extranjerización de activos y empresas excede largamente al proceso de privatizaciones y se ha extendido a la gran mayoría de los sectores productivos, constituyéndose, probablemente, en uno de los rasgos más significativos y específicos del proceso de reestructuración económica. De acuerdo con los indicadores usuales (participación en las ventas, control de activos o patrimonio),



la economía argentina se encuentra en la actualidad entre las más transnacionalizadas del mundo, con la particularidad de que este proceso se ha desarrollado dentro de un horizonte temporal relativamente breve.

Las comentadas tendencias de especialización predominantes se corresponden muy próximamente con el patrón de IED registrado. A lo largo de la década los '90 se advierten tres oleadas de IED sucesivas: i) las dirigidas al proceso de privatizaciones y a la explotación de ventajas naturales; ii) las dirigidas a ciertos segmentos específicos de la industria manufacturera; y iii) las dirigidas al segmento de servicios privados. Parte importante de estos flujos de inversión se materializaron a través de fusiones y adquisiciones (F&A) de empresas locales, en un proceso dinámico que implicó la extensión progresiva del control de los paquetes accionarios. Además de los incentivos específicos que se han establecido para la atracción de empresas extranjeras, la liberalización comercial y financiera, la integración regional y el seguro de cambio implícito en el régimen de la Convertibilidad establecieron reglas de alcance general que favorecieron relativamente a las ventajas de propiedad de este tipo de firmas. Al mismo tiempo, las tendencias de crecimiento de la demanda interna en los períodos 1991-1994 y 1996-1998 deben haber alentado proyecciones optimistas sobre la solidez del esquema en vigencia y su dinamismo futuro.

El quiebre a finales del 2001 del régimen macro abre algunos interrogantes sobre la capacidad de respuesta del aparato productivo -modelado fuertemente en las condiciones previas- a la nueva situación de precios relativos y condiciones de competencia que tienden a instalarse. En principio, algunas cuestiones merecen fuerte atención: i) la coexistencia de sobre-inversión relativa en algunos sectores y de insuficiente capacidad instalada en otros, en un contexto de pronunciada baja del coeficiente de inversión total durante los cuatro años de recesión; ii) la debilidad del entramado productivo interno, no sólo en términos de cantidad y calidad de oferta disponible, sino también en las interrelaciones básicas del sistema nacional de innovación; iii) la presencia de rigideces tecnológicas, cuya rápida superación se dificulta en el nuevo contexto de precios relativos; iv) la reducción y hasta desaparición de plantales de personal de alta calificación. Las inversiones predominantes en la década anterior se basaron en las tendencias de la demanda doméstica en las dos fases cortas de auge, en el elevado poder adquisitivo en moneda internacional de dicha demanda y en la disponibilidad de acceso casi absoluta a importaciones baratas. No debería esperarse que el ajuste del aparato productivo a un cuadro inverso en esos factores determinantes -reasignando recursos y reorientando ofertas- fuera necesariamente automático, dado las rigideces estructurales que se consolidaron en paralelo al desarrollo del modelo previo.

Hasta aquí, el cambio más sustantivo operado en las reglas del juego económico después del estallido de la crisis ha sido la modificación de los precios relativos a favor de los bienes y servicios transables y de los procesos trabajo-intensivos. En este contexto, tienden a resultar relativamente más favorecidas (o menos perjudicadas) las empresas y actividades orientadas principalmente hacia los mercados externos, las que concentran sus acciones en mercados cautivos (ya sea por regulaciones estatales, por constituir monopolios naturales, por la existencia de un elevado tipo de cambio real y fuertes barreras al comercio), las que explotan o industrializan recursos naturales y las que exhiben un mejor perfil financiero. En estas condiciones, resulta lógico que la recuperación del nivel de actividad se asiente sobre la base de una expansión de las exportaciones y de un renacimiento del proceso de sustitución de importaciones. Ahora bien, mientras no

se avance en las cuestiones de política macroeconómica pendientes, las estrategias empresarias tenderán a definirse y organizarse, en general, en torno a comportamientos caracterizados como de "esperar y ver".

### 3. EJES DEL DEBATE, VISIONES Y REQUERIMIENTOS AL SISTEMA DE CTI

---

La evaluación de los consensos y disensos en torno a las propuestas y las estrategias de desarrollo requiere la definición de algunos ejes principales que permiten diferenciar las macro-visiones existentes. Estos ejes deben ser idóneos para sistematizar y racionalizar el debate implícito. En función de las cuestiones planteadas en el diagnóstico previo y de la identificación de los aspectos constitutivos de un "modelo de desarrollo", se han seleccionado cuatro ejes: i) las fuentes de crecimiento y los factores que lo orientan; ii) el tipo de especialización productiva; iii) los modos de regulación y coordinación del proceso de asignación de recursos; y iv) la naturaleza de los agentes económicos líderes. Estos ejes remiten a las siguientes cuestiones, respectivamente: i) los problemas de la distribución del ingreso; ii) los problemas de la inserción internacional y del empleo; iii) la distribución de funciones entre el Estado y el mercado; y iv) la configuración empresarial.

#### LOS EJES DEL DEBATE

---

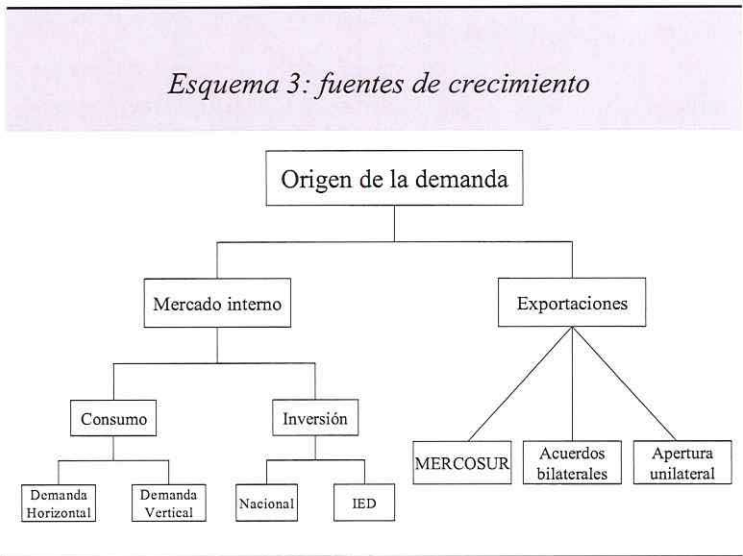
En esta presentación introductoria de los ejes de discusión se intenta sintetizar y resumir el conjunto de las alternativas y opciones presentes en cada uno de ellos, de modo de facilitar una posterior estilización de las macro-visiones percibidas en las diferentes propuestas analizadas. De ninguna manera hay un propósito de sugerir variantes dicotómicas absolutas, sino, más bien, resaltar los énfasis. En la actualidad el debate no parece vertebrarse alrededor de opciones excluyentes en muchas de las cuestiones que se presentan a continuación, como, por ejemplo, el enfrentamiento entre empresas nacionales o extranjeras o entre PyMEs y firmas de gran tamaño, el desarrollo industrial versus el agropecuario; la regionalización o la globalización, la disyuntiva entre Estado o mercado, sino que, en general, son entendidos como elementos complementarios y necesarios de cualquier estrategia de desarrollo. Sin embargo, en la generalidad de las propuestas se advierte un énfasis mayor en algunos caminos o vías de crecimiento y desarrollo que sobre otros, lo que permite la construcción de senderos alternativos. Finalmente, es alrededor de tales énfasis que pueden alinearse los consensos y disensos, tal como se verá en la sección siguiente.

#### LAS FUENTES DE CRECIMIENTO

---

En torno de este eje, se presentan y discuten las variables o conjuntos de variables escogidas por las distintas propuestas para que sean las "locomotoras" de la economía. En tal sentido, se trata de indagar sobre la fuerza que haga posible y sustentable al proceso de crecimiento, haciendo referencia fundamentalmente a los componentes y orígenes de la demanda en donde encontrará destino el creciente producto de la economía. Al mismo tiempo, cada una de las opciones propuestas trata de forma implícita el modo en que el producto será distribuido en-

tre los distintos sectores de la economía, quienes participarán, en un segundo momento, de la retroalimentación del proceso como nuevos factores de demanda, contribuyendo así a la dinámica de crecimiento. A ese respecto, tal como muestra el Esquema 3, se intenta determinar el énfasis que las distintas mociones ponen sobre cuestiones tales como el origen geográfico de la demanda o el segmento de mercado al cual apuntar, teniendo en cuenta su dinamismo o su conveniencia estratégica.



En principio, y de forma muy estilizada, se identificó para cada una de las propuestas si el origen geográfico de la demanda es el mercado interno o el externo (exportaciones), o un mix entre ambos con cierto énfasis (o no) en alguno de ellos. En caso de que el factor de empuje de la economía esté colocado en el mercado interno, se intentó indagar respecto al componente principal de la demanda, sea este el consumo o la inversión en capital. Respecto del consumo interno como factor expansivo, se verificó a qué tipo de demanda de bienes de consumo se refieren las propuestas: si se trata de una extensión horizontal de la demanda, a partir de un proceso de redistribución que favorezca a los sectores de población de menores ingresos, o de una profundización vertical de la demanda, apoyada en un proceso segmentación de ingresos y mercados y preferentemente orientado por la diferenciación de productos en distintos nichos. En el caso de la inversión como motor principal del estímulo de la demanda, se la discriminó según su origen, teniendo esta cuestión fuertes implicancias sobre la dinámica de crecimiento. A este respecto, la indagación remite al tipo de regulación recomendado para la IED.

En el caso de las propuestas más centradas en una estrategia de crecimiento orientada o liderada por las exportaciones, se trata de distinguir los mercados o destinos a que se hace referencia, ya que, en líneas generales, las propuestas incluyen recomendaciones sobre la naturaleza de la inserción internacional y, principalmente, sobre los socios comerciales y los ámbitos de negociación preferidos. En esta dirección, la atención está puesta en discernir los énfasis sobre una even-

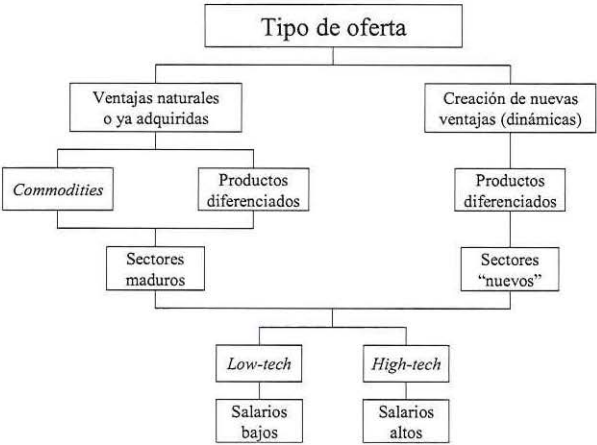


tual profundización del MERCOSUR (lo que remite a su utilización como un mercado ampliado a efectos del aprovechamiento de economías de escala y especialización para, en un segundo momento, abrir en mayor grado la economía al resto del mundo), o sobre la negociación de acuerdos preferenciales de comercio con otros países o bloques (a efectos de aumentar la vinculación económica y financiera con economías relativamente más desarrolladas), o bien sobre una estrategia más general de apertura unilateral e indiscriminada.

## LA ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA

Si bien es cierto que parece haberse superado la antigua y tradicional discusión sobre la mayor conveniencia para la Argentina entre la especialización en productos agropecuarios -en los que se dispone de evidentes ventajas comparativas estáticas- o en productos industriales -con el objetivo explícito de enfrentar el deterioro tendencial de los términos de intercambio, lograr un mayor desarrollo tecnológico y crear nuevas ventajas competitivas en forma dinámica-, las diferentes propuestas evaluadas, al tiempo que propenden a un desarrollo sectorialmente integrado, ponen un claro énfasis en la prioridad, la conveniencia o, más explícitamente, la necesidad de promoción de determinados segmentos y actividades. Esto implica que, de un modo u otro, las diversas visiones prefiguran un perfil productivo específico y deseado, lo que orienta tanto el tipo de mecanismos preferidos para inducir el proceso de asignación de recursos como la estructura ocupacional y de calificaciones requerida.

*Esquema 4: especialización productiva*



Tal como se muestra en el Esquema 4, aparece en las propuestas una amplia gama de énfasis al respecto. En primer lugar, de forma muy estilizada, las mociones pueden resumirse en una especialización en sectores en los que el país cuenta con ventajas comparativas -sean éstas ventajas naturales relacionadas a la dotación de recursos o ventajas ya adquiridas a lo largo del proceso de desarrollo-, por un lado, o en una dinámica de especialización fundada en la creación de nuevas ventajas dinámicas, por el otro, sin excluir una opción que fusione ambas. La elección de un tipo u otro de especialización productiva determina, a su vez, una serie de puntos adicionales, tales como el grado de valor agregado de la producción, la novedad y estructura de competencia de los productos, el nivel tecnológico de productos y procesos y el tipo de empleo y el nivel salarial resultantes.

En el caso de la primera opción (especialización en productos basados en ventajas naturales o ya adquiridas), se abren dos senderos de expansión posibles. Esta bifurcación remite a una vía especializada en productos *commoditizados* -sean estos agrícolas o industriales-, o a otra alternativa concentrada en la incorporación de mayor valor agregado y diferenciación de los productos tradicionales, de modo de evitar la competencia por precio como variante exclusiva y de atender a mercados más específicos. En ambos casos, el énfasis aparece centrado en sectores maduros, largamente establecidos a nivel mundial y en los que la competencia por la conquista y permanencia en los mercados es ardua y basada en márgenes relativamente bajos; la apuesta por la diferenciación, de todas maneras, apunta al aprovechamiento de nichos determinados y en los que la preferencia por la variedad admite una relativa expansión de los márgenes.

La segunda opción (generación de ventajas dinámicas) conduce a una especialización centrada en productos diferenciados, orientada a mercados menos establecidos y con menores barreras a la entrada, cuyas formas de competencia se caracterizan por la concurrencia no-precio, la necesidad de introducir innovaciones y un esfuerzo continuo en la mejora de las capacidades de la economía ("*upgrading*" productivo). Se trata, en general, de sectores "nuevos" y con un terreno relativamente fértil para el posicionamiento a escala internacional, en la medida que los requerimientos de calidad y eficiencia productiva puedan ser sostenidos en el largo plazo. De todas maneras, en cualquiera de los dos senderos de especialización, las opciones por las gamas de baja o alta tecnología parecen abiertas. Esta elección (explícita o implícita en las diferentes propuestas) está sesgada, fundamentalmente, por la estrategia recomendada en términos de empleo, calificaciones y nivel salarial de la economía y por las preferencias sugeridas respecto de las políticas de ciencia, tecnología e innovación.

## LAS FORMAS DE REGULACIÓN Y COORDINACIÓN

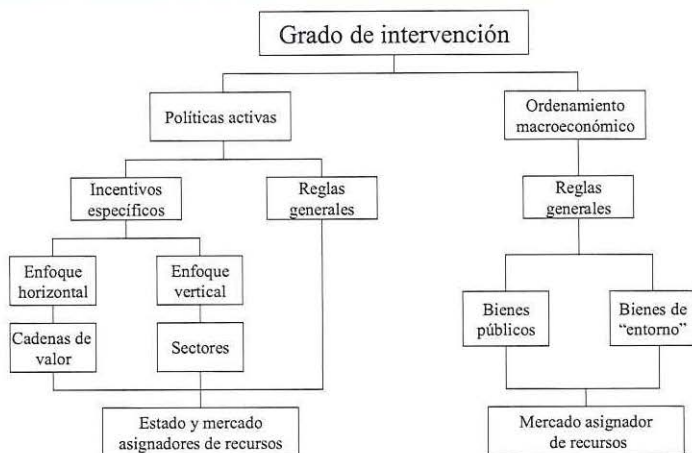
---

El análisis en torno de este eje del debate comprende la identificación del grado y el modo de intervención del Estado/gobierno en la economía y de la naturaleza de las instituciones y reglas económicas que se desprenden de las diversas propuestas. Sin duda, el papel del Estado, las funciones del mercado y, más específicamente, los mecanismos de asignación de recursos y de selección son objeto de fortísimo debate en Argentina, habida cuenta de que la experiencia del último medio siglo -para fijar arbitrariamente un entorno temporal de comparación- refleja crisis y frustraciones recurrentes, ocurridas en el marco de paradigmas estatales y de régimen económico claramente diferentes, si no antagónicos. En tal sentido, debe tenerse en cuen-

ta que este eje es predominante en la diferenciación de las macro-visiones que son presentadas y analizadas en la próxima sección.

Tal como es presentado en el Esquema 5, dos modos distintos, correspondientes a una gama diversa de grados de intervención, han sido ubicados en las propuestas analizadas. El primero propone la regulación de los mercados y la coordinación del proceso productivo a través de políticas activas de distinta índole y profundidad. Éstas pueden tratarse de reglas generales para la economía en su conjunto, de modo de favorecer a la totalidad del aparato productivo, o de incentivos específicos destinados a mejorar las capacidades y la competitividad de determinados agentes en particular. A su vez, los últimos pueden ser articulados con un enfoque de tipo horizontal, de modo de favorecer la creación de redes o cadenas de valor que incluyan a distinto tipo de eslabones aguas arriba y/o abajo de la cadena; o verticalmente, intentando promover a distintos sectores de la economía considerados como claves o convenientes para el desarrollo productivo. De todas formas, ambos caminos conducen a la regulación del proceso de asignación de recursos y de los mercados mismos por parte del Estado e incluyen en grado diverso mecanismos de mercado para el proceso de asignación y selección.

*Esquema 5: formas de regulación y coordinación*



Para el otro modo de regulación el ordenamiento de los fundamentals de la economía aparece como condición necesaria y, generalmente, suficiente para que el mercado, sin más restricciones que la sujeción a buenas prácticas de competencia, asigne eficientemente los recursos de acuerdo a las ventajas comparativas existentes y a los criterios de selección "naturales". El ordenamiento macroeconómico, dentro de este enfoque, supone la vigencia de reglas generales e indiferenciadas. De todas formas, aquí la intervención del Estado o gobierno, siendo comparativamente reducida, admite al menos dos niveles. Por un lado, la provisión exclusiva de "bienes de entorno", entendidos como aquellos tendientes a asegurar el libre funcionamiento y competencia en los mercados.

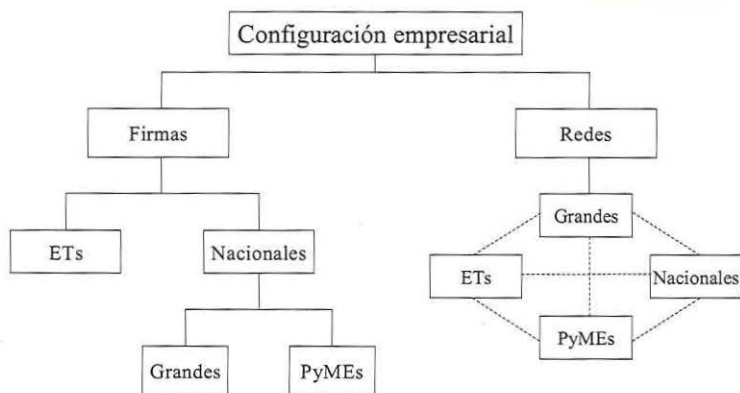


Por el otro, la provisión de "bienes públicos", caracterizados por la no exclusividad en el uso y el consumo no-rival (vías de transporte, comunicaciones, eficiencia en los despachos públicos, etc.), lo que implica un mayor grado de intervención en la búsqueda de mejorar el ambiente de negocios en el que se desenvuelven los agentes económicos (empresas privadas) y de reducir los costos de transacción.

## LOS AGENTES DEL PROCESO DE ACUMULACIÓN

El cuarto y último eje de discusión remite a la configuración empresarial y a la naturaleza de las unidades productivas que son objeto de la política. En este sentido, se ha detectado en las distintas propuestas al tipo o grupo de agentes económicos indicados para liderar el proceso de acumulación y crecimiento económico. Siguiendo al Esquema 6, se distinguen claramente dos tipos de proposiciones a este respecto: aquéllas que señalan a determinado tipo de agente como el responsable de la dinámica de crecimiento y aquellas que enfocan y vislumbran un proceso de acumulación basado en la construcción de redes de empresas conformadas por distinto tipo de actores económicos.

*Esquema 6: agentes del proceso de acumulación*



Respecto de la primera de estas proposiciones, algunas propuestas se inclinan por la preferencia en ETs cualquiera fuere su tamaño u origen del capital; mientras que otras ponen énfasis en la necesidad de un modelo de crecimiento empujado por empresas de capital nacional, sobre todo luego del fuerte proceso de extranjerización que sufrió la economía argentina en la década de los 90's. Sin embargo, en el interior de este último conjunto, se diferencian también claramente aquéllas que abogan por un proceso de acumulación liderado por firmas de gran envergadura y las que estimulan la conformación de un sendero de crecimiento liderado por empresas de pequeña y mediana envergadura, a efectos enfrentar no sólo el proceso de extranjerización de



los activos, sino también los procesos de concentración de los mercados y de centralización del capital profundizados en las últimas décadas. En este último caso, aparecen también consideraciones acerca de la dinámica del empleo.

El segundo conjunto de proposiciones no se refiere a la selección de agente particular alguno sino a la creación de redes empresariales encargadas de llevar adelante el proceso de acumulación. En este caso, las distintas propuestas hacen referencia a distintos tipos de configuraciones de redes de empresas con el fin de que se relacionen, interactúen, se especialicen y complementen, permitiendo el crecimiento de la economía a través de la generación de externalidades, derrames o spillovers, el desarrollo de proveedores o la realización de estrategias conjuntas de penetración de mercados externos. Estas redes pueden estar compuestas indistintamente por empresas nacionales y extranjeras o por empresas de gran porte y PyMEs, o por cualquier otro cruce posible entre las variables tamaño y origen del capital (extranjeras de gran tamaño y PyMEs nacionales; empresas de gran envergadura tanto nacionales como extranjeras; empresas nacionales grandes y pequeñas; etc.). Conviven con éstas dos mociones principales aquellas propuestas que no especifican ni intentan elevar a ningún tipo de agente, dejando al mercado la tarea de seleccionar a las empresas que lideren el crecimiento económico.

## 4.

### LAS VISIONES

Considerando a los ejes del debate expuestos en el apartado anterior como organizadores de las diferentes visiones implícitas, fueron analizadas un total de quince propuestas de desarrollo. Éstas fueron formuladas en los últimos años por un conjunto de instituciones y autores representativos de distintos posicionamientos en el espectro político, social y académico del país (sindicatos, gremios empresariales, investigadores y fundaciones).

cuadro 5

VISIONES, PROPUESTAS Y EJES DEL DEBATE

VISIONES	PROPUESTAS	FUENTES DE CRECIMIENTO	ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA	REGULACIÓN Y COORDINACIÓN	AGENTES DEL PROCESO DE ACUMULACIÓN
Autárquica	CTA; EDI.	Consumo interno por shock de redistribución y redefinición de la integración regional.	Sectores maduros intensivos en mano de obra y fuerte sustitución de importaciones.	Estado productor, fuerte inversión pública y control de los flujos y la asignación de IED.	Estado, PyMEs, cooperativas y gestión social de la producción.
Neo-desarrollista [de base industrial]	FÉNIX; FIDE; Nochteff; López; Lo Vuolo; UIA.	Fuerte estímulo a la inversión y el consumo en un mercado interno ampliado hacia el MERCOSUR.	Desarrollo de cadenas de valor industriales, sistemas locales de innovación y producción de bienes diferenciados	Intervención del Estado a través de políticas activas de promoción, competencia e ingreso.	Redes de aprovisionamiento, en donde se incluya preferentemente a las PyMEs, y estímulo a la transferencia desde la IED.

## VISIONES, PROPUESTAS Y EJES DEL DEBATE

VISIONES	PROPUESTAS	FUENTES DE CRECIMIENTO	ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA	REGULACIÓN Y COORDINACIÓN	AGENTES DEL PROCESO DE ACUMULACIÓN
Neo-desarrollista (de base agraria).	Forteza; CEO; Redrado; OKITA.	Diversificación exportadora con orientación al mercado mundial y estímulo a la localización de IED.	Sistemas agroindustriales y cadenas de valor regionales para la producción de bienes agrícolas con mayor valor agregado.	Intervención del Estado a través de políticas activas de promoción y competencia.	Redes y cadenas de valor lideradas por empresas de gran tamaño (nacionales o extranjeras) con racimos de PYMEs proveedoras.
Neoliberal	FIEL; IERAL; Arriazu.	Apertura al mercado mundial de modo de incrementar exportaciones y recibir nuevos flujos de IED	Productos en cuya producción el país cuenta con ventajas comparativas (estáticas).	El mercado, libre de restricciones e intromisiones, es el encargado de la asignación de los recursos de la economía.	Los mecanismos de mercado deben seleccionar aquellos agentes que lideren el proceso de acumulación.

Tal como se muestra en el *Cuadro 5*, el análisis de dichas propuestas en función de los cuatro ejes mencionados permite reconstruir el debate implícito y generar una taxonomía de las diversas "visiones" normativas sobre cómo podría y debería encararse en Argentina un proceso de desarrollo y crecimiento sostenido. Si bien se corre el riesgo de arbitrariedad en la asignación de las respectivas propuestas, cada categoría intenta agrupar las semejanzas principales (los consensos) y la diferenciación entre una y otra señala las diferencias principales (los disensos).

En dicho cuadro se sintetizan las recomendaciones compartidas en cada una de las cuatro visiones estilizadas. Las respectivas designaciones remiten a sus principales características constitutivas. La visión "*Autárquica*" supone desenganchar la dinámica local de la dinámica internacional y una fuerte administración de los movimientos y la inserción financiera y comercial en el mercado mundial, a la vez que se erige una reserva de mercado a favor de los agentes económicos internos (públicos o privados), para que sean éstos los encargados de liderar el proceso de acumulación. En este marco, el centro de la preocupación está en la modificación de las condiciones de distribución y apropiación del excedente económico. Dentro de esta visión se sintetizan las propuestas de la *Central de los Trabajadores Argentinos* (CTA) y de los *Economistas de Izquierda* (EDI).

Las llamadas visiones "*Neo-desarrollistas*" -de base industrial o agraria- comparten con los programas desarrollistas presentados, y en algunos casos puestos en práctica, entre las décadas de los cincuenta y los ochenta los postulados a favor del crecimiento acelerado y la diversificación productiva como las vías más idóneas para alcanzar el desarrollo. Ambas visiones heredaron la preocupación por fortalecer el proceso de inversión, la recurrencia a la financiación

externa como estrategia complementaria del ahorro nacional y la atracción de inversiones extranjeras directas, orientadas hacia la realización de transformaciones estructurales que permitan diversificar la base exportadora (ver, por ejemplo, Frigerio, 1983 y 1984). Se asemejan también en el énfasis dedicado al desarrollo tecnológico, la sustitución de importaciones, la modernización del aparato productivo y la adecuada explotación de los recursos naturales. Sus diferencias más sustanciales con el marco de políticas original del desarrollismo están en la incorporación de criterios de economía abierta y en la priorización del desarrollo de cadenas de valor en torno a los bienes finales y los servicios.

La diferencia sustancial entre las dos versiones "Neo-desarrollistas" remite al sector o las actividades elegidas para liderar el proceso de crecimiento y desarrollo. En el caso de la primera de ellas la industria debería ser la fuerza motriz del crecimiento económico. Se incluyen dentro de esta visión las propuestas del Grupo FÉNIX, de la *Fundación de Investigaciones para el Desarrollo* (FIDE), de la *Unión Industrial Argentina* (UIA) y de los autores Hugo Nochteff (*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO*), Rubén Lo Vuolo (*Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas -CIEPP*) y Andrés López (*Centro de Investigaciones para la Transformación -CENIT / Comisión Económica para América Latina -CEPAL*). En el caso de la segunda, sería el crecimiento de los sectores basados en ventajas naturales en general y el agropecuario en particular, a través de la adición de una mayor cuota de valor agregado a sus productos, el sendero hacia mayores niveles de desarrollo. Están comprendidas en esta visión las propuestas del *Grupo Consultores en Economía y Organización* (CEO), de la Fundación OKITA y de los autores Jorge Forteza (*Booz, Allen & Hamilton*) y Martín Redrado (*Fundación Capital / Secretaría de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional*).

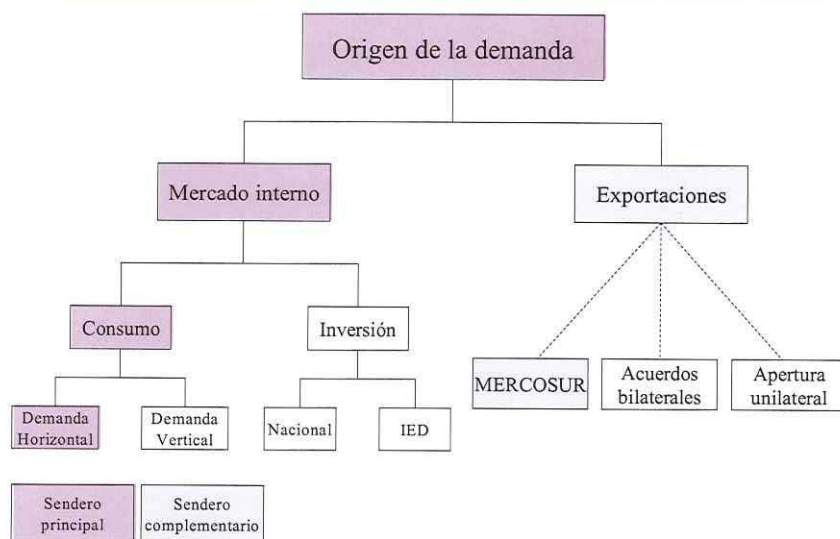
Finalmente, la visión "Neoliberal" se basa en la integración plena del aparato productivo doméstico a las tendencias y dinámica de la economía internacional y comparte en lo sustantivo el modelo de crecimiento y las instituciones económicas predominantes en la Argentina en la década de los noventa. En general, los actores e instituciones cuyas propuestas dan forma a esta visión (*Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas -FIEL; Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana -IERAL, de la Fundación Mediterránea; y Ricardo Arriazu -Ricardo Arriazu & Asoc., Asesores Económicos Internacionales*), han tenido una presencia relevante en el diseño intelectual y en la misma operatoria de las reformas y los programas económicos aplicados en ese período. Esta visión comparte los postulados del llamado "Consenso de Washington" y propone la apertura franca a la economía mundial, la reducción de la esfera económica pública, la desregulación de los mercados de productos y factores y la profundización de las funciones de asignación por parte del mercado como las vías sistémicas inductoras de crecimiento y desarrollo.

A continuación, se presentan las cuatro visiones detallando sus principales recomendaciones de acuerdo con los ejes del debate elegidos. Con el objeto de facilitar su comprensión y permitir una mejor visualización de las diferencias existentes entre cada una de las propuestas, la explicación es acompañada de una serie de esquemas que grafican los senderos de desarrollo -principales y complementarios- sugeridos o resultantes de las posiciones asumidas



De acuerdo a este conjunto de propuestas, la fuente de demanda para el producto obtenido debe ser en su gran mayoría el mercado interno (Esquema 7), vigorizado e incrementado a través de un *shock* redistributivo de los ingresos de las mayorías populares y por la recomposición del poder adquisitivo de los trabajadores, de modo de conseguir un despegue del consumo interno como factor dinámico de la reactivación productiva

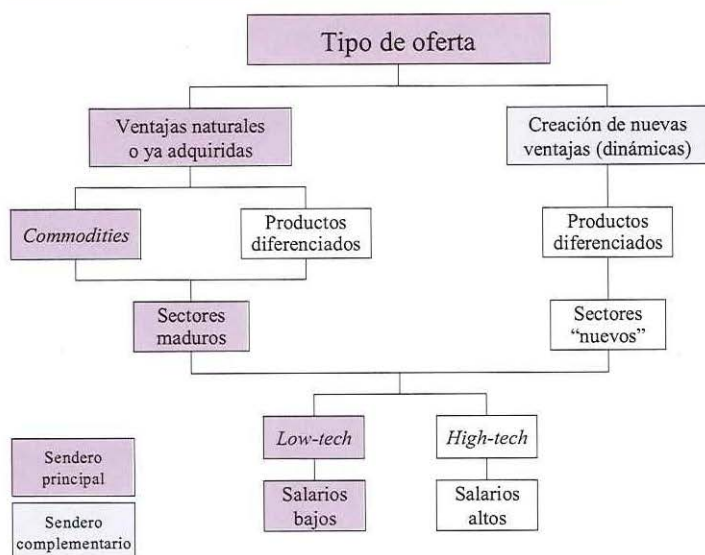
*Esquema 7: fuentes de crecimiento*  
*Visión "Autárquica"*



Sólo el excedente del producto no consumido en el mercado interno debe ser, entonces, destinado a la exportación, buscando un perfil menos ligado al aprovechamiento de las ventajas naturales y más vinculado con actividades ubicadas en las etapas finales del proceso productivo (CTA). Esto no implica de ninguna manera que deba ser dejada de lado la exportación de productos agroindustriales, sino su supeditación a la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población y a un tipo de producción ecológicamente sustentable (EDI). Se requiere, asimismo, una redefinición del esquema de integración regional mediante el rechazo al ALCA y la propuesta de "otro MERCOSUR", que priorice la conquista de las reivindicaciones sociales de la población de sus países integrantes.

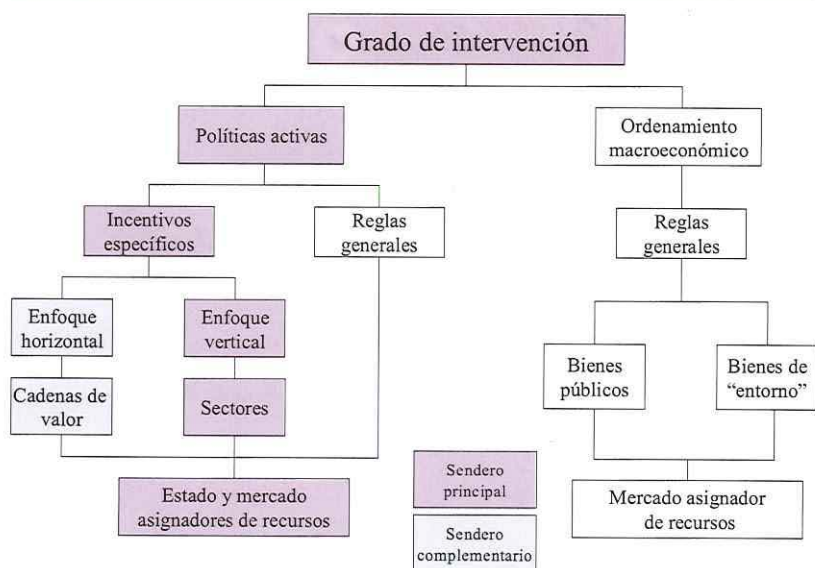
En términos de especialización productiva (*Esquema 8*), se debería ir hacia la recomposición del tejido industrial, fundamentalmente en sectores productores de bienes *commoditizados*, en este caso bienes salario con escasa diferenciación e intensivos en mano de obra de modo de reducir los altísimos niveles de desempleo vigentes, procurando sustituir importaciones. Asimismo, se debería buscar dotar a la producción de una cuota de mayor valor agregado (CTA) y recuperar las economías regionales implementando una política de recolonización de tierras y de reforma agraria (EDI).

### *Esquema 8: especialización productiva Visión "Autárquica"*



Desde esta visión "autárquica" el Estado, ya sea de tipo socialista (EDI) o benefactor (CTA), debe jugar un papel preponderante en la asignación de recursos en la economía, no sólo en su rol de planificador y regulador de los mercados sino también como productor de bienes y servicios (*Esquema 9*). En tal sentido, el Estado, debe ser el encargado del re-direccionamiento de los recursos con que cuenta la economía, entre ellos la IED, hacia los sectores que considere prioritarios y claves para el desarrollo, así como de participar en el proceso productivo mediante la inversión, fundamentalmente en la obra pública, sector fuertemente trabajo-intensivo y, por ende, con gran capacidad de absorción de mano de obra desocupada.

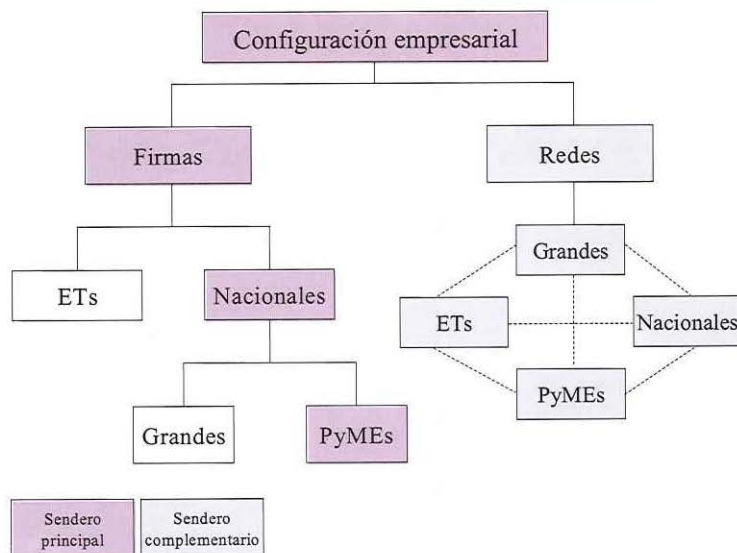
## *Esquema 9: formas de regulación y coordinación Visión “Autárquica”*



Tal como se ha dicho, el Estado debe ser, según esta visión, el agente por excelencia encargado de liderar el proceso de acumulación. Sin embargo (*Esquema 10*), en caso de un Estado socialista (EDI) manejado a través de una planificación democrática, serán los propios trabajadores, en empresas gestionadas bajo su control, y los pequeños productores agropecuarios los actores sociales a través de los cuales se articule la estrategia productiva. En ocasión de un Estado de tipo benefactor (CTA), se pondrá un mayor énfasis en la promoción de los agentes privados nacionales, fundamentalmente las empresas de menor tamaño. En tal sentido, se propone equilibrar las relaciones entre los distintos tipos de empresas, institucionalizando la figura del grupo o conglomerado económico, estableciendo los límites a su expansión, definiendo las relaciones entre el capital oligopólico y las PyMEs proveedoras de insumos o competidoras y fomentando la constitución de redes productivas entre firmas de gran tamaño y PyMEs que apunten a desarrollar y a dinamizar relaciones de tipo “proveedor-cliente”. Asimismo, se deben imponer mayores controles y exigencias de *quid pro quo* (re-inversión, mayor valor agregado en productos, aumento del gasto en I+D, desarrollo de proveedores, compra nacional) a las ETs.



*Esquema 10: agentes del proceso de acumulación  
Visión "Autárquica"*

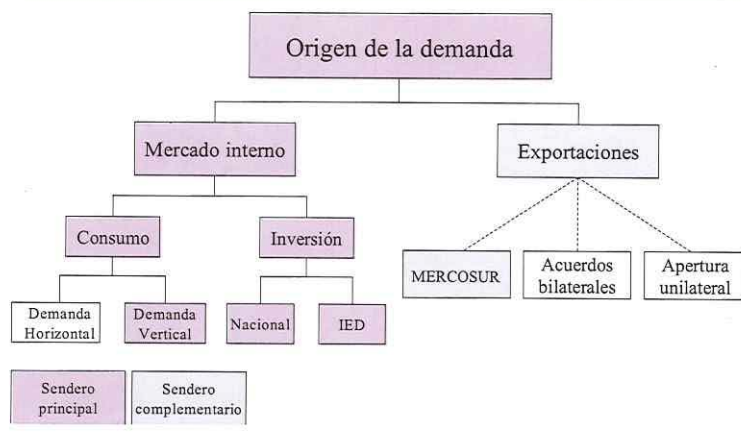


NEO-DESARROLLISTA DE BASE INDUSTRIAL

Según esta visión, la principal fuente de demanda para los productos industriales en los que se debería especializar el país debe ser el mercado interno (Esquema 11), no sólo acotado al ámbito nacional sino ampliado hacia el espacio regional a través de la profundización del MERCOSUR. Esta ampliación del mercado permitiría el aprovechamiento de economías de escala y especialización y la mejora en los niveles de competitividad y de esta forma serviría de plataforma de ingreso a las principales corrientes de comercio internacional y a los mercados más dinámicos, o como forma de consolidar a sectores "nuevos" para recién entonces lanzarse a la aventura exportadora, como por ejemplo el de software y servicios informáticos (López).

Para ello, se echará mano tanto al estímulo de la inversión productiva (Nochteff; Lo Vuolo) como del consumo (UIA; FÉNIX) restituyendo capacidad adquisitiva a la sociedad a través de la redistribución del ingreso, procurando mantener a la demanda efectiva en un nivel que haga sostenible el crecimiento de largo plazo. Las exportaciones no son un fin en sí mismas sino que aparecen como un complemento necesario del mercado interno, dada su importancia para aliviar la restricción de divisas y así eliminar la vulnerabilidad externa (Lo Vuolo, FÉNIX) y como mecanismo para la generación de cambio tecnológico (Nochteff, López).

*Esquema 11: fuentes de crecimiento*  
*Visión “Neo-desarrollista de base industrial”*



El tipo de especialización productiva al que debería aspirar el país debería ser uno en donde se destaque el desarrollo de cadenas integradas de valor de tipo industrial, tanto “aguas arriba” como “aguas abajo”, que permita, a su vez, fortalecer y dotar de mayor “densidad” a los sistemas nacionales y locales de innovación de modo de facilitar la aparición de firmas innovadoras (Esquema 12).

*Esquema 12: especialización productiva*  
*Visión “Neo-desarrollista de base industrial”*



Esta estrategia no sólo debe radicar en la creación de "nuevos" sectores sino en la incorporación de tecnología en sectores tradicionales permitiendo la diferenciación de la producción en base a la generación de ventajas competitivas dinámicas, genuinas y sistémicas (Nochteff; Lo Vuolo). En tal sentido, la especialización escogida podría estar apoyada tanto en cadenas de valor basadas en recursos naturales como en el desarrollo de emprendimientos de alta tecnología. Sea una u otra, o algún punto intermedio entre ellas, lo importante es que la elección lleve a la producción de bienes diferenciados con alto valor agregado y contenido tecnológico e intensivos en mano de obra calificada, con el fin de mejorar las capacidades tecnológicas del entramado productivo y los niveles salariales con que se desempeña la industria, buscando competir en los mercados externos por atributos diferenciales (calidad, diseño, servicios, etc.) y no por precio.

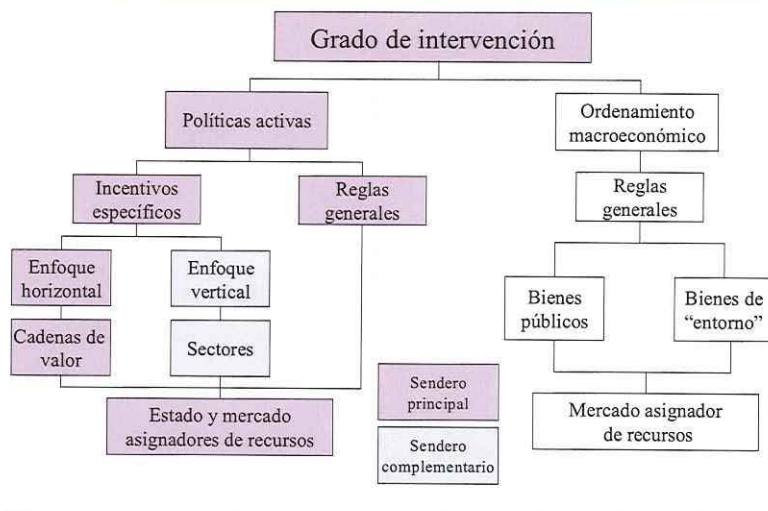
De todas formas, subsisten diferencias sustantivas en el conjunto de propuestas sintetizadas en esta visión. Mientras que algunos propugnan por el desarrollo armónico de todos los sectores, con prioridad para aquellos tecnológicamente más complejos y con mayor valor agregado (FÉNIX; Lo Vuolo); otros prefieren hacer recomendaciones en el sentido de priorizar el desarrollo de sectores productivos industriales ante los problemas que trae aparejado el crecimiento mediante productos agropecuarios (FIDE; UIA); al tiempo que el resto pone un mayor énfasis en el desarrollo de sectores "nuevos" tecnológicamente más avanzados y con estructuras de competencia poco consolidadas de forma de romper con la dependencia de la elite económica de las ventajas naturales explotadas a través de monopolios no innovadores y no transitorios (López; Nochteff).

En términos de regulación y coordinación del proceso productivo, existe consenso entre las propuestas que integran esta visión en que el Estado debe ser el agente encargado de cumplir funciones rectoras en la vida económica y social y orientar de forma estratégica la movilización y asignación de recursos (Esquema 13). Para ello, debe recuperar la capacidad de decisión, el poder de regulación y su papel central en el diseño de políticas de mediano y largo plazo, de forma de definir el rumbo a tomar por la economía y de modo de orientar positivamente las políticas, programas e instrumentos.

La intervención pública en la esfera económica se debe realizar mediante la articulación de políticas activas de tipo macro, meso y microeconómicas destinadas a transitar hacia el tipo de especialización propuesto. Asimismo, el Estado debe jugar un rol activo en el mantenimiento de la actividad a través de la inversión en obras públicas y de las políticas de sostenimiento del ingreso. Sin embargo, debe quedar en claro que la regulación pública no debe frenar el mercado, sino intervenir para lograr su funcionamiento de manera eficiente. En efecto, la estrategia de desarrollo debe llevarse a cabo en forma conjunta entre los sectores público y privado a través de consensos y teniendo en cuenta una "visión nacional".

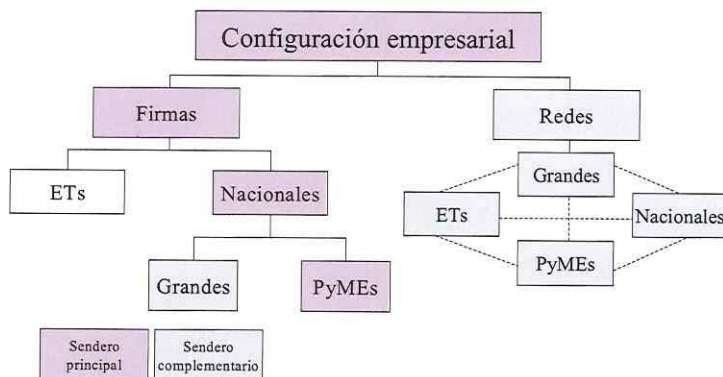


*Esquema 13: formas de regulación y coordinación  
Visión “Neo-desarrollista de base industrial”*



Por último (*Esquema 14*), los agentes recomendados para liderar el proceso de crecimiento económico deben ser, según este conjunto de propuestas, las firmas PyME, dada su alta propensión a la creación de empleo; la generación de mayores y más fuertes vínculos con las zonas en donde se encuentran localizadas; la mayor flexibilidad que presentan ante demandas específicas para la producción de bienes diferenciados en series cortas; y su mucho más dinámica tasa de natalidad. En ellas se debe concentrar el conjunto de políticas e instrumentos de fomento y promoción.

*Esquema 14: agentes del proceso de acumulación  
Visión “Neo-desarrollista de base industrial”*



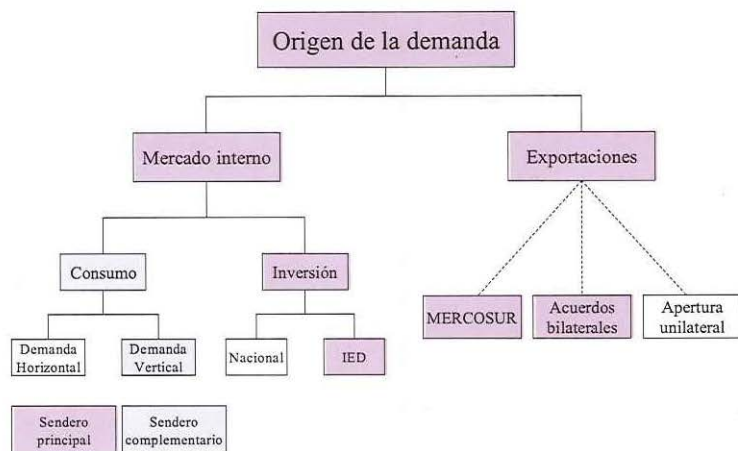
Las empresas nacionales de gran envergadura también serán favorecidas por políticas activas y medidas de apoyo, pero en este caso se les exigirá a cambio contrapartidas en términos de resultados. Por último, las ETs estarán sujetas a ciertas regulaciones de modo de integrarlas al tejido productivo nacional y de que no se constituyan en enclaves productivos, al tiempo que contribuyan al alivio de la restricción externa mediante la generación de divisas.

## NEO-DESARROLLISTA DE BASE AGRARIA

Según esta tercera visión, Argentina debe dirigirse hacia un modelo de desarrollo "orientado hacia afuera" (*outward-oriented*), en donde las exportaciones y la IED estimulen la economía de modo de lograr mayor dinamismo como respuesta a la demanda externa, el avance tecnológico y los cambios en la economía mundial. En particular, las ventas externas deben ser incrementadas mediante la diversificación de los destinos, los productos y las empresas con capacidad exportadora; al tiempo que debe ser fomentada la llegada de un mayor flujo de IED facilitando la localización de ETs. Sin embargo, el consumo doméstico no debe ser dejado de lado, ya que sirve de complemento de la demanda y como plataforma para la exportación de bienes con mayor valor agregado (*Esquema 15*).

La lógica de esta visión se basa en la necesidad de Argentina de generar divisas para hacer frente a la restricción externa y como incentivo a la incorporación de tecnología y la mejora de la competitividad internacional (Redrado). Sin embargo, algunas propuestas hacen hincapié en que este cuello de botella externo debe ser salvado con la llegada de IED por parte de empresas multinacionales, quienes se deben erigir como los principales actores económicos en el proceso de inversión (OKITA).

*Esquema 15: fuentes de crecimiento*  
*Visión "Neo-desarrollista de base agrícola"*

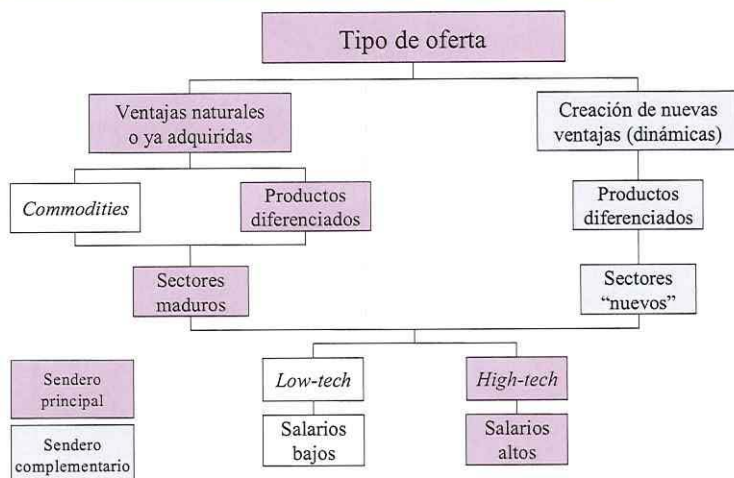


En términos de orientación de la apertura, mientras que algunas de las propuestas que integran la llamada “visión neo-desarrollista de base agraria” no ponen ningún énfasis en los destinos o mercados a los que se debería apuntar de acuerdo a su dinamismo o conveniencia estratégica (Forteza; CEO); otras recomiendan el fortalecimiento y profundización del MERCOSUR para obtener un mayor poder de negociación en la apertura de mercados externos a través de negociaciones que combinen un *mix* entre bilateralismo, regionalismo y multilateralismo (Redrado). El resto invita a una moverse hacia una mayor interdependencia con algún mercado en particular (Sudeste asiático) pero sin dejar de lado las relaciones comerciales y de negocios con mercados con grandes lazos comerciales ya existentes y tomando al MERCOSUR como plataforma a través de la cual mejorar los niveles de competitividad de ciertas industrias para luego aventurarse en la búsqueda de otros mercados externos más competitivos y exigentes (OKITA).

A su vez, y de modo de hacer posible y sustentable este modelo de crecimiento hacia afuera, Argentina debería ir, al menos en una primera etapa, hacia una especialización en bienes agrícolas con alto valor agregado a través de la constitución de sistemas agroindustriales, un sector agroalimentario innovador y el desarrollo de cadenas productivas o de valor regionales complementadas con industrias de apoyo al agro (bienes de capital, servicios profesionales, *e-business*, etc.) (Esquema 16).

En tal sentido, se debería comenzar con la exportación de bienes basados en ventajas naturales en aquellos sectores donde Argentina posee una alta probabilidad de ubicar exitosamente determinados productos y en sectores competitivos con capacidad de generar divisas en forma permanente, absorber empleo y derramar externalidades tecnológicas hacia el mercado interno. Mientras tanto, se deben ir generando nuevas ventajas dinámicas a través de una mayor inversión en la formación de capital humano y desarrollo tecnológico, con el objetivo de diversificar los productos de exportación hacia bienes diferenciados con mayor valor agregado, conciliando el modelo exportador con la creación de empleo y la obtención de mejores salarios.

### Esquema 16: especialización productiva Visión “Neo-desarrollista de base agrícola”

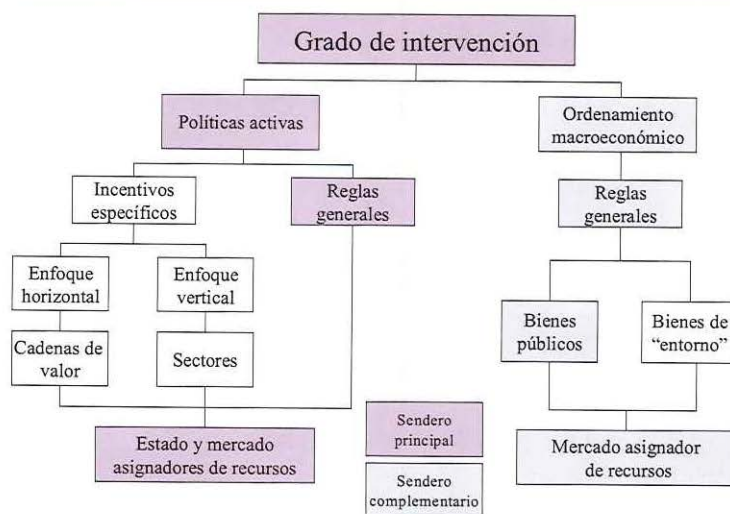




Respecto a esta última cuestión, yacen entre dos propuestas diferencias sustantivas: mientras que una sostiene que Argentina, por ser un país de tamaño y desarrollo medio, no puede especializarse e ir hacia una expansión exportadora sobre la base de nichos de exportación (Redrado); la otra aboga por una especialización, siempre en una segunda etapa, en manufacturas industriales diferenciadas y producidas en series pequeñas en la búsqueda de nichos de mercado, de forma de tomar ventaja de su mano de obra relativamente calificada (OKITA). Sin perjuicio de lo anteriormente dicho, ambas coinciden en que en una primera fase el tipo de especialización debe ser en bienes basados en recursos naturales con mayor adición de valor.

En relación a la regulación y coordinación del proceso productivo, se encuentran ciertos contrastes y discrepancias entre las propuestas que integran esta visión (Esquema 17). Por un lado están aquellos que sostienen que la interacción público-privada debe ser la encargada de asignar los recursos productivos en función de las prioridades nacionales (CEO; Redrado). Según éstos, el Estado debe ser capaz de articular políticas activas (apoyo a la creación de nuevas empresas; identificación y acceso a nuevos mercados; creación y fortalecimiento de mecanismos asociativos de productores; generación de cadenas de valor; etc.) y proveer bienes públicos (actividades de I+D; controles de sanidad y calidad; información; educación; infraestructura básica; etc.) de modo de asegurar el buen funcionamiento de los mercados, estimular la iniciativa privada y generar un clima propicio para la inversión. Debe ser también el responsable de la articulación de un entorno macroeconómico estable, una política comercial ofensiva, una política fiscal y monetaria que eviten el sesgo anti-exportador y la aplicación de reformas estructurales orientadas al desarrollo de la producción exportadora y la competitividad de largo plazo. Por su parte, para la promoción de sectores el Estado debe tomar un rol orientador y de apoyo, adoptando el principio de la horizontalidad, de forma de no crear "ganadores" artificiales ni sustituir al mercado en la tarea de descubrir los sectores más competitivos.

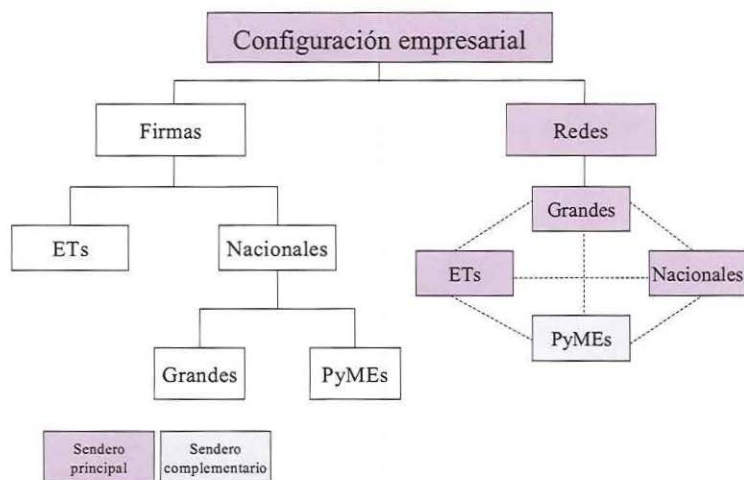
*Esquema 17: formas de regulación y coordinación  
Visión "Neo-desarrollista de base agrícola"*



Por el otro, se encuentran quienes sostienen que es el mercado quien debe actuar como encargado exclusivo de la asignación de recursos (OKITA; Forteza). En tal sentido, el gobierno se debe limitar a la creación de un ambiente competitivo para la facilitación de los negocios privados, el establecimiento de ETs y la llegada de inversiones y dejar de intervenir en las actividades del sector privado, ya que los esfuerzos individuales de la gente y de las empresas privadas son, sobre todas las cosas, la fuerza motriz del crecimiento económico. A lo sumo, el Estado debe otorgar ciertos bienes públicos (estabilidad política y social; estabilización macroeconómica; educación y sistemas de capacitación; fortalecimiento del sistema impositivo; infraestructura; reforma del mercado de trabajo; movilización de los recursos financieros y reducción de sus costos; protección ambiental y seguridad pública; supervisión de los mercados de forma de asegurar transparencia y competencia; etc.) que funcionen como incentivo a la inversión extranjera y mejoren la competitividad de la economía en su conjunto.

En relación al tipo de agente que debe encabezar el proceso de acumulación, si bien todas las propuestas coinciden en la necesidad de conformar cadenas de valor, redes de aprovisionamiento o asociaciones para la exportación lideradas por empresas de gran tamaño con PyMEs, algunas ponen distinto énfasis sobre el origen de capital del tipo de firma que debe conducir el agrupamiento productivo o comercial (*Esquema 18*).

*Esquema 18: agentes del proceso de acumulación  
Visión “Neo-desarrollista de base agrícola”*



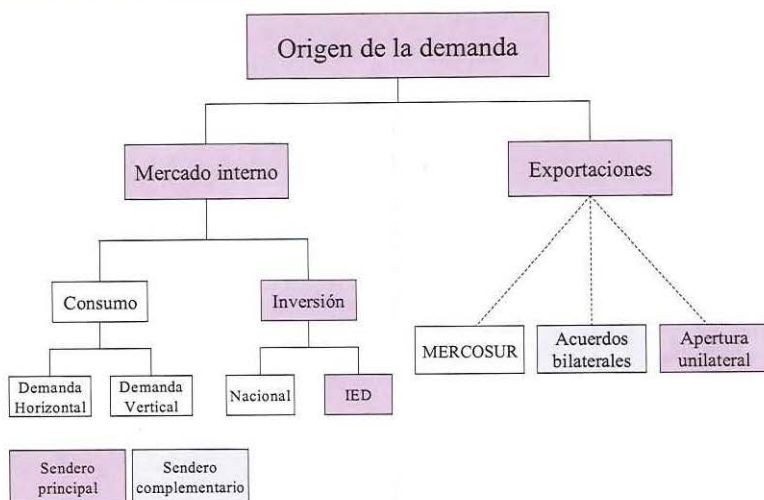
En efecto, para unos (Forteza), los actores fundamentales de la estrategia productiva, a partir de los cuales generar series de “racimos de empresas proveedoras”, deben ser un conjunto de alrededor diez multinacionales de clase mundial y capitales nacionales junto con las ETs que se establezcan en el país; mientras que para otros (OKITA) la estrategia de desarrollo se de-

be articular en derredor de las ETs, dejando actuar a las grandes empresas nacionales y fomentando su articulación con las PyMEs

## NEOLIBERAL

De acuerdo con esta cuarta y última visión, las fuentes de crecimiento o de demanda serían dos, ambas signadas por la apertura comercial y la desregulación de los mercados: por un lado, la apertura comercial llevará a un proceso de especialización en determinado tipo de bienes en los que el país cuenta con ventajas comparativas que permitirán un incremento de las exportaciones y la complementación a través de importaciones con aquellos bienes que el país produce ineficientemente. Por el otro, la desregulación de las actividades productivas, la privatización de los bienes y servicios que aún quedan en manos del Estado y la profundización de las reformas estructurales impulsarán la llegada de nuevos flujos de IED que se localizarán, nuevamente, en aquellos sectores en que el país cuenta con ventajas competitivas (*Esquema 19*)

*Esquema 19: fuentes de crecimiento  
Visión "Neoliberal"*

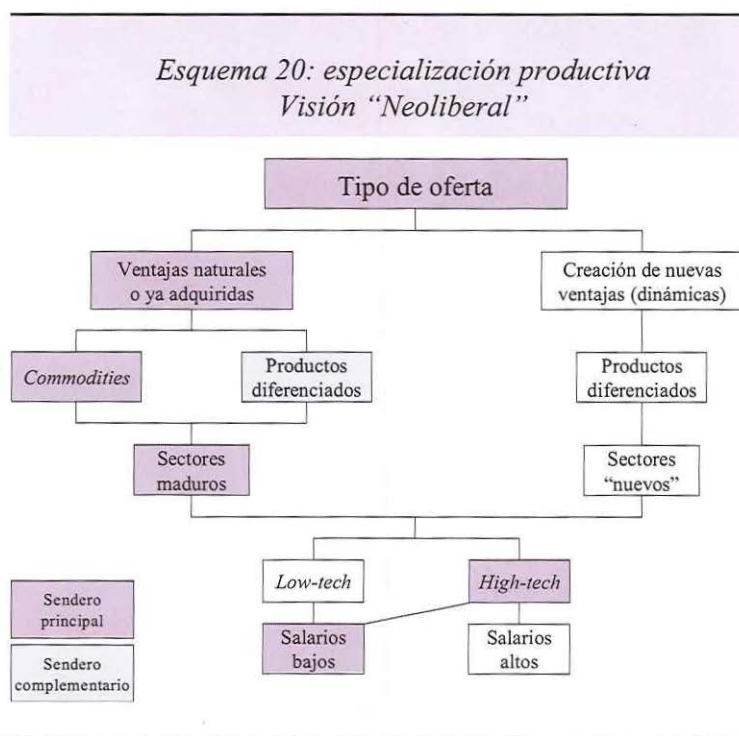


En un sentido, y a pesar de su gran similitud y de provenir de las mismas fuentes, esta propuesta se diferencia del modelo de crecimiento vigente en el pasado decenio. En efecto, esta nueva proposición de crecimiento a través de las exportaciones se explica por cuestiones coyunturales, como la recesión y achicamiento del mercado doméstico y la necesidad de generar divisas para aliviar la restricción externa ante el abatimiento de los flujos de inversiones que se destinaron en la década pasada fundamentalmente a consumo.



Por otra parte, si bien para todas las propuestas el óptimo al que se debe aspirar para el ensanchamiento de la demanda externa y para la maximización del bienestar es el libre comercio mundial, se distinguen ciertas estrategias de llegada y penetración de mercados foráneos. Desde una perspectiva (IERAL), en un mundo en donde el multilateralismo está bajo sospecha, la estrategia debe consistir en la concreción de acuerdos preferenciales con otros países o bloques. Desde otra (Arriazu), de no ser posible la concreción de acuerdos de liberalización comercial, sería necesaria la apertura unilateral de modo de mejorar la demanda por exportaciones. Para la restante (FIEL), el regionalismo abierto aparece como una solución temporaria al tema de la apertura mientras estén bloqueadas otras opciones (ALCA) y como un atajo hacia la meta de la completa liberalización multilateral.

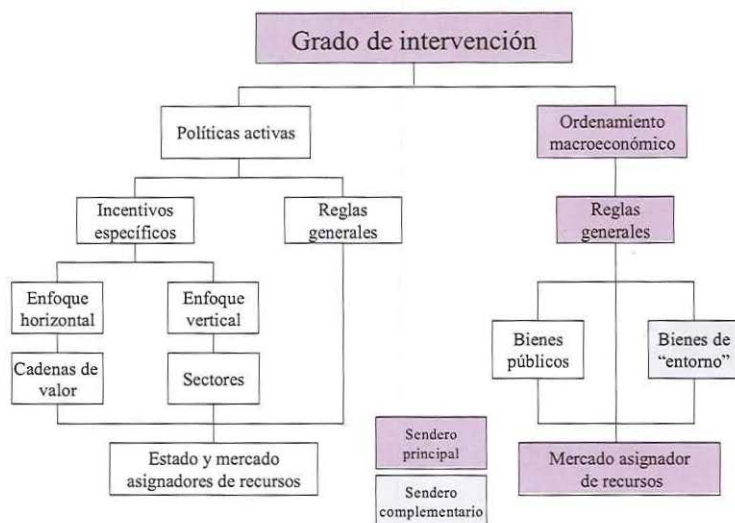
Tal como se ha mencionado, el tipo de especialización productiva correspondiente a este conjunto de propuestas debe ser aquel que determine el mercado de acuerdo a las ventajas comparativas con que el país cuenta (Esquema 20). Esto lleva a pensar entonces que, de llevarse a cabo una estrategia de crecimiento como la propuesta, el país se estará especializando en la producción para la exportación de productos primarios tradicionales, en especial oleaginosas, quienes continuarán siendo la avanzada de la producción primaria y, a lo sumo, en bienes agroindustriales con un mayor valor agregado (IERAL).



La especialización en productos commoditizados agrícolas se efectuaría, a su vez, a través de tecnología y equipamiento de punta de origen importado, de modo de operar en la frontera a través de las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, esto nos llevaría a la paradoja de que el upgrading tecnológico no tendría como resultado la mejora en las capacidades de la mano de obra ni de sus niveles salariales, ya que se trata de la articulación de un modelo agro-exportador basado tanto en la baratura del capital como de la mano de obra.

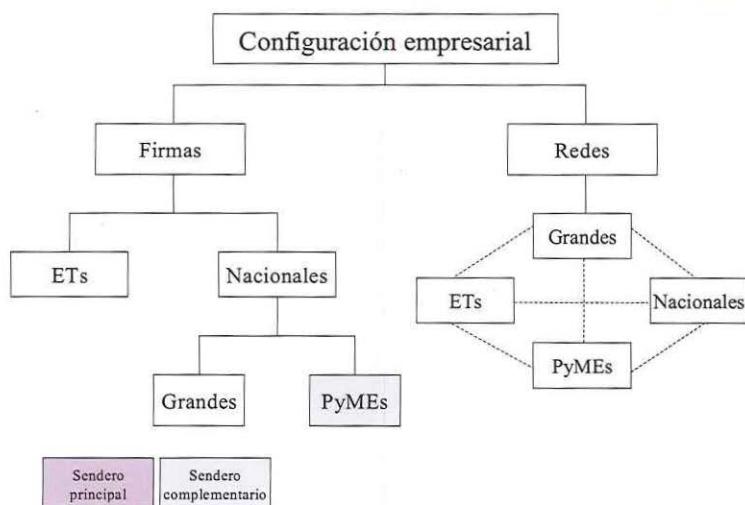
Como es previsible y de la manera en que ya ha sido anticipado, la regulación y coordinación del proceso productivo debería quedar exclusivamente en manos de los mecanismos de mercado funcionando, en lo posible, sin intrusión alguna, salvo para optimizar su desempeño. En tal sentido, el único rol que le cabe al Estado es el de proveer un entorno competitivo y atractivo para la actividad privada, y la única "intromisión" pública permitida sería entonces el suministro de los ya mencionados "bienes de entorno" (profundización de las reformas estructurales, mayor apertura de la economía, reforma laboral, etc.) de modo de generar un buen clima de negocios (*Esquema 21*).

*Esquema 21: formas de regulación y coordinación  
Visión "Neoliberal"*



Para finalizar, la presente visión también deja al mercado la tarea de seleccionar los agentes que lideren el proceso de crecimiento económico y acumulación, bajo los preceptos de la libre competencia, la adaptación a las condiciones de mercado y la subsistencia al proceso de destrucción creadora, de forma de seleccionar naturalmente a las empresas encargadas de la aventura productiva (*Esquema 22*).

## *Esquema 22: agentes del proceso de acumulación Visión "Neoliberal"*



Sin embargo, una de las propuestas (IERAL) especula con que en la actual coyuntura, caracterizada por inseguridad jurídica y un "mal" ambiente de negocios, difícilmente firmas de gran tamaño o extranjeras se animen a realizar inversiones productivas. Por lo tanto, al menos en los próximos años, serán las PyMEs las que jueguen un rol fundamental en la recuperación productiva del país.

## 5. EL SISTEMA DE CTI SEGÚN CADA VISIÓN

Cada una de las macro-visiones reseñadas en el apartado anterior presenta fuertes implicancias para el sistema de ciencia, tecnología e innovación (CTI) en términos de políticas y requerimientos. En efecto, cada conjunto estilizado de propuestas de desarrollo determina cierto funcionamiento y demandas hacia el sistema de CTI, que pueden ir desde el mero suministro y disponibilidad de conocimientos en ciencias básicas hasta políticas de desarrollo científico-tecnológico complejas, incluyendo el fomento de sus aplicaciones productivas y su salida a los mercados.

En caso de la visión "Autárquica", la generación y adopción de progreso técnico es una condición necesaria para poder alcanzar los objetivos en términos de política productiva y para el tipo de industrialización propuesto. Sin embargo, se debe tener en claro que las tecnologías aplicadas deben ser mano de obra intensivas, al menos en una primera etapa hasta solucionar el problema del desempleo.



Las prioridades en materia de generación, adopción e incorporación de tecnologías e innovación deben estar puestas en las PyMEs de capital nacional, quienes son los receptores y usuarios más débiles en materia tecnológica y con menos capacidad para "buscar" tecnología. Sin perjuicio de lo anteriormente dicho, las grandes empresas deben jugar también un papel primordial en la generación y difusión de conocimiento tecnológico. Por tanto, se debe buscar que éstas desarrollen cadenas de proveedores no sólo para mejorar el entramado industrial sino para mejorar el perfil de I+D y difundir tecnologías.

Los principales agentes encargados de la generación de conocimientos aplicables a la industria y a la solución de los problemas sociales deben ser, según esta visión, las agencias públicas y las consultoras locales. Los sectores en donde se debe priorizar el gasto en CyT, nuevamente, al menos en una primera etapa, son aquellos cuyas actividades están relacionadas a servicios públicos y sociales (salud, educación y desarrollo social preferentemente).

De acuerdo a lo anteriormente dicho, en términos de políticas es esperable entonces i) un aumento muy significativo del gasto en CyT del sector público, destinado básicamente hacia servicios públicos y sociales; ii) la articulación de instrumentos (créditos "blandos" y subsidios) destinados a las PyMEs de capital local para la incorporación y desarrollo de tecnologías apropiadas y la innovación y a la creación de empresas de base tecnológica; iii) el fomento a la innovación y difusión de tecnología por parte de las empresas de mayor tamaño; y iv) la puesta en práctica de un sistema de premios y castigos que premie los esfuerzos en I+D, la innovación y el desarrollo de proveedores en las grandes empresas.

De acuerdo a los preceptos de la visión "Neo-desarrollista de base industrial", la creación de ventajas competitivas dinámicas, genuinas y sistémicas requiere, entre otras cosas, de la generación de un sistema nacional de CTI que permita la generación, acumulación y difusión de conocimiento y progreso técnico y la constante aparición de firmas innovadoras. En efecto, una de las condiciones para lograr el crecimiento económico y la elevación de la calidad de vida es la incorporación generalizada y continua del cambio tecnológico en todo el sistema económico y social, participando de las corrientes dinámicas del comercio internacional compuestas por bienes y servicios altamente diferenciados.

Para ello, son necesarias políticas activas, que fomenten y den prioridad a las actividades de I+D y la incorporación de cambio técnico, ya que si bien las ETs pueden ser conductoras o inductoras del cambio tecnológico, deben ser consideradas como fuente de transferencia tecnológica pero nunca como agentes generadores de innovación endógena. En tal sentido, los esfuerzos de I+D que este tipo de firma lleva a cabo en la generalidad de los casos se realizan en su casa matriz o en filiales integradas de manera distinta a las localizadas en Argentina. En una economía tan extranjerizada como la Argentina, esto lleva a que la demanda interna de políticas de CyT sea débil o casi inexistente.

Las políticas recomendadas por las propuestas integrantes de esta macro-visión tienen que ver, entonces, con i) el aumento de los recursos económicos destinados al sistema de CyT de modo que asegurar los niveles adecuados de investigación básica y aplicada, con una perspectiva de largo plazo y fomentando la co-financiación público-privada; ii) la articulación entre el sistema público de CyT y el sistema productivo, subsidiando la producción y la transferencia de conocimientos allí donde sea necesario; iii) la recomposición de los sistemas de sostenimiento de recursos humanos calificados, ar-

ticulando los sistemas de CyT y educativo y actualizando salarios y becas para revertir el deterioro científico por medio de programas de estímulo a la incorporación de investigadores y becarios a la industria privada; iv) el incentivo a las PyMEs para la generación e incorporación de tecnología; y v) el fomento a la creación de empresas de base tecnológica. Por otra parte, el desarrollo de sectores intensivos en conocimiento tecnológico puede llegar a ser en sí mismo una política dirigida a fomentar las capacidades del país en la generación y difusión de conocimiento científico-tecnológico.

De acuerdo a la denominada macro-visión "Neo-desarrollista de base agraria" el sistema de CTI debería estar centrado en el suministro de conocimiento y tecnologías tendientes a mejorar la infraestructura del país y a asegurar la calidad y sostenibilidad de la producción agropecuaria.

El desarrollo de un nuevo sector agroalimentario competitivo e innovador requiere de la generación y manejo de protocolos de producción acordes con los parámetros de calidad e inocuidad que exige el mercado mundial, regulaciones y metodologías de control y certificación de la calidad sanitaria y avances en temas clave para las estrategias de negociación internacional como son la trazabilidad, las denominaciones de origen, los organismos genéticamente modificados (OGMs) y las nuevas alternativas tecnológicas de carácter "amigable" con el medio ambiente. En ese sentido, las políticas y requerimientos al sistema CTI se convierten en factores claves para el desarrollo del sector, para la obtención de ganancias de competitividad de manera genuina y para la elusión del llamado "nuevo proteccionismo".

En tal dirección, se debería reforzar la investigación dirigida a ampliar las opciones de producción y asegurar una reducción continua de los costos de producción de forma de mantener la competitividad internacional de los productos argentinos. Al mismo tiempo, se debería avanzar en la trazabilidad de los productos, en la investigación referente al desarrollo y consecuencias del consumo de los organismos genéticamente modificados (OGMs) y en tecnologías "amigables" con el medio ambiente.

Por último, para la visión "Neoliberal" se deberían generar incentivos para la incorporación de tecnología en el sector privado de dos modos distintos: i) apertura de la economía para mejorar la transferencia de tecnologías y reducción de aranceles a la importación de bienes de capital (tecnología incorporada) y ii) aseguramiento de un stock de conocimientos en ciencias básicas que permita su aprovechamiento por parte de las empresas.

Respecto al primero, la importación de tecnologías de punta traería consigo un mayor progreso tecnológico y la renovación y actualización tecnológica no sólo de productos sino de procesos, con lo que se obtendrían mejoras competitivas y de productividad. Para ello, se deberían identificar las tecnologías adecuadas existentes en el mundo e incorporarlas al aparato productivo nacional a través de la compra, licencia, asociación estratégica o importación.

En relación con el segundo, el sector público debería ser el encargado de asegurar un stock de conocimientos en ciencia básica de modo que sean aprovechados por las iniciativas privadas para aplicarlos en la actividad económica. Para ello se deberían concentrar los recursos públicos en investigación básica y semi-básica en áreas donde se considere que el país puede alcanzar niveles de excelencia internacional, orientando de las actividades de las instituciones científico-tecnológicas hacia las demandas de las empresas.



# Bibliografía

Aronskind R. y Schvarzer J. (2002), "*Perspectivas para la economía argentina hacia el 2012. Miradas [ortodoxas] antes del derrumbe*", Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (CESPA), Notas Técnicas N° 4, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, diciembre.

Arriazu R. (2003), "*Lecciones de la crisis Argentina. Bases programáticas para un esquema de desarrollo sustentable*", Editorial El Ateneo, Buenos Aires, marzo.

Central de los Trabajadores Argentinos (2002a), "*Lineamientos de la Propuesta Productiva de la CTA*", mimeo, Buenos Aires, septiembre.

Central de los Trabajadores Argentinos (2002b), "*Shock Distributivo, Autonomía Nacional y Democratización. Aportes para superar la Crisis de la Sociedad Argentina*", mimeo, Buenos Aires, noviembre.

Economistas de Izquierda (2002), "*Propuestas de los Economistas de Izquierda*", mimeo, Buenos Aires, junio.

Economistas de Izquierda (2003), "*Propuestas de Reconstrucción Popular de la Economía. Tercer documento de los Economistas de Izquierda (EDI)*", mimeo, Buenos Aires, marzo.

Frigerio R. (1983), "*Diez años de la crisis argentina. Diagnóstico y programa del desarrollismo*", editorial Sudamericana / Planeta, Colección Pensamiento Político, septiembre.

Frigerio R. (1984), "*Desarrollo y subdesarrollo económicos*", editorial Paidós, Biblioteca de Economía, Política y Sociedad, Volumen 9, Buenos Aires, enero.

Forteza J. (2001a), "*Visión 2010. Hacia una nueva etapa de desarrollo de la Argentina. Experiencia Internacional y Propuestas*", Boletín Informativo Techint 306, Buenos Aires, abril-junio de 2001.

Forteza J. (2001b), "*Visión 2010. De la visión país a la transformación continua: experiencia internacional y propuestas para Argentina*", Boletín Informativo Techint 308, Buenos Aires, octubre-diciembre de 2001.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1999), "*Proyecciones Macroeconómicas 1999-2012*", informe realizado para la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, mimeo, Buenos Aires.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (2001a), "*Crecimiento y Equidad en la Argentina. Bases de una política económica para la década. Volumen I*", FIEL, Buenos Aires, octubre.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (2001b), "*Crecimiento y Equidad en la Argentina. Bases de una política económica para la década. Volumen II*", FIEL, Buenos Aires, noviembre.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (2001c), "*Crecimiento y Equidad en la Argentina. Bases de una política económica para la década. Síntesis y Propuestas*", FIEL, Buenos Aires, noviembre.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (2002), "*Productividad, competitividad y empresas. Los engranajes del crecimiento*", FIEL, Buenos Aires, julio.

Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (2002), "*Propuesta para los sectores productivos*", borrador de trabajo, mimeo, Buenos Aires, marzo.

Fundación OKITA (1987), "*OKITA Report: Study on Economic Development of the Argentine Republic*", mimeo, Buenos Aires.

Fundación OKITA (1996), "*Informe OKITA II: Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina [Segundo Estudio]*", mimeo, Buenos Aires, mayo.

Grupo Consultores en Economía y Organización (2003), "*Institucionalidad para la provisión de bienes públicos para reducir la vulnerabilidad en el crecimiento agropecuario de Argentina*", versión preliminar para discusión, mimeo, Buenos Aires, junio.

Grupo FÉNIX (2001a), "*Síntesis del Documento: Hacia el Plan Fénix - Diagnóstico y Propuestas. Una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el desarrollo con equidad*", Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, mimeo, Buenos Aires, septiembre.

Grupo FÉNIX (2001b), "*El Grupo Fénix a la opinión pública N° 1 - Ratificación y actualización de los puntos centrales de nuestras propuestas*", Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, mimeo, Buenos Aires, diciembre.

Grupo FÉNIX (2002a), "*Hacia el Plan Fénix - Otra Argentina es posible. De la crisis al crecimiento con equidad*", Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, mimeo, Buenos Aires, abril.

Grupo FÉNIX (2002b), "*Plan Fénix - Propuestas para el desarrollo con equidad*", Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, mimeo, Buenos Aires, diciembre.



**Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (1999)**, "Escenarios Macroeconómicos para la República Argentina. Período 2008-2012", informe realizado para la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, mimeo, Buenos Aires.

**Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (2002)**, "Bases y Propuestas para una Economía Sustentable", Fundación Mediterránea, mimeo, Córdoba, octubre.

**Lo Vuolo R. (2003)**, "Estrategia económica para la Argentina. Propuestas", Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) / Fundación OS-DE, Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, noviembre.

**López, A. (2003)**, "La Sociedad de la Información, Servicios Informáticos, Servicios de Alto Valor Agregado y Software", en Componentes Macroeconómicos, Sectoriales y Macroeconómicos para una Estrategia Nacional de Desarrollo. Lineamientos para fortalecer las fuentes de crecimiento económico, Ministerio de Economía / Comisión Económica para América Latina (CEPAL) / Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Buenos Aires, mayo.

**Nochteff H. y Aspiazu D. (1995)**, "El desarrollo ausente", FLACSO, Segunda edición, agosto.

**Porta F. y Bianco C. (2003)**, "El debate sobre el desarrollo productivo en la Argentina. Análisis de las transformaciones de los '90 y la situación actual", en Contribuciones al Nuevo Gobierno Constitucional, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, mayo.

**Porta F. y Bonvecchi C. (en prensa)**, "Argentina después de las reformas y el colapso. Reestructuración y desequilibrios del aparato productivo", en Cimoli M. y Peres W. (eds.), Nuevos temas en la agenda de desarrollo productivo y tecnológico de América Latina, CEPAL / Universidad Autónoma de México, México, Chile.

**Redrado M. (2003)**, "Exportar para Crecer", Editorial Planeta, Buenos Aires, marzo.

**Unión Industrial Argentina (2001a)**, "Bases para refundar la Nación", documento presentado en la Asamblea Plenaria de los Obispos de la República Argentina, mimeo, Buenos Aires, mayo.

**Unión Industrial Argentina (2001b)**, "La visión de la Unión Industrial Argentina sobre las causas de la depresión. Propuestas para el crecimiento", exposición del Dr. José Ignacio de Mendiguren ante representantes del Gobierno de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, mimeo, Washington, octubre.

# Capítulo 2

Roberto Bisang

## Índice

- |    |  |    |  |    |  |
|----|--|----|--|----|--|
| 58 | Presentación   | 62 | 3 - Aproximaciones al perfil de especialización del país     | 70 | 6 - Elementos a tener en cuenta en el ejercicio de planificación |
| 59 | Reflexión y análisis sobre la ciencia y la tecnología y las viejas y nuevas ventajas competitivas del país | 67 | 4 - Algunos interrogantes para pensar el futuro              | 72 | Anexo I<br>Cuadros utilizados                                    |
| 59 | 1 - Panorama general   | 69 | 5 - Intervenciones y reflexiones que surgen de la exposición | 76 | Anexo II<br>Asistentes al Taller                                 |
| 60 | 2 - ¿Qué es la competitividad?   |    |  |    |  |

## PRESENTACIÓN

Este documento contiene la presentación sobre "Reflexión y análisis sobre la ciencia y la tecnología y las viejas y nuevas ventajas competitivas del país" realizada por el Lic. Roberto Bisang, economista de la Universidad de General Sarmiento. El citado documento forma parte del Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación. El texto fue editado y corregido por el Lic. Guillermo Anlló.

El taller se desarrolló en la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el día 11 de diciembre del 2003, con el objeto de recabar insumos técnicos para la elaboración del Plan Estratégico. La reunión estuvo moderada por el Coordinador del Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Mario Albornoz, y contó con la participación del Secretario de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva, Ing. Tulio A. del Bono, de expertos y funcionarios vinculados a la problemática referida. El listado de los participantes se acompaña como Anexo II.



# Reflexión y análisis sobre la ciencia y la tecnología y las viejas y nuevas ventajas competitivas del país

## 1. PANORAMA GENERAL

Las razones que explican el perfil de especialización de un país en un momento dado del tiempo son, múltiples en términos de causales y, resultado de una variada gama de acciones desarrolladas en el pasado. Una de las vertientes para explicar el perfil de especialización gira en torno a la relación entre los esfuerzos locales en el área de la ciencia, la tecnología y la innovación. A ello cabe sumar, entre otros argumentos y sin ánimo de enumerarlos taxativamente, las dotaciones naturales de recursos, el desarrollo del capital humano y la calidad de la institucionalidad que le da soporte a las relaciones socio económicas del país.

El perfil de especialización del país -deseable de ser identificado como punto de partida para acciones de políticas públicas que lo modifican en determinada dirección- puede aproximarse de manera indirecta observando diversos indicadores: la composición de la producción realizada localmente, el perfil de las colocaciones externas y la composición de las importaciones. Los dos últimos indicadores operan a manera de contra imagen de la especialización productiva: el primero -las exportaciones- indica las actividades en las cuales el país es capaz de ingresar a los mercados externos, mientras que la segunda refiere a las carencias productivas suplidas por las compras externa. Del análisis de los tres planos puede ir delineándose un mínimo perfil de especialización. De allí derivan las actividades que son competitivas en el contexto mundial.

¿Responde este perfil de especialización y competitividad a las potencialidades y dotaciones genuinas de recursos del país bajo análisis? No necesariamente ello es así; ocurre que las sociedades tienden a establecer intervenciones que o bien potencian artificialmente determinadas actividades y/o capacidades o bien, las restringen; manejos similares ocurren con los flujos de comercio con el

resto del mundo. De esta manera a menudo, los perfiles que se aproximan por la vía del análisis de la producción y la composición de los flujos de comercio exterior revelan no sólo las capacidades genuinas -y con ello el perfil de especialización real- sino que también encubren una larga y enmarañada lista de intervenciones que, por diversas razones, existen en los países.

Con este marco, cómo es de esperar, cuando el análisis de estos temas se anclan y refieren a un país en particular, el perfil actual es el resultado de un largo proceso evolutivo donde el presente no sólo es el resultado de acciones de corto plazo sino que lleva la impronta de muchas decisiones públicas y privadas efectuadas en el pasado. El presente tiene la impronta del pasado y como tal condiciona las estrategias futuras.

En este contexto, la presente exposición se refiere al perfil actual de especialización de la Argentina enfatizando su relación con la ciencia, la tecnología y la innovación. Tiene *in mente*, que el país esta reconfigurando su perfil productivo y re insertándose en el contexto internacional.

Para poder reflexionar sobre la vinculación entre la ciencia y la tecnología y las nuevas y viejas ventajas competitivas, primero debemos definir el concepto de competitividad, y la manera de abordar su análisis. Luego, con el marco analítico definido y teniendo en cuenta las consideraciones previas, haremos un esfuerzo por identificar a las actividades donde Argentina posee las mayores fortalezas. Finalmente, este ejercicio reflexivo debería dejarnos planteadas una serie de interrogantes sobre la elección de posibles senderos a futuro.

## 2. ¿QUÉ ES LA COMPETITIVIDAD?

Para analizar la competitividad podemos recurrir a armar la siguiente matriz de análisis:

ARGUMENTO- NIVEL ANÁLISIS	REGULACIONES		MONETARIAS				NO MONETARIAS				
	INTERNAS	EXTERIOR	TIPO DE CAMBIO	PRECIO FACTORES	IMPUESTOS	OTROS	TECNOLOGÍA	PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO	PRODUCTIVIDAD DEL CAPITAL	COORDINACIÓN	INNOVACIÓN
<b>MACRO</b>											
<b>MESO</b>											
<b>MICRO</b>											

Como se puede observar, existen varias categorías de análisis, así como diferentes niveles. Por un lado, en principio, la competitividad se ve afectada por las regulaciones, tanto internas como externas, las que condicionan las potencialidades de penetración en los mercados. Al mismo tiempo, ésta puede originarse en factores precio o monetarios, o en factores no precio o no monetarios. En todos los casos pueden existir intervenciones públicas que modifiquen en una u otra

dirección la posibilidad de competir (relacionándolo con lo que expresáramos previamente acerca de lo genuino de la competitividad)

Ubicar a la competitividad en una u otra fuente claramente determinan distintos modelos de desarrollo y país. Una competitividad solamente basada en factores precio -apalancada por ejemplo por tipos de cambio adelantados o en subsidios sectoriales- no es sostenible en el largo plazo. Por lo general, ello implica una transferencia de terceros sectores, hacia las actividades ficticiamente competitivas o hacia aquellas ligadas a salarios bajos. Pero por otro lado, también es cierto que el cambio en los precios relativos generado vía apreciaciones cambiarias puede resultar en un estímulo a la creación de empleo no calificado (aunque de baja productividad y complicado desarrollo a mediano plazo).

Por otro lado, también se pueden realizar análisis a distintos niveles, los que implican diferentes factores a relevar y diversos espacios pasibles de políticas públicas (esto último alerta sobre la necesidad de coordinación al interior del Estado en lo referido a la coherencia de sus intervenciones). Los mismos se pueden hacer a nivel macro, a nivel meso, o a nivel micro; por ejemplo, cómo influyen por ejemplo las cuestiones monetarias y no monetarias a nivel macro; los aspectos de coordinación entre los integrantes de la cadena de valor en el meso y dentro de la cuestión micro; cómo juegan las empresas; la investigación; las ONG, etc.. Es muy importante destacar el nivel meso de análisis, ya que no siempre es tenido en cuenta, siendo el mismo clave para las cuestiones de coordinación cuando lo que se decide es analizar una red o trama productiva completa (enfoque que consideramos el más adecuado para este planteo, a partir del concepto de competitividad sistémica).

En otro orden, es relevante definir la unidad de análisis con la que se va a realizar la aproximación a la competitividad. Se puede hablar de competitividad país, aunque son muy pocos los estudios que existen en el mundo a este nivel. Se puede realizar a nivel de sector productivo, o de empresa, o se puede realizar a nivel de una actividad como un conjunto (una red productiva, una trama, una cadena de valor agregado, etc.).

A su vez, es importante destacar que los análisis se pueden realizar desde la perspectiva del:

- i) valor agregado;
- ii) efecto multiplicador que genera la unidad de análisis (sea el sector o la empresa), ya que no son condiciones que necesariamente se den en forma conjunta, y que, obviamente, no tienen las mismas consecuencias para el resto del sistema de producción interno en términos de empleo, comercio exterior, etc.

Esta perspectiva es relevante en función de los objetivos que se desea atender con las políticas públicas habida cuenta de la necesidad de optimizar los escasos recursos económicos y humanos con que cuenta habitualmente el Estado. Es necesario tener en claro qué se busca con las mejoras en competitividad dado que en algunos casos son objetivos contrapuestos. Por ejemplo, si el objetivo es la generación de saldos netos de exportación, ello puede ser obtenido en base a incentivos de sectores o tecnologías intensivas en capital (por lo general concentrados), con lo cual el objetivo empleo pasa a un plano secundario. En el extremo opuesto, eventualmente, si se desea desarrollo regional y generación de empleo, ello puede no ser compatible plenamente con



saldos cuantiosos de comercio externo. Allí aparece la necesidad de una cuidadosa elección de actividades que compatibilicen las ideas de valor agregado, efecto multiplicador y saldo comercial externo positivo.

En suma, el cuadro previo, por un lado, permite ubicar a las actividades en función de las razones que explican su competitividad actual, mientras que, por el otro, facilita la visión estratégica de hacia qué tendencia se desea que vaya ubicándose la sociedad inducida a través de las políticas públicas. Advierte además sobre la necesidad de intervenciones coherentes entre las diversas instancias públicas en los planos macro, meso y macroeconómicos.

A partir de ello, se examinará someramente el perfil actual de especialización de la economía, analizando brevemente la composición actual y pasada del producto bruto interno y las exportaciones.

### **3.** APROXIMACIONES AL PERFIL DE ESPECIALIZACIÓN DEL PAÍS

---

A nivel del PBI -y aún considerando que en el año base utilizado en el cálculo, los precios relativos no eran los actuales (post devaluación)- el perfil de especialización indica:

- i) un peso relevante de los servicios (explican poco más de 2/3 del PBI);
- ii) una industria con una participación del orden del 15%;
- iii) una producción primaria con poco menos del 5% a pesar del boom de algunas actividades en particular.

La comparación con el perfil productivo vigente una década atrás revela cambios globales centrados en:

- i) un fuerte avance de los servicios, especialmente en lo referido a intermediación financiera y comunicaciones;
- ii) la retirada de la industria;
- iii) un crecimiento moderado de la actividades primarias.

cuadro 1

EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DEL PBI  
(EN MILLONES DE PESOS DE 1993)

Sector productivo	1993	%	2001	%
A- Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	11.737	4,96	14.612	5,54
B- Pesca y Servicios Comunes	413	0,17	536	0,20
C- Explotación de Minas y Canteras	3.527	1,49	5.107	1,93
D- Industria Manufacturera	43.138	18,24	40.627	15,39
E- Suministro de Electricidad, Gas y Agua	4.599	1,94	7.407	2,81
F- Construcción	13.393	5,66	12.627	4,78
G- Comercio Mayorista y Minorista y Reparaciones	33.862	14,32	33.514	12,69
H- Hoteles y Restaurantes	5.432	2,30	6.708	2,54
I- Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	16.134	6,82	22.446	8,50
J- Intermediación financiera	9.299	3,93	15.887	6,02
K- Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler	34.132	14,43	39.441	14,94
L- Administración Pública y Defensa; Planes de Seguridad Social de afiliación obligatoria	14.516	6,14	14.050	5,32
M- Enseñanza	10.023	4,24	12.347	4,68
N- Servicios sociales y de salud	8.157	3,45	10.123	3,83
O- Otras Actividades de Servicios Comunitarios, Sociales y Personales	8.945	3,78	11.739	4,45
P- Hogares privados con servicio doméstico	3.857	1,63	3.746	1,42
Q- Organizaciones y órganos extraterritoriales	46	0,02	81	0,03
<b>Total precios de mercado</b>	<b>236.505</b>	<b>100,00</b>	<b>263.997</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, INDEC

Intentando seguir aproximando el perfil de especialización y sus cambios recientes, otros datos coincidentes e ilustrativos provienen del análisis de los niveles de empleo formal por actividades.

## DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO FORMAL

Nuevamente se destaca que el grueso del empleo proviene de los servicios. La industria genera poco más de 17% del empleo registrado, mientras que el agro y otras actividades primarias explican poco más del 6%.

cuadro 2

### DISTRIBUCIÓN EMPLEO FORMAL

POR SECTOR DE ACTIVIDAD (EN MILES DE PESOS 1993)

Sector de actividad económica del contribuyente	1994	%	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	%
<b>Total</b>	<b>3.890</b>	<b>100,0</b>	<b>3.720</b>	<b>3.850</b>	<b>4.327</b>	<b>4.554</b>	<b>4.729</b>	<b>4.761</b>	<b>4.808</b>	<b>4.434</b>	<b>100,0</b>
<b>Sectores Productores de Bienes</b>	<b>1.411</b>	<b>36,3</b>	<b>1.362</b>	<b>1.438</b>	<b>1.545</b>	<b>1.580</b>	<b>1.513</b>	<b>1.421</b>	<b>1.404</b>	<b>1.227</b>	<b>27,7</b>
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	160	4,1	175	274	298	302	289	283	247	234	5,3
Pesca y Servicios Conexos	7	0,2	8	9	10	10	9	9	11	13	0,3
Explotación de Minas y Canteras	25	0,7	24	24	24	24	23	23	30	28	0,6
Industrias Manufactureras	930	23,9	870	843	875	881	846	789	846	766	17,3
Alimentos, bebidas y tabaco	261	6,7	251	249	255	250	243	227	256	247	5,6
Textiles y cuero	137	3,5	122	120	125	123	114	107	109	96	2,2
Madera, papel, imprenta y editoriales	94	2,4	89	87	90	95	95	92	96	85	1,9
Derivados del petróleo y Químicos	128	3,3	123	119	125	128	129	121	127	119	2,7
Metálicas básicas, prod. met. excepto maquinarias y equipos	104	2,7	96	92	95	99	91	82	84	72	1,6
Material de transporte	67	1,7	61	53	55	56	52	47	41	41	0,9
Maquinarias y equipos	86	2,2	79	76	80	80	73	66	72	60	1,3
Otras industrias	54	1,4	50	48	49	50	49	47	61	47	1,1
Suministro de Electricidad, Gas y Agua	53	1,4	46	49	47	47	52	54	57	56	1,3
Construcción	235	6,0	238	239	291	316	294	264	213	129	2,9
<b>Sectores Productores de Servicios</b>	<b>2.380</b>	<b>61,2</b>	<b>2.268</b>	<b>2.335</b>	<b>2.707</b>	<b>2.894</b>	<b>3.055</b>	<b>3.039</b>	<b>3.360</b>	<b>3.175</b>	<b>71,6</b>
Comercio Mayorista, Minorista y Reparaciones	543	13,9	515	517	554	589	585	556	671	598	13,5
Hoteles y Restaurantes	101	2,6	98	99	104	107	102	98	118	110	2,5
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	334	8,6	318	318	329	346	367	364	356	334	7,5
Intermediación Financiera	146	3,7	129	115	122	130	149	162	168	154	3,5
Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler	269	6,9	240	252	279	306	358	367	466	416	9,4
Administración Pública, Defensa y Organizaciones y Organos Extraterritoriales	242	6,2	274	337	562	624	616	615	709	700	15,8
Servicios Sociales, Enseñanza y Salud Privados	366	9,4	358	368	420	439	486	493	516	550	12,4
Otras Actividades de Servicios Comunitarios, Sociales y Personales	379	9,7	335	330	337	352	391	374	356	312	7,0
<b>Sin clasificar</b>	<b>99</b>	<b>2,5</b>	<b>89</b>	<b>77</b>	<b>75</b>	<b>80</b>	<b>161</b>	<b>310</b>	<b>45</b>	<b>32</b>	<b>0,7</b>
<b>PRIVADO NO AGRICOLA</b>	<b>3.488</b>	<b>89,7</b>	<b>3.270</b>	<b>3.240</b>	<b>3.467</b>	<b>3.628</b>	<b>3.824</b>	<b>3.863</b>	<b>3.853</b>	<b>3.500</b>	<b>78,9</b>

Fuente: Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)

Dinamicamente, puede comprobarse, qué sectores han realizado mayor ajuste a partir de mediados de los 90's. Considerando siempre que se trata del empleo formal (o sea que no registra las fugas hacia la informalidad), la industria perdió poco más de 160 mil puestos de trabajo formales que no pudieron ser reabsorbidos por el crecimiento primario ni por la marcha de los servicios (especialmente estos últimos sufrieron una reducción a partir de 1999). Incluso al interior de la actividad industrial, los agroalimentos -a pesar de la buena performance de algunas actividades- no alcanzaron a compensar las reducciones sustantivas verificadas en las manufacturas de origen industrial.



A fin de completar el panorama resulta de interés analizar lo ocurrido en la industria, considerada siempre como el ámbito por excelencia de creación de puestos de trabajo (en calidad y cantidad) y un vector relevante en la generación y difusión de tecnología.

cuadro 3

**EVALUACIÓN DE LA COMPOSICIÓN DEL VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN  
DE LA MANUFACTURA (EN MILES DE PESOS 1993)**

Sector / Período	1993	%	2000	2001	%
D - INDUSTRIA MANUFACTURERA	115.604.479	100,00	121.129.030	112.000.873	100,00
15 ELABORACION DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y BEBIDAS	31.526.936	27,27	38.548.880	37.226.831	33,24
16 ELABORACION DE PRODUCTOS DE TABACO	2.416.312	2,09	2.444.389	2.282.214	2,04
17 FABRICACION DE PRODUCTOS TEXTILES	5.025.752	4,35	3.792.048	3.124.345	2,79
18 FABRICACION DE PRENDAS DE VESTIR; TERMINACION Y TEÑIDO DE PIELS.	3.697.283	3,20	2.702.916	2.426.139	2,17
19 CURTIDO Y TERMINACION DE CUEROS; FABRICACION DE MALETAS, BOLSOS DE MANO, ARTICULOS DE TALABARTERIA Y GUARNICIONERIA, Y CALZADO	2.963.840	2,56	2.911.615	2.447.464	2,19
20 PRODUCCION DE MADERA Y FABRICACION DE PRODUCTOS DE MADERA Y CORCHO, EXCEPTO MUEBLES; FABRICACION DE ARTICULOS DE PAJA Y DE MATERIALES TRENZABLES	2.330.646	2,02	2.311.178	2.223.989	1,99
21 FABRICACION DE PAPEL Y DE PRODUCTOS DE PAPEL	2.989.495	2,59	3.803.022	3.765.612	3,36
22 ACTIVIDADES DE EDICION E IMPRESION Y DE REPRODUCCION DE GRABACIONES	4.608.360	3,99	4.239.220	3.668.047	3,28
23 FABRICACION DE COQUE, PRODUCTOS DE LA REFINACION DEL PETROLEO Y COMBUSTIBLE NUCLEAR	9.201.324	7,96	9.579.467	9.599.836	8,57
24 FABRICACION DE SUSTANCIAS Y PRODUCTOS QUIMICOS	11.845.605	10,25	14.019.242	14.574.420	13,01
25 FABRICACION DE PRODUCTOS DE CAUCHO Y PLASTICO	3.759.663	3,25	5.365.075	4.792.737	4,28
26 FABRICACION DE OTROS PRODUCTOS MINERALES NO METALICOS	3.448.330	2,98	2.746.184	2.344.826	2,09
27 FABRICACION DE METALES COMUNES	4.355.800	3,77	5.620.044	5.143.064	4,59
28 FABRICACION DE PRODUCTOS ELABORADOS DE METAL, EXCEPTO MAQUINARIA Y EQUIPO	4.677.068	4,05	3.348.461	3.027.922	2,70
29 FABRICACION DE MAQUINARIA Y EQUIPO N.C.P.	5.093.033	4,41	4.306.942	3.799.533	3,39
30 FABRICACION DE MAQUINARIA DE OFICINA, CONTABILIDAD E INFORMATICA	229.365	0,20	181.008	188.032	0,17
31 FABRICACION DE MAQUINARIA Y APARATOS ELECTRICOS N.C.P.	2.292.222	1,98	1.760.016	1.484.193	1,33
32 FABRICACION DE EQUIPO Y APARATOS DE RADIO, TELEVISION Y COMUNICACIONES	2.068.024	1,79	1.732.314	1.319.910	1,18
33 FABRICACION DE INSTRUMENTOS MEDICOS, OPTICOS Y DE PRECISION Y FABRICACION DE RELOJES	585.864	0,51	445.655	381.307	0,34
34 FABRICACION DE VEHICULOS AUTOMOTORES, REMOLQUES Y SEMI-REMOLQUES	8.783.629	7,60	7.890.992	5.576.621	4,98
35 FABRICACION DE OTROS TIPOS DE EQUIPO DE TRANSPORTE	669.275	0,58	416.723	335.714	0,30
36 FABRICACION DE MUEBLES; INDUSTRIAS MANUFACTURERAS N.C.P.	3.036.652	2,63	2.963.639	2.268.117	2,03
37 RECICLAMIENTO	0	0,00	0	0	0,00

Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC)

¿En qué se especializa la producción industrial actual?:

a) Poco más de 1/3 corresponde a bebidas y alimentos; en gran medida se trata de una extensión de las ventajas productivas primarias trasladadas a las primeras etapas industriales.

b) En orden de importancia, le siguen las industrias químicas y de los metales y en menor medida la fabricación de material de transporte.

c) Escasa relevancia tiene la fabricación de equipos electrónicos y/o los desarrollos de biotecnología; dos actividades centrales del nuevo paradigma productivo, que explican el dinamismo de varios países emergentes.

Una evaluación de lo ocurrido en la última década revela una reducción clara en las actividades metalmecánicas a favor de una mayor importancia de la agroindustria.

Finalmente con este perfil de producción cabe analizar las actividades que se destacan por su inserción en el comercio internacional. Sobre el particular los datos del cuadro siguientes son ilustrativos de:

cuadro 4

EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES  
EN MILLONES DE US\$ Y PORCENTAJES.

Concepto	1989	%	2002	%
Productos Primarios	2.044	21,17	5.272	20,55
Manufacturas de Origen Agropecuario	4.014	41,57	8.138	31,73
Manufacturas de Origen Industrial	3.186	32,99	7.601	29,63
Combustibles y Energía	411	4,26	4.639	18,08
Total	9.659	100,00	25.650	100,00

Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC)

➤ El peso significativo de las actividades primarias, tanto las relacionadas con el agro como con los combustibles y la energía

➤ La participación relevante de las manufacturas de origen agropecuario siguiendo las ventajas emergentes de las favorables dotaciones primarias

➤ La reducida presencia de exportaciones industriales puras, muy influidas por la presencia de la actividad automotriz (sujeta a su vez a un régimen especial en el marco de la presencia casi excluyente de empresas de capital extranjero).

Un análisis más desagregado de estos datos ahonda algunas características particulares de la especialización argentina en los mercados internacionales; pueden resumirse así:

a) Fuerte concentración en un número muy acotado de productos (menos de 20); la contracara de ello es una fuerte concentración en menos de 50 empresas de gran porte y unos 12 mil pequeños y medianos exportadores que explican la parte residual de las colocaciones externas.

b) Solo en unos pocos mercados (girasol, aceites de soja, etc.) la oferta local tiene una presencia relevante; en la mayoría la oferta argentina ocupa espacios poco significativos.

c) Se presenta una brecha apreciable entre las dotaciones locales y las capacidades instaladas -incluso en parte sustantiva de la actividad agroalimentaria- y las demandas mínimas internacionales; esto es, en general, existen severos problemas de escala para conformar una oferta exportable de carácter sustentable

d) En algunas tramas completas de actividades, las colocaciones externas tienden a ser más relevantes en las primeras etapas (tanto primarias como industriales) y claramente orientadas hacia el mercado local para los productos finales de mayor elaboración (por ejemplo, el coeficiente de exportación es más alto en hilados de algodón que en prendas finales; en cuero curtido que en calzado)

Muy sintéticamente, podría decirse que el perfil competitivo actual se basa en las siguientes ventajas: dentro del sector primario en la abundancia de los recursos mineros, pesqueros y en los suelos cultivables; en el sector manufacturero en el boom de la energía; en la base primaria para agroalimentos e industria, y en la modernización de los commodities industriales.

## 4.

### ALGUNOS INTERROGANTES PARA PENSAR EL FUTURO

---

A partir del perfil de especialización presentado de forma impresionista en las secciones precedentes y considerando los rasgos que caracterizan actualmente el contexto internacional (desde la revolución tecno-productiva hasta los realineamientos en materia de espacios económicos) y las restricciones y demandas internas (desde el desempleo hasta el pago de la deuda), los interrogantes son necesariamente exploratorios.

El primero de ellos se refiere a la estrategia que como sociedad Argentina se dará en función de cerrar la brecha tecno-productiva en el contexto de los nuevos paradigmas tecnológicos internacionales. Durante la etapa denominada como "industrialización por sustitución de importaciones" (ISI) el tipo de proceso innovativo que predominaba era aquél que puede clasificarse como proceso de aprendizaje por ingeniería reversa, más una serie de cambios adaptativos posteriores. El tipo de tecnología que predominaba en ese entonces (más de carácter mecanicista) permitía ese tipo de procedimiento. Por otra parte, el esquema de funcionamiento se aproximaba bastante a una óptica de modelo lineal -ciencia básica, aplicada, técnica, tecnología e innovación- que encontraba su contrapartida en los diseños institucionales públicos y en las formas de intervención



En cambio, en las décadas del 80 y del 90, lo que podemos observar en la economía local son avances aislados, con un aumento de la heterogeneidad de la economía, entre sectores, y al interior de los mismos. En los 80 predominó el avance tecnológico en las industrias de insumos básicos (tecnologías de proceso maduras, asociadas a grandes inversiones de capital y con ganancias en economías de escala) y/o de los procesos de agro alimentos. En tales casos, la provisión externa jugó un rol decisivo y la adaptación local supo acompañar la situación.

En la última década, en respuesta a los estímulos generados por la ecuación de precios relativos, las mejoras cualitativas estuvieron más fuertemente asociadas a un salto hacia la frontera en tecnología de producto, lo que implicó dejar de lado los esfuerzos adaptativos locales (industrias agroalimentarias, de servicios, automotriz, y también de insumos), adquiriendo paquetes tecnológicos llave en mano en el exterior.

Tras la salida de la convertibilidad, y ante la nueva estructura de precios relativos, favorable a la generación de un nuevo proceso de ISI, resulta difícil pensar en volver a replicar un proceso de aprendizaje por ingeniería reversa. Por lo general la tecnología predominante suele adquirirse en paquetes cerrados, los que son de una complejidad tal que resulta casi imposible realizar la ingeniería reversa de los mismos (biotecnología, informática).

En suma, la adopción de tales tecnologías y su adaptación a la actividad local requiere de modelos institucionales que involucren a científicos con tecnólogos en desarrollos basados en la circulación continua de información. Aparentemente se torna necesario recrear o generar nuevas formas de adaptación y desarrollo local de capacidades innovativas.

En otro orden, los condicionantes locales reducen los márgenes de acción en un sentido, mientras que las restricciones abren oportunidades inexistentes años atrás.

La realidad que hoy tenemos -haya sido fruto de políticas explícitas o resultado derivado de las políticas aplicadas en otros ámbitos de la economía, las que terminaron replicando sobre los senderos tecnológicos adoptados por el sector productivo- nos indican la presencia de:

- a) una serie de mecanismos promocionales vigentes (sectoriales, regionales, individuales, etc.) que junto a acciones puntuales, transferencias financieras, y otras medidas, han favorecido y conformado un determinado perfil;
- b) distancia con la frontera técnica internacional variable según actividades; ello requiere esfuerzos selectivos y coordinados entre los niveles macro, meso y micro en las intervenciones públicas;
- c) un perfil de los actores locales (desde multinacionales a pymes informales, de los emprendimientos individuales a las redes incompletas) diferente a los del pasado reciente;
- d) una institucionalidad pública mucho más diversificada (nacional y provincial);
- e) experiencias maduras exitosas (sectoriales y/o empresarias) pero de dudosa réplica a futuro (el caso del aluminio, el complejo siderúrgico ó la soja RR).

Frente a esta realidad, para pensar el futuro, debe asumirse que no todo es factible, ni que se puede realizar una revolución tecnológica en todos los frentes. Se deben tomar decisiones estratégicas,

las cuales implicarán fijar prioridades que a su vez traerán diversas consecuencias, buenas y malas. Para evolucionar del agro a los alimentos, o de la industria de base a las especialidades, hay que tener bien claro cuál es el perfil de los actores con los que se cuenta, en qué actividades queremos desarrollarnos, qué tipo de demandas tecnológicas van a solicitar esos actores para esas actividades, qué grado de inserción externa podemos alcanzar (con los riesgos que implica la exposición) y con qué límites nos enfrentamos, tanto sea para hacer sustentable el sendero elegido, como para determinar si tenemos la capacidad de efectuarlo y los recursos necesarios para invertirlo.

Estas elecciones van a tener que estar acompañadas por estrategias tecno-productivas y por estrategias institucionales. Las primeras demandan saber si se darán espontáneamente o si habrá que planificarlas estratégicamente, evaluar los condicionantes externos e internos para adoptar una tecnología determinada, así como los económicos y técnicos. Las segundas, exigen definir el tipo de tramado institucional más adecuado a la política tecnológica que se adapte al modelo de desarrollo que esté llevando adelante el país. Esto significa conformar un sistema nacional de innovación eficiente y funcional al desarrollo del país.

## 5. INTERVENCIONES Y REFLEXIONES QUE SURGEN DE LA EXPOSICIÓN

Con la finalidad de realizar recomendaciones y trazar políticas tecnológicas orientadas al desarrollo, es necesario estructurar el análisis y la visión de la economía en redes o tramas productivas. El desafío en ese sentido es cómo organizar la información para poder hablar de las cadenas de valor; para identificar dónde se encuentran los núcleos dinámicos de esas cadenas; para poder facilitar la coordinación y el financiamiento de estas tramas; para comprender quién es el actor dominante de la cadena, y en qué parte de la misma se agrega el valor; y cómo puede el país apropiarse del mismo. Para ello debe prestarse especial atención a los incentivos existentes (implícitos y explícitos), y buscar actuar a nivel meso, ámbito en el que el gobierno debería actuar para incentivar el comportamiento innovador de las empresas.

Evidentemente, dentro de la órbita de la SECYT, la definición de un plan de desarrollo estará sesgada hacia la economía del conocimiento. Esto implica que las prioridades a fijar serán influidas por avanzar en la constitución de cadenas de valor cada vez más permeadas por el conocimiento como factor clave de la producción. Es importante la definición clara y precisa de un puerto de llegada final para el plan, pero al mismo tiempo debe contemplarse la necesidad de trazar una ruta que imponga horizontes de diferentes plazos que vayan marcando los pasos a seguir para arribar a ese puerto.

Para ello se debe estar atento a las ventanas de oportunidades que se abren, así como a generar las ventanas necesarias. Dada la alta incertidumbre que depara el futuro en todos los planos, el plan debe ser lo suficientemente flexible como para poder corregirse en el camino y reformularse ante los nuevos desafíos que seguramente irán surgiendo.



Es necesario coordinar las decisiones con los otros ámbitos de gobierno, para lo que sería muy útil, por ejemplo, articular las recomendaciones y la definición de áreas prioritarias con los nueve sectores productivos que el gobierno ha anunciado que impulsará en su desarrollo. Al mismo tiempo, es muy importante incluir al sector privado, tanto como objeto de análisis, como actor que se siente a la mesa para discutir su futura evolución, porque de allí surgirán muchas demandas puntuales.

Los interrogantes y desafíos que se presentan se refieren a la comprensión por qué en Argentina no se logra coordinar y juntar en una misma dirección a los diferentes actores intervinientes; así como explicar de qué forma influyen los distintos incentivos en el funcionamiento de las redes.

## 6.

### ELEMENTOS A TENER EN CUENTA EN EL EJERCICIO DE PLANIFICACIÓN

#### **Competitividad basada en el conocimiento y en su capacidad de creación de valor:**

Este es uno de los mayores desafíos para el Plan Estratégico: crear una estructura productiva capaz, a través de la generación y uso de conocimiento, de disponer y añadir más valor a la producción, tanto en la agroindustria -donde existen ventajas comparativas claras-, como en la industria en general: es deseable superar la "especialización actual en insumos básicos", la "commoditización" tantas veces criticada, y avanzar en la conformación de cadenas de valor.

**Necesidad de una visión estratégica compartida:** Se ha destacado la necesidad de actuar en conjunto con los actores del sistema, con una visión estratégica de conjunto, de largo plazo. Para esto es auspiciosa la intención de establecer una cooperación entre la SECTIP y los Foros/Planes de competitividad lanzados recientemente por la Secretaría de Industria. También es necesario encontrar el modo de cómo conseguir la participación de todos los actores de las cadenas, principalmente los sectores empresarios, que tienen en muchos casos una institucionalidad clara y eficiente.

**Identificación de cadenas de valor:** Una de las tareas más urgentes que se señalaron en el debate fue la de continuar los estudios de identificación de cadenas de valor. A este respecto, se habló de establecer mapas de dichas cadenas, incluso mapas físicos, donde se localicen los eslabones, con los nodos centrales que las articulan. Al mismo tiempo, se remarcó la dificultad de obtener información sistematizada de esa forma, ya que las Cuentas Nacionales trabajan con sectores, no con cadenas. Se dijo que se podría utilizar la Matriz Insumo-Producto de 1997, aunque también se señaló que la misma puede servir como pauta orientativa, pero nada más, ya que la estructura productiva, luego del abandono de la convertibilidad, ha sufrido cambios muy grandes, volviendo obsoleta la mayoría de la información relevada en ella. También hay que tener en cuenta los problemas de futuro, como la sobreexplotación de la pesca. Así mismo, hay que analizar las conexiones y complementaciones con el exterior, en cadenas de valor que parecen incompletas internamente: esta complementación con el exterior no es necesariamente mala en sí; dependerá de la forma en que se aproveche. Se señaló también la importancia del grado de dolarización de algunas redes.



Para esta tarea se debe establecer una cooperación estrecha entre los distintos sectores del gobierno y grupos académicos, particularmente de las ciencias sociales, que recientemente han trabajado mucho con el enfoque de cadenas. En cuanto al componente tecnológico, tal vez el Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (ONCTIP) debería especializarse en completar los aspectos tecnológicos en los diagnósticos elaborados por la Secretaría de Industria y el Ministerio de Economía y Producción.

**Incentivos e intervención pública:** Es fundamental trabajar este punto, que implica dos aspectos: a) el análisis de las baterías de instrumentos actuales de apoyo a las cadenas y a la innovación (promoción, subsidios); muchos de ellos son implícitos, pensando no en redes sino en sectores, y han ido surgiendo en el tiempo constituyendo "capas geológicas" sin coherencia y con contradicciones, provocando por ejemplo transferencias de ingresos entre sectores, no suficientemente estudiadas ni deseadas; b) el diseño de instrumentos adecuados de apoyo a la innovación y a la generación de valor por cadenas, corrigiendo las distorsiones de los instrumentos actuales.

**Sobre competitividad y ventanas de oportunidad:** Ciertamente, hay que aprovechar las ventanas de oportunidad y los nichos de mercado. Pero lo que más interesa no es eso, sino "fabricar las ventanas de oportunidad". Ver hacia donde va el mundo y aprovecharlo. Las ventanas duran poco tiempo. Para ello debemos generar capacidad científica. También se mencionó la importancia del apoyo a la informática, como base fundamental y multiplicadora de muchas otras actividades.

**Sobre estrategias tecnológicas De la presentación y el debate, surgen algunos puntos de interés sobre estrategias tecnológicas:**

- Es necesario seleccionar, para apoyarlas especialmente, aquellas cadenas donde haya redes formadas o exista la posibilidad de formarlas; esto implica la necesidad de apoyar el asociativismo;
- Debe analizarse la frontera tecnológica internacional, para apoyar aquellos sectores donde hay posibilidades reales de alcanzarla. Debe saberse que, por el contrario, hay sectores que se encuentran muy lejos de la frontera y sin posibilidad real de acortar distancias.
- Debe aprovecharse la experiencia de muchas empresas argentinas que se desarrollaron en base a estrategias de copia e ingeniería reversa. Esta modalidad tiene hoy fuertes limitaciones: hay seguramente más sistemas tecnológicos cerrados que abiertos. Este otro argumento implica que para el catching-up se requiere contar con una base científica fuerte.
- Frente a la propuesta de muchos de que siempre queda la posibilidad de ser un buen seguidor, se plantea la pregunta: ¿Puede enfrentarse la economía del conocimiento, sin armar un sector de conocimiento?
- Se necesita cooperación tecnológica entre los países del Grupo de los 20 (G-20) para desarrollar modelos tecnológicos propios. Para esto es urgente el intercambio de información e iniciar programas de cooperación.

**Consideraciones metodológicas:** Es necesario evitar quedarse en lo estático de los diagnósticos o de los escenarios: hay que plantear alternativas de futuro. En este sentido, los escenarios se deben ir modificando continuamente y, en consecuencia, actualizar y adaptar sus estrategias (por ejemplo, así como la prospectiva en energía modifica continuamente sus escenarios, teniendo en cuenta cambios en la estimación de las reservas energéticas y en las capacidades de conservación de energía).

# Anexo I. CUADROS UTILIZADOS

EVOLUCION DE LA COMPOSICION DEL PIB  
(EN MILES DE PESOS DE 1993)

Sector / Periodo	1993	%	2000	2001	%
<b>A - Agricultura, ganadería, caza y silvicultura</b>	<b>11.737</b>	<b>4,96</b>	<b>14.567</b>	<b>14.612</b>	<b>5,54</b>
01 - Agricultura, ganadería, caza y servicios conexos.	11.525	4,87	14.248	14.299	5,42
02 - Silvicultura, extracción de madera y servicios conexos	212	0,09	319	313	0,12
<b>B - Pesca</b>	<b>412</b>	<b>0,17</b>	<b>424</b>	<b>536</b>	<b>0,20</b>
<b>C - Explotación de minas y canteras</b>	<b>3.527</b>	<b>1,49</b>	<b>4.880</b>	<b>5.107</b>	<b>1,93</b>
<b>D - Industria manufacturera</b>	<b>43.138</b>	<b>18,24</b>	<b>43.855</b>	<b>40.627</b>	<b>15,39</b>
15 Elaboración de productos alimenticios y bebidas	8.921	3,77	10.579	10.330	3,91
16 Elaboración de productos de tabaco	1.806	0,76	1.746	1.642	0,62
17 Fabricación de productos textiles	2.074	0,88	1.563	1.277	0,48
18 FABRICACION DE PRENDAS DE VESTIR; TERMINACION Y TEÑIDO DE PIELES.	1.627	0,69	1.190	1.068	0,40
19 CURTIDO Y TERMINACION DE CUEROS; FABRICACION DE MALETAS, BOLSOS DE MANO, ARTICULOS DE TALABARTERIA Y GUARNICIONERIA, Y CALZADO	1.103	0,47	1.074	882	0,33
20 PRODUCCION DE MADERA Y FABRICACION DE PRODUCTOS DE MADERA Y CORCHO EXCEPTO MUEBLES; FABRICACION DE ARTICULOS DE PAJA Y DE MATERIALES TRENZABLES	1.303	0,55	1.293	1.244	0,47
21 FABRICACION DE PAPEL Y DE PRODUCTOS DE PAPEL	1.031	0,44	1.311	1.298	0,49
22 ACTIVIDADES DE EDICION E IMPRESION Y DE REPRODUCCION DE GRABACIONES	2.177	0,92	1.962	1.696	0,64
23 FABRICACION DE COQUE, PRODUCTOS DE LA REFINACION DEL PETROLEO Y COMBUSTIBLE NUCLEAR	3.962	1,68	4.221	4.195	1,59
24 FABRICACION DE SUSTANCIAS Y PRODUCTOS QUIMICOS	4.197	1,77	5.121	5.380	2,04
25 FABRICACION DE PRODUCTOS DE CAUCHO Y PLASTICO	1.526	0,65	2.168	1.936	0,73
26 FABRICACION DE OTROS PRODUCTOS MINERALES NO METALICOS	1.549	0,66	1.214	1.034	0,39
27 FABRICACION DE METALES COMUNES	1.319	0,56	1.662	1.520	0,58
28 FABRICACION DE PRODUCTOS ELABORADOS DE METAL, EXCEPTO MAQUINARIA Y EQUIPO	2.109	0,89	1.519	1.374	0,52
29 FABRICACION DE MAQUINARIA Y EQUIPO N.C.P.	2.167	0,92	1.833	1.621	0,61
30 FABRICACION DE MAQUINARIA DE OFICINA, CONTABILIDAD E INFORMATICA	72	0,03	56	59	0,02
31 FABRICACION DE MAQUINARIA Y APARATOS ELECTRICOS N.C.P.	897	0,38	675	570	0,22
32 FABRICACION DE EQUIPO Y APARATOS DE RADIO, TELEVISION Y COMUNICACIONES	668	0,28	555	420	0,16
33 FABRICACION DE INSTRUMENTOS MEDICOS, OPTICOS Y DE PRECISION Y FABRICACION DE RELOJES	274	0,12	208	178	0,07
34 FABRICACION DE VEHICULOS AUTOMOTORES, REMOLQUES Y SEMIRREMOLQUES	2.524	1,07	2.190	1.566	0,59
35 FABRICACION DE OTROS TIPOS DE EQUIPO DE TRANSPORTE	227	0,10	152	139	0,05
36 FABRICACION DE MUEBLES; INDUSTRIAS MANUFACTURERAS N.C.P.	1.605	0,68	1.565	1.198	0,45
37 RECICLAMIENTO	0	-	0	0	-
<b>E - Suministro de electricidad, gas y agua</b>	<b>4.599</b>	<b>1,94</b>	<b>7.325</b>	<b>7.407</b>	<b>2,81</b>
40 - Suministro de electricidad ,gas, vapor y agua caliente	3.882	1,64	6.443	6.508	2,47
41 - Captación , depuración y distribución de agua	717	0,30	883	899	0,34
<b>F - Construcción</b>	<b>13.393</b>	<b>5,66</b>	<b>14.284</b>	<b>12.627</b>	<b>4,78</b>
<b>G - Comercio mayorista y minorista y reparaciones</b>	<b>33.862</b>	<b>14,32</b>	<b>36.387</b>	<b>33.514</b>	<b>12,69</b>
50- Comercios por mayor y menor, mantenimiento y reparación de vehículos automotores	2.790	1,18	2.996	2.892	1,10
51- Comercio mayorista (excepto automotores)	11.160	4,72	12.584	11.916	4,51
52- Comercio minorista (excepto automotores) y reparación de efectos personales y enseres domésticos	19.913	8,42	20.807	18.705	7,09
<b>H - Hoteles y restaurantes</b>	<b>5.432</b>	<b>2,30</b>	<b>7.236</b>	<b>6.708</b>	<b>2,54</b>

EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DEL PIB  
(EN MILES DE PESOS DE 1993) (CONTINUACIÓN)

Sector / Período	1993	%	2000	2001	%
<b>I - Transporte, almacenamiento y comunicaciones</b>	<b>16.134</b>	<b>6,82</b>	<b>23.522</b>	<b>22.446</b>	<b>8,50</b>
60 - Transporte por vía terrestre ; Transporte por tuberías	8.668	3,66	9.558	9.030	3,42
61 - Transporte por vía acuática	59	0,02	12	12	0,00
62 - Transporte por vía aérea	437	0,18	681	365	0,14
63 - Act. de transporte complementarias y auxiliares;Act. de agencia de viajes	2.234	0,94	2.904	2.680	1,01
64 - Correo y Telecomunicaciones	4.736	2,00	10.366	10.359	3,92
<b>J - Intermediación financiera</b>	<b>9.299</b>	<b>3,93</b>	<b>17.442</b>	<b>15.887</b>	<b>6,02</b>
65 - Intermediación Financiera (monetaria y servicios financieros),excepto la financiación de planes de seguros y de pensiones	7.807	3,30	14.990	13.451	5,10
66 - Financ. de planes de seguros y de pensiones,excepto los planes de sseg. social de afiliación obligatoria	788	0,33	1.674	1.685	0,64
67 - Actividades auxiliares de la intermediación financiera	703	0,30	777	751	0,28
<b>K - Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler</b>	<b>34.132</b>	<b>14,43</b>	<b>40.451</b>	<b>39.441</b>	<b>14,94</b>
70 - Actividades inmobiliarias realizadas con bienes propios o arrendados (propiedad de vivienda y alquileres de los sectores productores) y actividades inmobiliarias realizadas a cambio de una retribución o por contrata	26.557	11,23	31.020	30.638	11,61
71 - Alquiler de maquinaria y equipos sin operarios y de efectos personales y enseres domésticos n.c.p.	325	0,14	231	213	0,08
72 - Informática y actividades conexas	461	0,19	499	458	0,17
73 - Investigación y desarrollo	375	0,16	450	453	0,17
74 - Otras actividades empresariales (jurídicas, contables, estudios de mercado,publicidad, etc.)	6.413	2,71	8.252	7.679	2,91
<b>L - Administración Pública y Defensa; Planes de Seguridad Social de Afiliación Obligatoria / Q - Organizaciones y órganos extraterritoriales</b>	<b>14.562</b>	<b>6,16</b>	<b>14.367</b>	<b>14.131</b>	<b>5,35</b>
<b>M - Enseñanza</b>	<b>10.023</b>	<b>4,24</b>	<b>12.048</b>	<b>12.347</b>	<b>4,68</b>
<b>N - Servicios sociales y de salud</b>	<b>8.157</b>	<b>3,45</b>	<b>10.110</b>	<b>10.124</b>	<b>3,83</b>
<b>O - Otras Actividades de Servicios Comunitarias, Sociales y Personales</b>	<b>8.945</b>	<b>3,78</b>	<b>11.767</b>	<b>11.739</b>	<b>4,45</b>
90 - Eliminación de desperdicios y aguas residuales, saneamiento y actividades similares	894	0,38	1.082	1.075	0,41
91 - Actividades de asociaciones N.C.P	2.769	1,17	3.238	3.339	1,26
92 - Actividades de esparcimiento y actividades culturales y deportivas	3.065	1,30	4.822	4.726	1,79
93 - Otras actividades de servicio	2.217	0,94	2.625	2.599	0,98
<b>P -HOGARES PRIVADOS CON SERVICIO DOMESTICO</b>	<b>3.857</b>	<b>1,63</b>	<b>3.869</b>	<b>3.746</b>	<b>1,42</b>
<b>IMPUESTO AL VALOR AGREGADO</b>	<b>16.267</b>	<b>6,88</b>	<b>18.218</b>	<b>16.774</b>	<b>6,35</b>
<b>IMPUESTO A LAS IMPORTACIONES</b>	<b>2.440</b>	<b>1,03</b>	<b>3.830</b>	<b>3.171</b>	<b>1,20</b>
<b>SERVICIOS FINANCIEROS MEDIDOS INDIRECTAMENTE</b>	<b>3.411</b>	<b>1,44</b>	<b>8.409</b>	<b>6.947</b>	<b>2,63</b>
<b>PIB a PRECIOS DE MERCADO</b>	<b>236.505</b>	<b>100,00</b>	<b>276.173</b>	<b>263.997</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.



EVOLUCIÓN DE  
LAS EXPORTACIONES

Concepto	1989	%	% del Total	1992	1993	2000	2001	2002	%	% del Total
<b>Productos Primarios</b>	<b>2.044,50</b>	<b>100,00</b>	<b>21,17</b>	<b>3.500,20</b>	<b>3.270,90</b>	<b>5.345,60</b>	<b>6.052,10</b>	<b>5.272,10</b>	<b>100,00</b>	<b>20,55</b>
Animales vivos	8,1	0,40		8,7	13,2	15,9	17,5	8,1	0,15	
Pescados y Mariscos sin Elaborar	258,6	12,65		321,4	427,2	590,4	708,7	481,7	9,14	
Miel	23,5	1,15		51,8	50,2	87,4	71,5	114,2	2,17	
Hortalizas, Legumbres sin Elaborar	97,3	4,76		168,2	185,5	210,2	233,5	184,1	3,49	
Frutas Frescas	151,8	7,42		286,1	215,4	416	505,9	389,6	7,39	
Cereales	1.015,70	49,68		1.547,70	1.453,60	2.419,10	2.447,80	2.127,20	40,35	
Semillas y Frutos Oleaginosos	211,3	10,34		790,1	696,5	1.016,80	1.401,10	1.288,00	24,43	
Tabaco sin Elaborar	56,4	2,76		142,7	117	120,8	162,1	147,1	2,79	
Lana Sucia	66	3,23		41,2	49,1	43,2	30,4	35,2	0,67	
Fibra de Algodón	86,3	4,22		76,6	25,7	53,3	73,1	12,1	0,23	
Material de Cobre y sus concentrados	0	-		0	0	307	346,7	437,3	8,29	
Resto Primarios	69,5	3,40		65,7	37,5	65,5	53,8	47,4	0,90	
<b>Manufacturas Origen Agropecuario</b>	<b>4.014,00</b>	<b>100,00</b>	<b>41,57</b>	<b>4.863,70</b>	<b>4.970,50</b>	<b>7.863,50</b>	<b>7.460,10</b>	<b>8.138,40</b>	<b>100,00</b>	<b>31,73</b>
Carnes	716,3	17,85		767,2	748,2	791,2	364,9	576,3	7,08	
Pescados y Mariscos Elaborados	22,4	0,56		236,6	279,3	242,7	237,7	235,1	2,89	
Productos Lácteos	136,9	3,41		35,2	75,8	320,9	284	301,7	3,71	
Otros Productos de Origen Animal	8,9	0,22		9,8	12,4	14,7	12,4	13,8	0,17	
Frutas Secas o Congeladas	16,9	0,42		23,7	21,9	35,2	31	42,1	0,52	
Té, Yerba Mate, Especies, etc.	42,3	1,05		46,9	62,3	64,7	67	60,6	0,74	
Productos de Molinería	33,4	0,83		51,4	59,3	158,3	145,1	115,4	1,42	
Grasas y Aceites	875,9	21,82		1.109,10	1.078,60	1.678,10	1.636,60	2.086,70	25,64	
Azúcar y Artículos de Confeitería	62,5	1,56		65,4	43,3	137,9	120,6	158,4	1,95	
Preparados de Legumbres y Hortalizas	159,6	3,98		260,4	166,4	308,4	325,7	290,2	3,57	
Bebidas, Liq. Alcohólicos y Vinagre	41	1,02		64	64,2	215,2	209,8	173,1	2,13	
Residuos y desp.de la Ind.Alimenticia	1.334,80	33,25		1.459,30	1.451,00	2.431,10	2.627,70	2.790,00	34,28	
Extractos Curtientes y Tintóreos	39,1	0,97		40,3	44,2	39,8	39,7	34,7	0,43	
Piel y Cueros	373,9	9,31		475,1	617,8	835,7	819,5	698,2	8,58	
Lanas Elaboradas	92,7	2,31		92,1	95,8	89,7	100,9	106,5	1,33	
Resto MOA	57,4	1,43		127,2	150	499,9	437,5	453,9	5,58	
<b>Manufacturas de Origen Industrial</b>	<b>3.185,90</b>	<b>100,00</b>	<b>32,99</b>	<b>2.823,40</b>	<b>3.678,90</b>	<b>8.230,00</b>	<b>8.305,60</b>	<b>7.601,30</b>	<b>100,00</b>	<b>29,63</b>
Productos Químicos y Conexos	487,4	15,30		533,4	558,8	1.366,60	1.432,10	1.343,80	17,68	
Materias Plásticas Artificiales	170,2	5,34		148	133	518,6	628,7	641,6	8,44	
Caucho y sus Manufacturas	72,1	2,26		39,8	54,7	166,3	151,1	168,2	2,21	
Manuf. de Cuero, Marroquinería, etc.	64,6	2,03		78,8	118,3	52,9	78,4	62,2	0,82	
Papel, Cartón, Imprenta y Publicaciones	116,4	3,65		127,3	149,6	427,3	357,8	333,3	4,38	
Textiles y Confecciones	205	6,43		121,5	164,9	304,7	263,9	227,4	2,99	
Calzados y sus Componentes	40,9	1,28		51,6	92,3	27,7	17,7	12,3	0,16	
Manuf.de Piedras, Yeso y Cerámicos	72,6	2,28		71,2	78,8	96,7	91,3	94,3	1,24	
Piedras y Metales Preciosos y Manuf.	2,1	0,07		4,2	52	102,3	103,9	114,7	1,51	
Metales Comunes y sus Manufacturas	1.238,60	38,88		643,6	702,5	1.412,1	1.444,8	1.593,6	20,96	
Máq.y Aparatos, Material, Eléctrico	430	13,50		518,4	754,8	1.102,40	1.125,10	938,9	12,35	
Material de Transporte	190,1	5,97		404,6	719,4	1.957,00	1.982,20	1.607,40	21,15	
Vehículos de navegación aérea, marítima y fluvial	n.d.	-		n.d.	n.d.	318,9	231,5	105,1	1,38	
Resto MOI	95,9	3,01		80,8	99,8	356,5	397,1	358,5	4,72	
<b>Combustibles y Energía</b>	<b>411,6</b>	<b>100,00</b>	<b>4,26</b>	<b>1.211,60</b>	<b>1.348,60</b>	<b>4.901,90</b>	<b>4.724,90</b>	<b>4.638,80</b>	<b>100,00</b>	<b>18,08</b>
Petróleo crudo	n.d.			348,8	527,4	2.808,80	2.363,30	2.231,10	48,10	
Carburantes	n.d.			760	712,5	1.368,30	1.426,90	1.582,80	34,12	
Grasas y aceites lubricantes	n.d.			0	0	53,7	69,2	55,5	1,20	
Gas de Petróleo y otros hidrocarburos	n.d.			44,3	65,9	451,8	609,8	629,6	13,57	
Energía eléctrica	n.d.			1,9	1,1	148,2	159,4	67,1	1,45	
Resto de combustibles	n.d.			56,6	41,7	71,1	96,3	72,8	1,57	
<b>TOTAL</b>	<b>9.656,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>12.398,90</b>	<b>13.268,90</b>	<b>26.341,00</b>	<b>26.542,70</b>	<b>25.650,60</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

## Anexo II. ASISTENTES AL TALLER

---

Mario Albornoz (Coordinador)  
Guillermo Anlló (CEPAL)  
Armando Bertranou (Director FONCyT)  
Jorge Callejo  
Ricardo Carri  
Alberto Cassano (asesor SECyT)  
Horacio Guillermo Corbiere (Ministerio de Planificación Federal)  
María Guillermina D'Onofrio (SECyT)  
Jorge Fontanals (Director Nacional de Planificación y Evaluación de la SECYT)  
Luis Forciniti (SECyT)  
Rebeca Guber (Centro REDES)  
Miguel Ángel Gutiérrez (Presidencia de la Nación)  
Graciela Gutman (CONICET)  
Ana María Hernández (CONAE)  
Darío Jinchuk (CNEA)  
Bernardo Kosacoff (CEPAL)  
Pedro Krostsch (Instituto Gino Germani, UBA)  
Bernardo Lischinsky (Ministerio de Economía)  
Vanessa Lowenaciu (Secretaría de Industria y Comercio)  
Lucas Luchilo (Centro REDES)  
Gustavo Lugones (Centro REDES)  
Manuel Marí (SECYT)  
Laura Moreno (Diálogo Argentino, Instituto Pedro Poveda)  
Hugo Notcheff (CONICET/FLACSO)  
Héctor Patiño (Programas y Proyectos Especiales SECYT)  
Fernando Peirano (Centro REDES)  
Ana Teresa Pereyra (SECYT)  
Jorge Plano (SECYT)  
Paula Prados (INTI)  
Ernesto Quiles (Programas y Proyectos Especiales SECYT)  
Mario Rapoport (Facultad de Ciencias Sociales, UBA)  
Alicia Recalde (Directora de Planes y Programas de la SECYT)  
Andrés Rodríguez (Universidad Nacional de Córdoba)  
Mario R. Sosa (Subsecretaría de Industria)  
Adolfo Torres (CONEAU)  
Leonardo Vaccarezza (UNQ)  
Hugo Yanzón (Coordinador Programas y Proyectos Especiales SECYT)

# Capítulo 3

Daniel Heymann

## Índice

### 78 Presentación

### 79 Aspectos del comportamiento macroeconómico y algunos escenarios

1. Ciclos y tendencias
2. Escenarios
3. Síntesis de los escenarios
4. Intervenciones y reflexiones que surgen de la exposición

### 94 Elementos a tener en cuenta en el Ejercicio de Planificación

### 95 Anexo I Otros cuadros utilizados

### 109 Anexo II Asistentes al Taller



## PRESENTACIÓN

Este documento es una síntesis de la presentación sobre "Argentina: aspectos del comportamiento macroeconómico y algunos escenarios" realizada por el Dr. Daniel Heymann, macroeconomista jefe de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires. El citado documento forma parte del Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación. El texto fue editado y corregido por el Lic. Guillermo Anlló.

El taller se desarrolló en la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el día 16 de diciembre del 2003, con el objeto de recabar insumos técnicos para la elaboración del Plan Estratégico. La reunión estuvo moderada por el Coordinador del Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Mario Albornoz, y contó con la participación de expertos y funcionarios vinculados a la problemática referida. El listado de los participantes se acompaña como Anexo II.

## Aspectos del comportamiento macroeconómico y algunos escenarios

Los ejercicios de elaboración de escenarios del presente documento no están dirigidos a formular proyecciones ni a considerar la dinámica macroeconómica período a período. Lo que se busca es explorar la "robustez" de trayectorias macroeconómicas a mediano plazo (2002-2008), sobre todo en cuanto a la evolución de la cuenta corriente del balance de pagos y del stock de capital. Para ello es sumamente relevante analizar lo sucedido en el último tiempo con las principales variables macroeconómicas, lo que permitirá evaluar con mayor rigurosidad la solidez de las trayectorias exploradas.

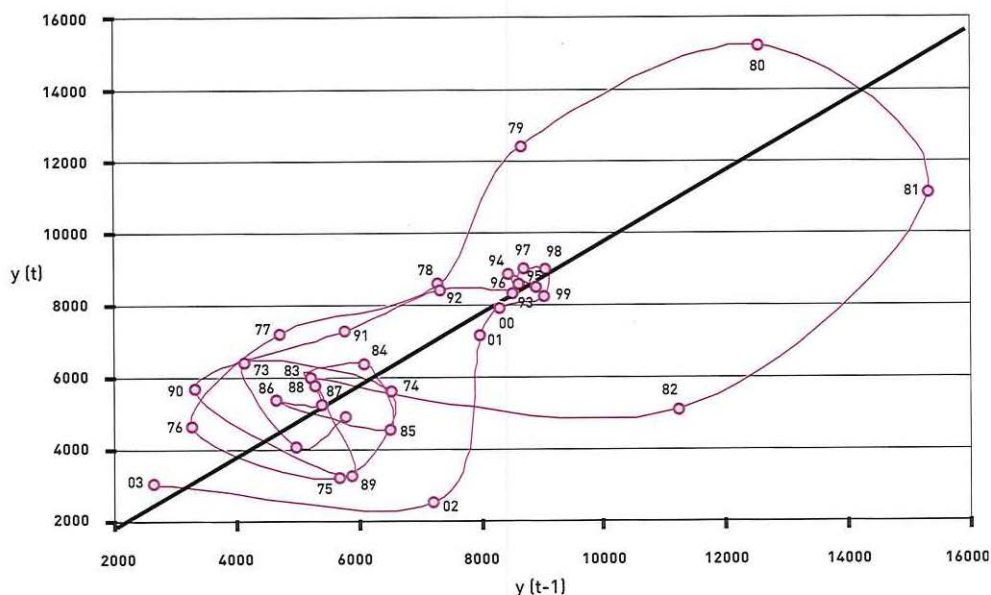
### 1. CICLOS Y TENDENCIAS

---

El PIB per capita en dólares es un indicador del poder de compra del PIB de la Argentina, expresado en esa moneda, el cual ha mostrado muy amplios movimientos a lo largo de las últimas décadas. Ese poder de compra refleja efectos de precios relativos y no sólo de cantidades. No se trata de un indicador de volumen físico, ni de "bienestar". Sin embargo, la variable tiene un significado macroeconómico concreto, como índice de la capacidad de gasto en términos de dólares y de la capacidad para servir deudas en dólares. Cuando los ingresos en dólares de los agentes se contraen "inesperadamente" es consecuentemente más difícil el cumplimiento de contratos denominados en esa unidad. Expectativas exageradas con respecto al "ingreso permanente" en términos del denominador de deudas pueden resultar en crisis de crédito. Argentina ha experimentado varios casos de ese tipo.

gráfico 1

DIAGRAMA DE FASE DEL PIB PER CAPITA EN DOLARES DE 2000 • 1970 • 2003



El gráfico 1 muestra una representación particular de los movimientos del producto per cápita en dólares (corregido por el IPC de los Estados Unidos). Para cada año, desde 1970 los puntos indican, en la abscisa, al valor de la variable en el año  $t-1$ , y en la ordenada, al valor en  $t$  (es decir, grafican al valor en  $t$  como función del valor en  $t-1$ ). Los puntos por encima de la diagonal reflejan aumentos de la variable en el año  $t$ . Recorriendo la curva de un punto al que le sigue se obtiene una imagen descriptiva de la dinámica de la variable.

La variable osciló en un rango muy amplio. El máximo (en 1980) se encuentra en un valor extraordinariamente alto, cercano a los 15000 dólares de 2000. El mínimo de la serie ocurre en 2002, y es inferior a los 3000 dólares; las observaciones correspondientes a las recesiones con fuerte depreciación en 1975 y 1989 rondan ese valor. Se aprecia que no hubo períodos prolongados de crecimiento moderado y persistente del PIB en dólares, "a lo largo de la diagonal".

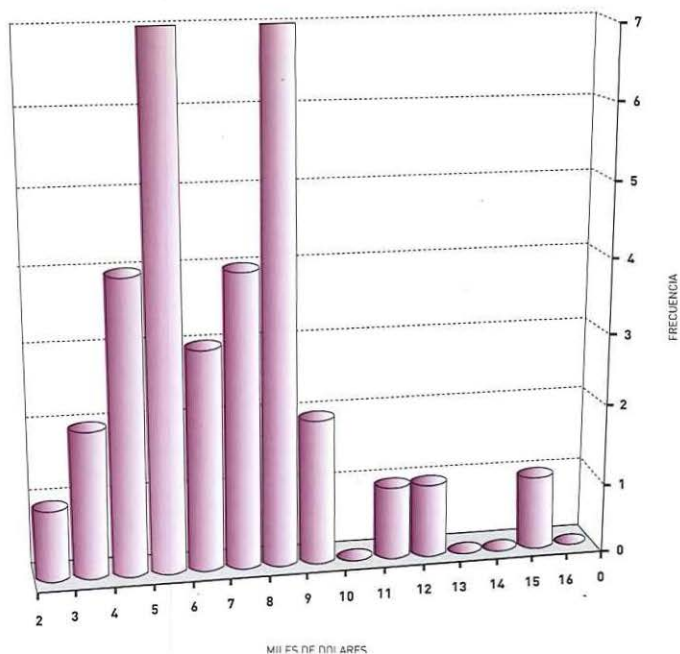
También se observa un patrón de fluctuaciones de baja periodicidad en la primera parte de los setenta y en los ochenta, y dos intensas subas, que no se sostuvieron y desembocaron en agudas caídas tras episodios de crisis. El período de la convertibilidad aparece como un conjunto de observaciones "concentradas" alrededor de un nivel comparativamente alto, con declinaciones apreciables antes de la devaluación y una brusca disminución tras ella.



gráfico2

# HISTOGRAMA DEL PIB PER CAPITA EN DOLARES DE 2000

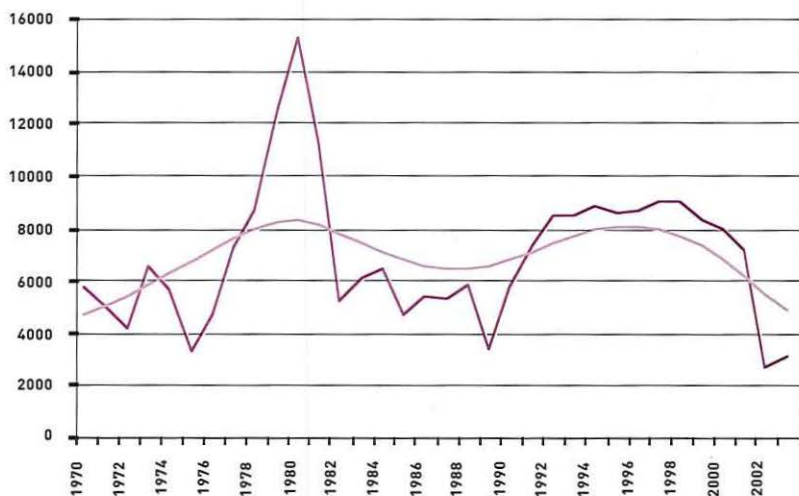
MEDIA 7000  
MEDIANA 6500  
MAXIMO 15300



La distribución de frecuencias del PIB en dólares muestra observaciones ordenadas alrededor de varios valores modales. Tanto la media como la mediana se encuentran en un “valle” de la distribución: la economía no ha transcurrido mucho tiempo cerca de los “valores centrales” de la variable y los valores correspondientes a 2002 y 2003 se ubican netamente en el rango inferior de la distribución.

gráfico 3

# PIB PER CAPITA EN DOLARES DE 2000 Y LA TENDENCIA HP (HODRICK-PRESCOTT)



Si en lugar de observar el PIB en un diagrama de fase, se lo graficara en una serie de tiempo con su línea de tendencia, lo que se obtiene es que la identificación de un "nivel permanente" (o sostenible) del ingreso y del gasto en términos de dólares ha sido difícil, y que las percepciones de tendencia (y ciclo) fueron probablemente muy variables. El gráfico muestra la evolución temporal de la serie, y una medida convencional de tendencia (Hodrick-Prescott). Se observa que durante todo el período de la convertibilidad, el producto en dólares superó a la tendencia.

Conviene notar que las medidas de tendencia utilizan datos "de toda la serie", es decir que el valor en un instante depende no sólo de los valores previos a ese instante, sino también de "valores futuros". Se observa que los niveles y las formas de las tendencias estimadas dependen visiblemente del conjunto de información que se utilice. En la crisis asociada con el final de la convertibilidad esas percepciones y expectativas cambiaron con rapidez y gran intensidad. Ha quedado una apreciable incertidumbre respecto de los valores de tendencia hacia el futuro

Vistos retrospectivamente, los años noventa aparecen como un intervalo de producto (y gasto agregado) en dólares, cíclicamente alto. Sin embargo, eso no era necesariamente percibido así en el momento. Al mismo tiempo, el volumen físico del PIB también muestra movimientos dispares según el período, que implicaron no sólo oscilaciones sino también cambios considerables en las tendencias interpoladas. Se aprecian:

- Amplias fluctuaciones en los años ochenta, alrededor de una tendencia "chata".
- Una tendencia fuertemente creciente en los noventa, no afectada particularmente por la recesión de 1995.
- Una larga recesión iniciada en 1998 y con mínimo en 2002, que se asocia con un definido cambio de signo del movimiento tendencial.
- La recesión abarca un período de contracción relativamente leve, y uno de caída abrupta en un intervalo (I 2001-I 2002) que cubre el período final de la convertibilidad y los primeros meses pos-devaluación.

gráfico 4  
PIB TRIMESTRAL  
A PRECIOS  
CONSTANTES Y  
TENDENCIAS HP

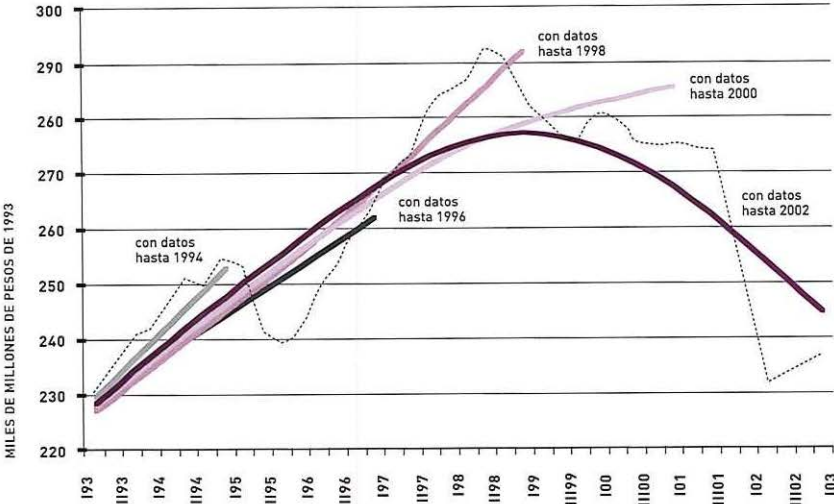
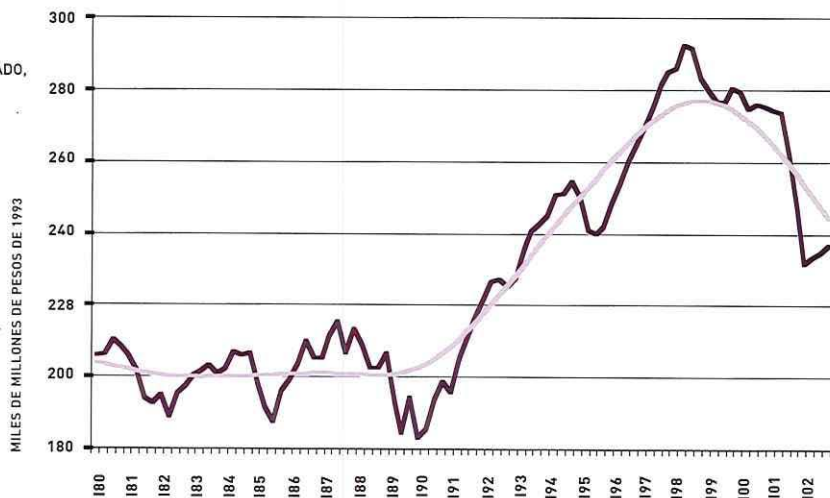


gráfico 4.b

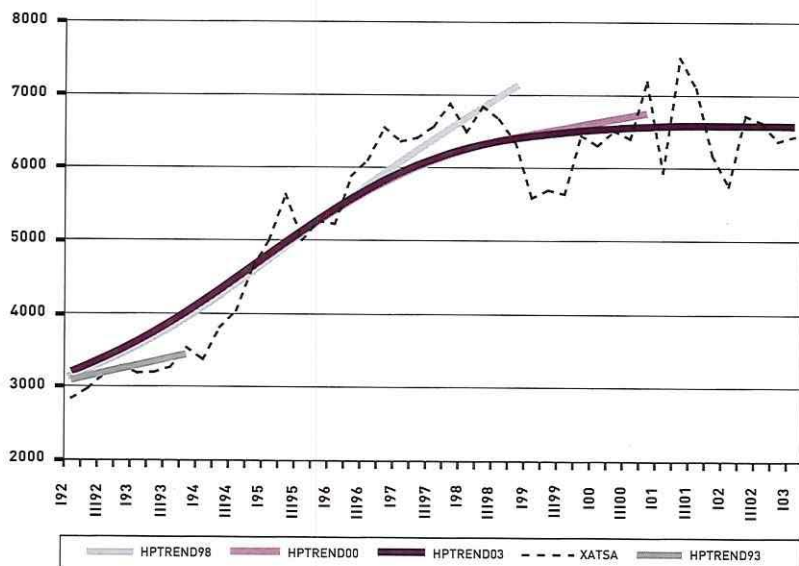
PIB TRIMESTRAL,  
DESESTACIONALIZADO,  
A PRECIOS  
CONSTANTES.  
VALORES Y  
TENDENCIA HP



La serie muestra diferencias apreciables en las tendencias estimadas según el período abarcado por los datos. Esto indicaría que la identificación de tendencias (y ciclos) ha sido también problemática para el volumen del PIB (una variable no influida directamente por movimientos de precios).

gráfico 5

ARGENTINA: EXPORTACIONES CORRIENTES (TRIMESTRAL, DESESTACIONALIZADO) Y TENDENCIAS HP  
(EN MILLONES DE DÓLARES POR TRIMESTRE)





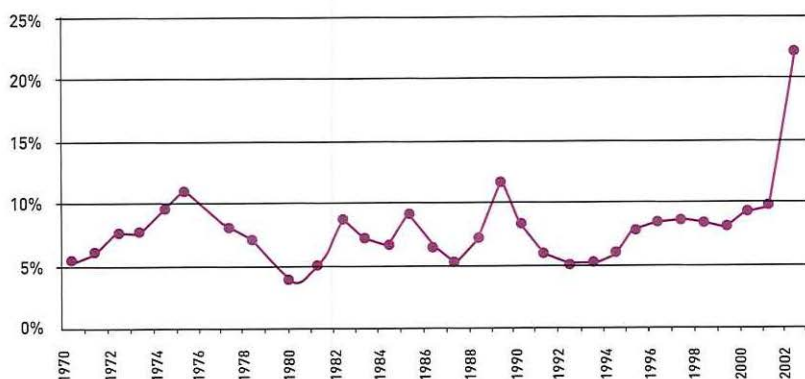
Las exportaciones tuvieron un crecimiento apreciable entre 1993 y 1998, y un estancamiento posterior. Esos movimientos implicaron cambios marcados en las pendientes de las líneas de tendencia. La evolución de las exportaciones respondió a condiciones externas (precios internacionales y circunstancias macroeconómicas del Brasil, en especial) y a cambios de comportamiento internos.

Dada la generación de déficit en cuenta corriente en los noventa, el mantenimiento de los niveles de gasto agregado en términos de dólares requería incrementos sostenidos de las exportaciones. La ausencia de una tendencia de crecimiento de las exportaciones fue probablemente un factor central en la generación de la crisis, e interactuó con la restricción de la oferta de crédito externo.

De todos modos, los valores exportados quedaron cerca del doble de los observados a comienzos de los noventa, mientras que el PIB en dólares se redujo en 2002 a niveles comparables a los de aquel momento.

gráfico 6

EXPORTACIONES  
COMO PROPORCIÓN  
DEL PIB EN  
DÓLARES  
CORRIENTES



## 2.

### ESCENARIOS

Como ya se dijera, los ejercicios de elaboración de escenarios no están dirigidos a formular proyecciones ni a considerar la dinámica macroeconómica período a período, sino a explorar la "robustez" de trayectorias macroeconómicas a mediano plazo (2002-2008).

En un principio, se reconoce la existencia de escenarios alternativos, que van desde una recuperación rápida y sostenida, hasta un estancamiento tendencial con inestabilidad. Una de los principales condicionantes del tipo de trayectoria que se defina es la forma en que se resuelva la negociación de deuda. La persistencia de una situación de default o, simétricamente, la determinación de compromisos excesivos podrían agudizar incertidumbres y generar fuertes frenos a la actividad y la inversión a mediano plazo.

El comportamiento de las exportaciones es otra cuestión central. Los ejercicios se basan en un incremento de los valores exportados de algo más del 7% anual entre 2002 y 2008 (o cerca de 6% en promedio en 2003-2008). Esta tasa es significativa, aunque menor que el promedio de los años noventa.

Los escenarios de recuperación están contruidos suponiendo una apreciación real paulatina. De todos modos, el tipo de cambio real permanecería a lo largo del período por encima de los valores previos a la devaluación.

La amortización del capital se estima como una proporción fija (algo menos de 5%) del stock de capital; es decir que la relación depreciación/PIB se supone mayor cuanto más alto sea el coeficiente de capital/producto.

Los ejercicios se apoyan en una estimación para el año 2003 que, en particular, contempla una suba del PIB del 7%, un coeficiente de inversión fija a precios constantes de 13.3% (con una inversión neta cercana a cero) y un superávit comercial de unos 15500 millones de dólares (y uno de cuenta corriente de cerca de 7500 millones, algo menos de 6% del PIB).

En materia fiscal, se analizaron los márgenes existentes para generar superávit primarios de 2,5% del PIB para el sector público nacional, consistente con un saldo primario de 3% del conjunto del sector público si hubiera 0.5% de superávit en el agregado de las provincias.

Se especificó la variación de los diferentes componentes de los recursos impositivos según la evolución de los agregados macroeconómicos asociados con las correspondientes bases tributarias. Los ejercicios suponen una caída paulatina de las tasas de los derechos de exportación (hasta hacerse nulos a fines del período) en función de las bajas del tipo real de cambio postuladas en cada escenario.

Del lado de las erogaciones, se supone un crecimiento de los salarios y gastos de la seguridad social en línea con la variación del PIB. Los ejercicios mantienen el nivel de prestaciones asistenciales observado en 2003. Las transferencias a las provincias se calculan a partir de la recaudación, manteniendo las proporciones de transferencias sobre recursos totales del año 2003.

Del conjunto de hipótesis resulta un valor residual de "ingresos adicionales" (potencialmente resultantes, por ejemplo, de cambios en el grado de cumplimiento impositivo) requeridos para alcanzar el superávit primario que se toma como referencia.

## **a) ESCENARIO DE RECUPERACIÓN MODERADA**

---

Este ejercicio considera un escenario en el que el PIB se incrementa al 3% anual en 2003-2008, con un tipo de cambio real convergiendo a un valor de 1,50 (base 2001= 100). El PIB per capita rondaría los 5000 dólares (a precios internacionales de 2001) al final del período. La inversión fija se elevaría al 10% por año en 2003-2008.

El incremento del valor de las importaciones se ubica en 15% al año (una tasa algo mayor de la que resultaría en promedio de aplicar los resultados de una estimación econométrica de la función de importaciones).

El déficit por servicios del balance de pagos se calcula en una cifra probablemente "holgada" (del orden de 12500 millones de dólares en 2008, con importaciones medidas CIF). Es decir, el ejercicio no se apoya en un supuesto de grandes efectos de la renegociación de deudas sobre la cuenta de rentas de la inversión. Esto sigue el criterio de emplear hipótesis relativamente estrictas para analizar la intensidad de las restricciones.

<b>Escenario: recuperación moderada</b>				
<b>Año</b>	<b>PIB a precios constantes (miles de millones de pesos de 1993)</b>	<b>PIB en dólares corrientes (miles de millones)</b>	<b>Tipo real de cambio con dólar (Año 2001=1)</b>	<b>PIB per cápita en dólares de 2001</b>
1998	288,1	299,1	0,89	9266
2001	264,0	268,7	1,00	7402
2002	235,2	102,0	2,41	2703
2005	267,0	170,8	1,73	4140
2008	291,8	228,7	1,50	5048

<b>Escenario: Recuperación moderada</b>						
<b>Año</b>	<b>PIB</b>	<b>Consumo privado</b>	<b>Consumo público</b>	<b>Inversión Bruta Interna Fija</b>	<b>Balanza de bienes y serv. reales</b>	<b>Ahorro Interno</b>
<b>Valor en miles de millones de pesos de 1993</b>						
1998	26,4	31,4	-4,9	-2,6	-7,5	-14,5
2001	26,6	20,3	6,3	-2,7	3,5	-4,0
2002	25,7	9,0	16,7	-1,1	15,6	9,6
2005	32,0	17,8	14,2	-2,2	12,0	4,0
2008	39,3	27,0	12,3	-3,0	9,3	-0,2
<b>Porcentajes del PIB</b>						
1998	8,8	10,5	-1,7	-0,9	-2,5	-4,9
2001	9,9	7,6	2,3	-1,0	1,3	-1,5
2002	25,2	8,8	16,4	-1,1	15,3	9,4
2005	18,7	10,4	8,3	-1,3	7,0	2,3
2008	17,2	11,8	5,4	-1,3	4,1	-0,1



Escenario: Recuperación moderada						
Año	PIB	Consumo privado	Consumo público	Inversión Bruta Interna Fija	Balanza de bienes y serv. reales	Ahorro Interno
Valor en miles de millones de pesos de 1993						
1998	288,1	197,5	35,2	60,8	-8,1	55,3
2001	264,0	181,3	35,6	41,7	2,5	47,1
2002	235,2	155,3	33,8	26,5	16,9	46,1
2005	267,0	178,9	34,8	40,8	10,7	53,3
2008	291,8	191,9	35,9	54,3	7,9	64,0
Porcentajes del PIB						
1998	100	68,6	12,2	21,1	-2,8	19,2
2001	100	68,7	13,5	15,8	0,9	17,8
2002	100	66,0	14,4	11,3	7,2	19,6
2005	100	67,0	13,0	15,3	4,0	19,9
2008	100	65,8	12,3	18,6	2,7	21,9

Escenario: Recuperación moderada				
Año	Stock de capital (miles de millones de pesos de 1993)	Relación capital-producto	Depreciación % PIB a precios constantes	Inversión neta % PIB a precios constantes
1993	515,6	2,18	10,7	8,4
1998	639,9	2,22	10,4	10,7
2001	687,1	2,60	12,6	3,2
2002	679,9	2,89	14,3	-3,1
2005	691,1	2,59	12,6	2,7
2008	736,0	2,52	12,1	6,5

El coeficiente de importaciones a PIB (en dólares corrientes) se acerca a 12% en 2008, por encima de los valores de los años noventa. El saldo de la balanza comercial se reduce a lo largo del período, pero todavía se aproxima a 12500 millones de dólares en 2008. Se mantienen superávit de cuenta corriente del balance de pagos a lo largo del período, que se van achicando gradualmente hasta anularse.

Una recuperación moderada en un horizonte de algunos años parece no requerir financiamiento neto del exterior. El resultado depende sin duda de la hipótesis sobre el crecimiento de las exportaciones, aunque también con subas algo menores a 7% por año se generarían superávit en cuenta corriente hasta avanzado el período.

En este escenario, más que la evolución año a año, la definición de una tendencia sostenida de aumento de las exportaciones es lo que parece crucial para una recuperación sólida. El ahorro

interno permanece alto, del orden de 20% de PIB o más (a precios constantes). El consumo privado crece, aunque en forma moderada (menos de 3% al año en 2003-2008).

El coeficiente de inversión se incrementa gradualmente a 18.6% en 2008. La inversión neta es positiva desde 2004, y llega a 6.5% del PIB en 2008. En el ejercicio, la relación capital/producto va bajando, pero sigue siendo netamente mayor que en los noventa. Esto no sugiere la existencia de "escasez de capital".

Suponiendo un contexto de incertidumbre acotada y de crecimiento tendencial de exportaciones, la "restricción externa" y el stock de capital no parecen limitaciones fuertes para una recuperación gradual.

Para alcanzar un 3% de superávit primario del sector público consolidado se requerirían "ingresos adicionales" del orden de un punto porcentual del PIB hacia el año 2006.

*En este escenario, los elementos problemáticos, en consecuencia, se presentarían más bien en el área fiscal (claramente, en función de la renegociación de la deuda pública) y en las condiciones sociales.*

De mantenerse una tendencia persistente de crecimiento, sin embargo, se evitarían los altos costos que han mostrado tener para los grupos de bajos ingresos los grandes altibajos macroeconómicos y las crisis agudas.

## **b ) ESCENARIO DE RECUPERACIÓN RÁPIDA**

---

El ejercicio supone un crecimiento medio de alrededor de 4,2% en 2003-2008, con 6% en los dos primeros años, y 3% en los restantes. En este escenario, se postula una mayor apreciación real, con un tipo de cambio real de 1.25 (base 2001=1) en 2008. El PIB per capita de ese año se aproximaría a 6400 en dólares constantes de 2001.

La inversión fija crece al 20% anual en los dos primeros años, y al 10% en los tres siguientes. El aumento de las importaciones se calcula en un promedio de 17% anual (20% en los dos primeros años, 15% en los siguientes), mayor de lo que resultaría de utilizar la función de importaciones estimada.

Los valores del déficit en la cuenta de rentas de inversión del balance de pagos son iguales que en el escenario de recuperación moderada. El déficit por servicios reales sube en proporción al PIB en dólares. El déficit por servicios considerado en el ejercicio para el año 2008 es de algo más de 13000 millones de dólares

Escenario: Recuperación rápida				
Año	PIB a precios constantes (miles de millones de pesos de 1993)	PIB en dólares corrientes (miles de millones)	Tipo real de cambio (Año 2001=1)	PIB per cápita en dólares de 2001
1998	288,1	299,1	0,89	9266
2001	264,0	268,7	1,00	7402
2002	235,2	102,0	2,41	2703
2005	282,8	201,3	1,52	4974
2008	309,0	277,1	1,25	6424

Escenario: Recuperación rápida						
Año	Exportaciones (FOB)	Importaciones (CIF)	Balanza de bienes	Balanza de serv. reales	Balanza de bienes y serv. reales	Cuenta Corriente
Valor en miles de millones de dólares corrientes						
1998	26,4	31,4	-4,9	-2,6	-7,5	-14,5
2001	26,6	20,3	6,3	-2,7	3,5	-4,0
2002	25,7	9,0	16,7	-1,1	15,6	9,6
2005	32,0	19,4	12,6	-2,6	10,0	2,0
2008	39,3	29,6	9,7	-3,6	6,1	-3,4
Porcentajes del PIB						
1998	8,8	10,5	-1,7	-0,9	-2,5	-4,9
2001	9,9	7,6	2,3	-1,0	1,3	-1,5
2002	25,2	8,8	16,4	-1,1	15,3	9,4
2005	15,9	9,6	6,3	-1,3	5,0	1,0
2008	14,2	10,7	3,5	-1,3	2,2	-1,2

Escenario: Recuperación rápida						
Año	PIB	Consumo privado	Consumo público	Inversión Bruta Interna Fija	Balanza de bienes y serv. reales	Ahorro Interno
Valor en miles de millones de pesos de 1993						
1998	288,1	197,5	35,2	60,8	-8,1	55,3
2001	264,0	181,3	35,6	41,7	2,5	47,1
2002	235,2	155,3	33,8	26,5	16,9	46,1
2005	282,8	196,9	34,8	40,8	8,5	51,1
2008	309,0	212,6	35,9	54,3	4,5	60,5
Porcentajes del PIB						
1998	100	68,6	12,2	21,1	-2,8	19,2
2001	100	68,7	13,5	15,8	0,9	17,8
2002	100	66,0	14,4	11,3	7,2	19,6
2005	100	69,6	12,3	14,4	3,0	18,1
2008	100	68,8	11,6	17,6	1,4	19,6



Escenario: Recuperación rápida				
Año	Stock de capital (miles de millones de pesos de 1993)	Relación capital producto	Depreciación % PIB a precios constantes	Inversión neta % PIB a precios constantes
1993	515,6	2,18	10,7	8,4
1998	639,9	2,22	10,4	10,7
2001	687,1	2,60	12,6	3,2
2002	679,9	2,89	14,3	-3,1
2005	702,1	2,48	11,9	5,2
2008	772,4	2,50	11,8	9,1

El saldo de la balanza comercial se va reduciendo paulatinamente, hasta alcanzar valores de algo menos de 10 mil millones de dólares en 2008. Dada la hipótesis de un considerable déficit por servicios, en ese año la cuenta corriente muestra un valor negativo de unos 3500 millones de dólares, alrededor de 1,2% del producto.

Este escenario parece requerir una percepción más firme que el de recuperación moderada respecto del **crecimiento de las exportaciones**, sea para mantener la cuenta corriente superavitaria, sea para indicar sostenibilidad para el financiamiento neto del exterior.

En un escenario más expansivo, el consumo privado crece apreciablemente en 2003-2008, a una tasa mayor que el PIB. La inversión neta contemplada para 2008 superaría 9% del PIB y la relación capital-producto (2,50) se ubicaría en cifras superiores a los de los años noventa.

En materia fiscal, se necesitarían "ingresos adicionales" algo menores que en el escenario de crecimiento moderado para alcanzar el superávit primario supuesto. Esos recursos requeridos serían del orden de 0,3% del PIB en 2004-2005, y de 0,7% del PIB en 2006.

### 3. SÍNTESIS DE LOS ESCENARIOS

Las hipótesis generales utilizadas para la confección de los escenarios fueron las siguientes: la elaboración de escenarios no está dirigida a formular proyecciones ni a considerar la dinámica macroeconómica período a período; lo que se busca es explorar la "robustez" de trayectorias macroeconómicas a mediano plazo (2002-2008), sobre todo en cuanto a la evolución de la cuenta corriente del balance de pagos y del stock de capital; los principales condicionantes del tipo de evolución que se siga son la forma en que se resuelva la negociación de deuda, donde la persistencia de una situación de default o, la determinación de compromisos excesivos podrían agudizar incertidumbres y ser fuertes frenos a la actividad y la inversión a mediano plazo; el comportamiento de las exportaciones; se supone una apreciación real paulatina del tipo de cambio real. Las hipótesis generales se apoyan en una estimación para el año 2003 que contempla una suba del PIB del 7%, un coeficiente de inversión fija a precios constantes de 13.3% (con una inversión neta cercana a cero) y un superávit comercial de unos 15500 millones de dólares (y uno de cuenta corriente de cerca de 7500 millones, algo menos de 6% del PIB).

**Al primer escenario se lo da en llamar de “recuperación moderada”, donde las consideraciones son las siguientes:**

- el PIB se incrementa al 3% anual en 2003-2008,
- el tipo de cambio real converge a un valor de 1.50 (base 2001= 100),
- el PIB per capita ronda los 5.000 dólares (a precios internacionales de 2001) al final del período,
- la inversión fija se eleva al 10% por año en 2003-2008,
- se incrementa el valor de las importaciones en un 15% al año,
- el déficit por servicios de la balanza de pagos se calcula en una cifra probablemente “holgada” (del orden de 12500 millones de dólares en 2008, con importaciones medidas CIF).

**Las observaciones para este primer escenario fueron las siguientes:**

- (i) el coeficiente de importaciones a PIB (en dólares corrientes) se acerca a 12% en 2008; el saldo de la balanza comercial se reduce a lo largo del período, aproximándose a 12.500 millones de dólares en 2008;
- (ii) se mantiene el superávit de cuenta corriente del balance de pagos a lo largo del período, que se van achicando gradualmente hasta anularse;
- (iii) una recuperación moderada en un horizonte de algunos años parece no requerir financiamiento neto del exterior, dependiendo de la hipótesis sobre el crecimiento de las exportaciones;
- (iv) más que la evolución año a año, es la definición de una tendencia sostenida de aumento de las exportaciones lo que parece crucial para una recuperación sólida; la relación capital/producto va bajando, sugiriendo que no va a haber “escasez de capital”;
- (v) se supone un contexto de incertidumbre acotada y de crecimiento tendencial de exportaciones;
- (vi) la “restricción externa” y el stock de capital no parecen limitaciones fuertes para una recuperación gradual

**En el segundo escenario, llamado de “recuperación más rápida”, las hipótesis son las siguientes:**

- crecimiento medio de alrededor de 4,2% en 2003-2008, con 6% en los dos primeros años, y 3% en los restantes;
- mayor apreciación del tipo de cambio real con respecto al escenario anterior (1,25, base 2001=1, en 2008),
- el PIB per capita de ese año se aproximaría a 6400 en dólares constantes de 2001; la inversión fija crece al 20% anual en los dos primeros años, y al 10% en los tres siguientes;
- el aumento de las importaciones se calcula en un promedio de 17% anual (20% en los dos primeros años, 15% en los siguientes),
- el déficit por servicios considerado en el ejercicio para el año 2008 es de algo más de 13000 millones de dólares.

## Las observaciones planteadas para este escenario son las siguientes:

- (i) el saldo de la balanza comercial se va reduciendo, a algo menos de 10 mil millones de dólares en 2008.
- (ii) Dada la hipótesis de un considerable déficit por servicios, en ese año la cuenta corriente muestra un valor negativo de unos 3500 millones de dólares, alrededor de 1.2% del producto.
- (iii) Como el escenario es más expansivo, el consumo privado crece apreciablemente en 2003-2008, a una tasa mayor que el PIB.
- (iv) La inversión neta contemplada para 2008 superaría 9% del PIB y la relación capital-producto se ubicaría en 2.50 puntos.

## 4.

### INTERVENCIONES Y REFLEXIONES QUE SURGEN DE LA EXPOSICIÓN

---

Estos escenarios destacan dos o tres puntos críticos en lo que respecta a la macroeconomía del país para el futuro más cercano, pero no inmediato. El alcanzar el equilibrio, y de esa manera tratar de asegurar un horizonte temporal relativamente estable, implica despejar algunas incógnitas. La primera, es sin duda la renegociación de la deuda en default, la que definirá la serie de restricciones que tendrá la economía para desarrollarse en un futuro. Claramente, la resolución de este conflicto implica laudar entre, por un lado, los intereses y derechos adquiridos de los acreedores del exterior (junto a las presiones de los Organismos Multilaterales) y por el otro, con las demandas sociales nacidas de una distribución inequitativa, que componen lo que puede denominarse "deuda interna". La resolución de este problema, de una forma seria y responsable, implica el fuerte desafío de encontrar el punto de equilibrio a los intereses contrapuestos, en donde todos entiendan que son pocas las posibilidades de maximizar las demandas de todos, pero que al mismo tiempo, el único modo del cual se beneficiaran ambos grupos será si el país logra encontrar un sendero de crecimiento. La persistencia de una situación de default o, la determinación de compromisos excesivos podrían agudizar incertidumbres y ser fuertes frenos a la actividad y la inversión a mediano plazo.

Si esta situación pudiera encontrar un cauce apacible, la otra cuestión que surge como un problema a resolver desde los agregados macroeconómicos, es el cuello de botella que significa el sector externo para el crecimiento continuo del país. Ante la perspectiva de la falta de financiamiento externo por un período prolongado de tiempo, y ante la incertidumbre aún hoy presente sobre las perspectivas de evolución futura, el país creciendo a un ritmo marcado encontrará pronto nuevamente un déficit en la cuenta corriente del sector externo. Para evitar ese futuro estrangulamiento, Argentina precisa aumentar su base exportadora, para lo que claramente se le demandará al sector productivo que aumente el valor y la cantidad de bienes exportados, los que permitirán sostener en el tiempo el crecimiento del país.

Con un 3% de crecimiento no se puede esperar un cambio inmediato en la economía y el bienestar de la gente. Es cierto que en cuanto a la elección de tecnologías, dada la nueva relación de precios capital/trabajo -que es muy alta desde 2002-, se esperaría una sustitución de producción capital intensiva por una intensiva en trabajo, lo que debería estimular la formación de nuevos empleos. Pero de todas formas, un 3% de crecimiento no permite aumentar el empleo de forma



tal de corregir las enormes tasas de desempleo que está sufriendo el país. Pero es importante comprender que mantenerse en un 3% permitiría consolidarse, para luego poder aumentara a un 6%, lo que sólo podría lograrse con más exportaciones, o más inversión (para superar los obstáculos físicos al crecimiento, como ser el caso de los recursos energéticos), o más aprovechamiento de capital (aumentando la productividad del capital).

Una de las condiciones para que no haya nuevos desequilibrios es aumentar las exportaciones, ya que si no habrá que pedir prestado afuera (lo que terminará implicando que deberán aumentarse las exportaciones más tarde para poder pagar!). Por ende, hay un doble rol de las exportaciones: en lo que se refiere a su importancia para el pago de la deuda, da lo mismo lo que se exporte; pero por otro lado, hay que tener en cuenta la mejora de la productividad de las actividades de exportación, ya que la diversificación es importante para el aumento de la tendencia exportadora. Claro que es difícil aumentar en 15 mil millones de dólares las exportaciones, como se requeriría para el escenario optimista, sólo con productos sofisticados en un lapso tan breve de tiempo.

Por los datos presentados, resulta claro que *es muy complejo extraer tendencias para el caso argentino*. Todo lo visto en los años 90 resulta hoy como tendencialmente muy alto y no sustentable. En Argentina se ha dado la paradoja de desahorrar en tiempos de abundancia y ahorrar en recesiones. En consecuencia, el *problema argentino es encontrar una tendencia*, para lo que habría que tomar decisiones que no tengan la reversibilidad del pasado, ya que al no ser las fluctuaciones distributivamente neutras, quienes pierden en las fluctuaciones siempre son los de menores ingresos, por ser los que poseen menores recursos para prevenirlas y resguardarse. Esta tendencia, para ser previsiblemente estable en el orden macroeconómico, debería responder al mismo tiempo, por lo menos, dos cuestiones fundamentales: *el gasto en transables, que depende de las exportaciones, y la capacidad permanente del pago de la deuda*. Y esto, está determinado por el ingreso permanente en dólares que pueda garantizarse la Argentina (para lo que el PIB per cápita es un buen indicador). Consecuentemente, una de las preguntas fundamentales es: ¿Alcanzan las exportaciones para sostener el tipo de gasto que planeamos?

En el actual contexto, no va a haber financiamiento para Argentina. Por tal motivo, hay que pensar en un escenario de crecimiento autofinanciado, dada la enorme deuda que tiene el país. Los actores relevantes que desarrollaron escenarios alternativos, como por ejemplo el FMI, plantean un crecimiento del 5%, lo que no deja de ser un ejercicio teórico, ya que si se tomasen decisiones sobre esta hipótesis el ejercicio quedaría invalidado. La respuesta al FMI es que como promesa (un crecimiento del 5%) es imposible porque condiciona el crecimiento del país. Si al FMI le parece que al país le va a ir mejor que creciendo al 3% anual, que se haga socio, o sea, que la capacidad de pago esté en función del crecimiento de la economía. El escenario moderado tiene otro pesimista al lado y se presenta en el caso de no respetar el escenario moderado. Ahora, si se limpiara el problema de la deuda externa, el escenario moderado se tornaría en pesimista.

Argentina no ha logrado aún superar el crecimiento en ciclos de *stop and go*. El desafío consiste en evitar el *stop*. Los escenarios están concebidos de forma tal que el *go* no se transforme en *stop* (por eso están planteados desde las holguras y restricciones). La mejor manera de obtener un escenario optimista es no prometer sobre la base de un escenario optimista porque esto genera incertidumbre. El paso siguiente es pasar al nivel meso y micro así como a las demandas al sistema de C y T. Si en el nivel macroeconómico hay un sendero sostenido, van a ir apareciendo op-

ciones por dónde la economía pueda desarrollarse a nivel meso y micro. Es importante que la economía genere cambios tecnológicos, que sea generador de cambios en el patrón de productividad. O sea no es tan importante que las exportaciones sean tecnológicamente de avanzada, lo importante es que la economía sea tecnológicamente de avanzada. Una economía en crecimiento genera una mejora de tipo tecnológica. ***Las políticas macroeconómicas nos dan el marco general y las microeconómicas nos dan la dirección adonde dirigimos.***

Además de lo expuesto hay muchas otras cosas que ocurren. El eje de los escenarios son las exportaciones, el saldo de la cuenta corriente y el PIB. Si se quiere más crecimiento se debe hacer más esfuerzo en las exportaciones. Para que se den estas condiciones deben pasar varios cambios a nivel microeconómico que logren ampliar las exportaciones de los recursos naturales actuales. Si uno supone un shock de distribución de ingreso para el aumento de consumo, si no aumentamos las exportaciones este gasto se debe afrontar con financiamiento externo. Una de las mejores políticas macroeconómicas es evitar los vaivenes, porque es allí donde pierden los más desprotegidos de la sociedad. Con respecto a si optar entre los bienes exportables o los de consumo interno, si hay un mercado interno con este tipo de cambio, hay que seguir adelante porque seguro que es rentable. Si las exportaciones son rentables con un tipo de cambio más bajo hay que continuar apuntando allí. Si las exportaciones aumentan, seguro que el mercado interno se recupera. La lógica macro dice que las exportaciones sostienen el mercado interno, pero no significa jugarse a una sola de ellas. La pregunta a responder es a qué precios funciona la economía.

#### ELEMENTOS A TENER EN CUENTA EN EL EJERCICIO DE PLANIFICACIÓN

Las actividades en ciencia, tecnología e innovación constituyen una de las inversiones más estratégicas de un país, pero a la vez son las que mayores incertidumbres acumulan, por lo que el alcanzar un acuerdo sostenible en el tiempo es un factor clave para el sector. De allí que el análisis de las variables macroeconómicas resulte imprescindible a efecto de contar con un marco de posibilidades y restricciones. La persistencia, por ejemplo, de una situación de *default* en el caso argentino, o la determinación de compromisos excesivos con relación a los recursos previsibles podrían agudizar incertidumbres y generar frenos a la actividad y la inversión a mediano plazo.

Por otro lado, desde los agregados macroeconómicos, el factor clave, ante la perspectiva de la falta de financiamiento externo por un período prolongado, será la cuenta corriente del sector externo. Esto significa, para el sector productivo y por traslación para el sistema de innovación, una demanda de aumento del valor y la cantidad de bienes exportados, o bien una sustitución de importaciones por producción local, los que permitirán sostener en el tiempo el crecimiento del país.

Es cierto que, en cuanto a la elección de tecnologías, dada la nueva relación de precios del capital y del trabajo -que es muy alta desde 2002- se esperaría una sustitución de producción capital intensiva por una intensiva en trabajo, lo que debería estimular la formación de nuevos empleos. He ahí otro desafío para el sistema de Ciencia, Tecnología e

Innovación. Con respecto al dilema sobre si hay que optar entre la producción de bienes transables o de consumo interno, los que implican diferentes demandas al sistema de innovación, la respuesta parecería estar en que habría que favorecer a aquellos que pueden producir bienes no transables competitivos con este tipo de cambio y al mismo tiempo, a las exportaciones que son rentables con un tipo de cambio más bajo.

Si en el nivel macroeconómico hay un sendero sostenido, podrán ir apareciendo opciones por donde la economía pueda desarrollarse a los niveles meso y micro. Es importante que la economía genere cambios tecnológicos, que sea generador de cambios en el patrón de productividad. No parece tan importante, en cambio, que las exportaciones sean tecnológicamente de avanzada; lo importante es que la economía sea tecnológicamente de avanzada, ya que una economía moderna en lo microeconómico (lo que significa dinámica en lo que se refiere a ciencia, tecnología e innovación), retroalimentará los equilibrios macroeconómicos alcanzados. Una economía en crecimiento debería generar una mejora de tipo tecnológica, y tal mejora de tipo tecnológica debería sostener, a su vez, el crecimiento de la economía. En definitiva, el equilibrio macroeconómico es una condición necesaria para el desarrollo del país, pero no suficiente.



# Anexo I.

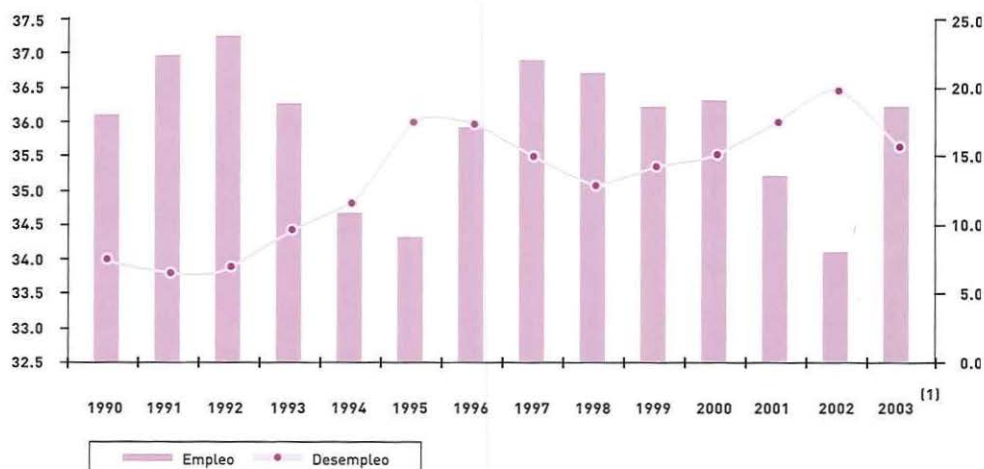
## OTROS GRÁFICOS UTILIZADOS EN LA EXPOSICIÓN

gráfico 4.b

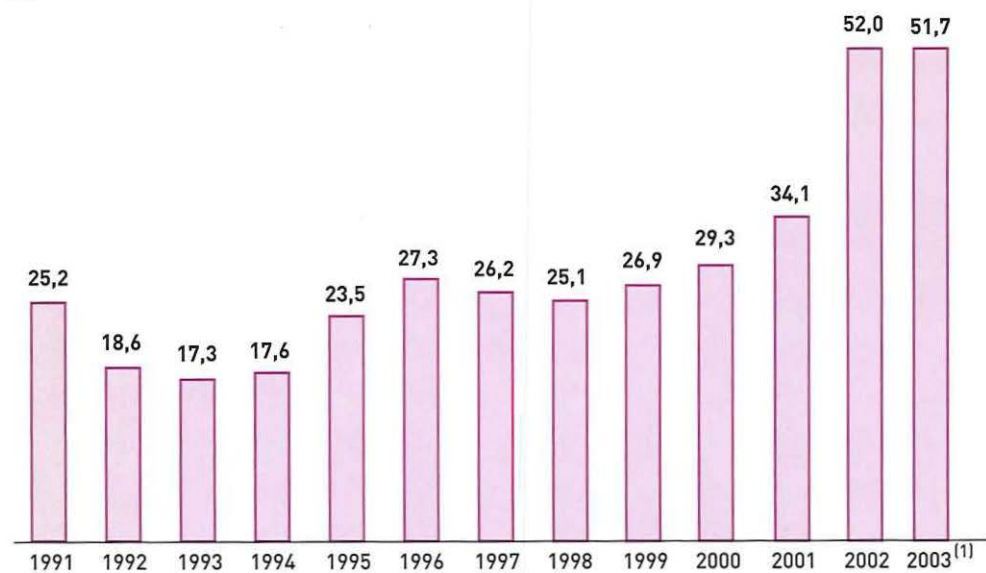
PIB TRIMESTRAL,  
DESESTACIONALIZADO,  
A PRECIOS  
CONSTANTES.  
VALORES Y  
TENDENCIA HP



EMPLEO Y DESEMPLEO (UNIDADES: PORCENTAJES  
DE LA POBLACIÓN URBANA Y DE LA PEA, RESPECTIVAMENTE)



(1) Datos a mayo

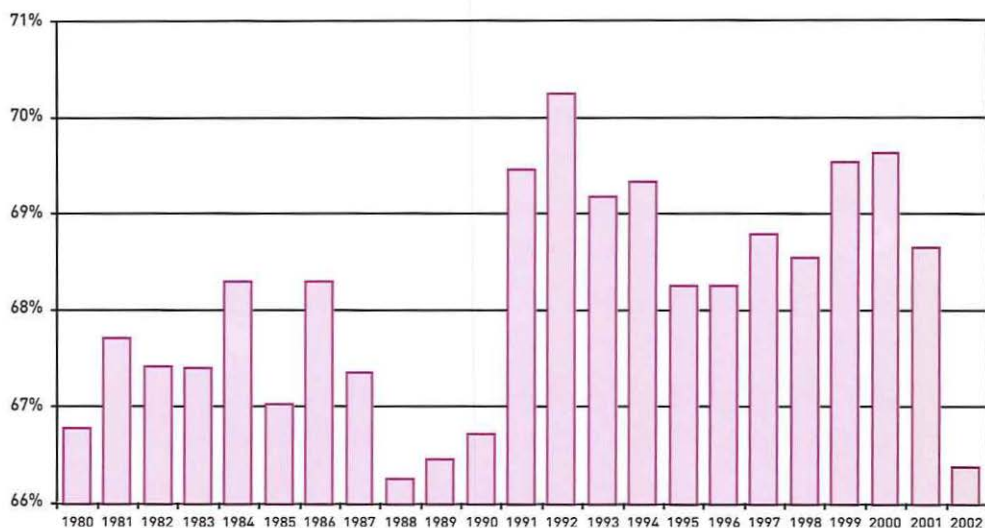


(1) Datos de mayo



(1) Datos de mayo

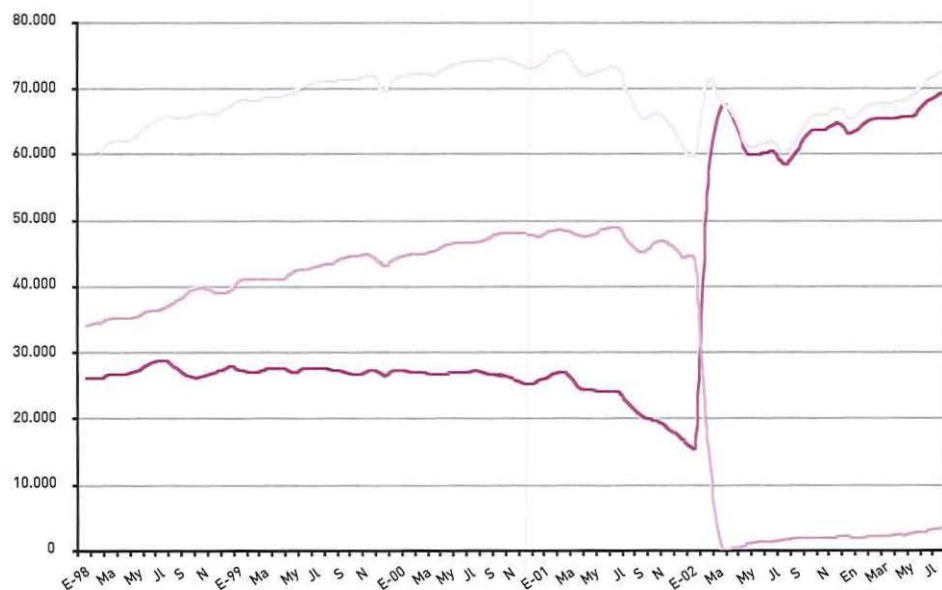
CONSUMO PRIVADO A PRECIOS CONSTANTES • (% PBI)



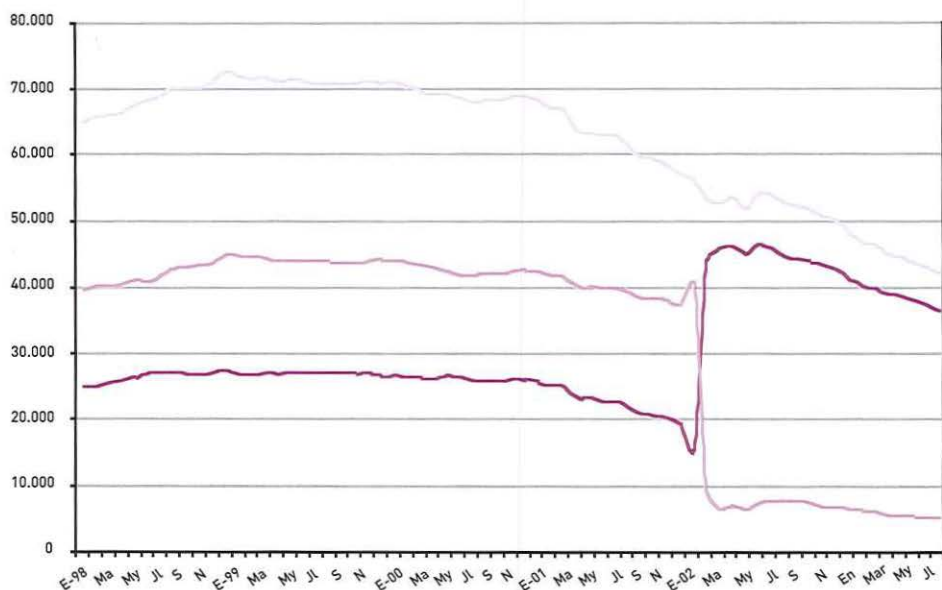


CONSUMO PRIVADO TRIMESTRAL, DESESTACIONALIZADO  
(UNIDADES: MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1993)

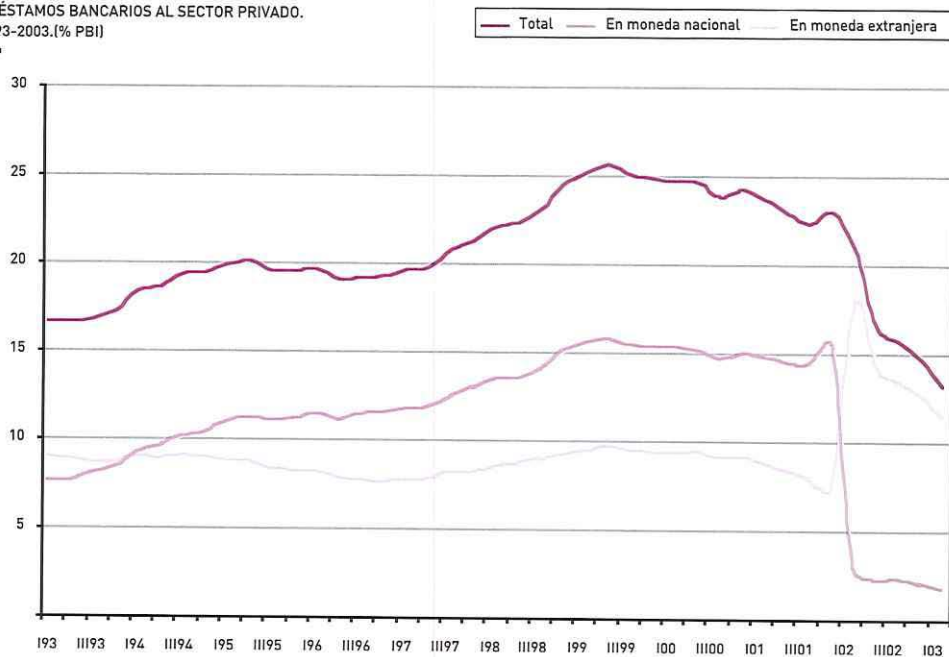
En moneda nacional En moneda extranjera Total



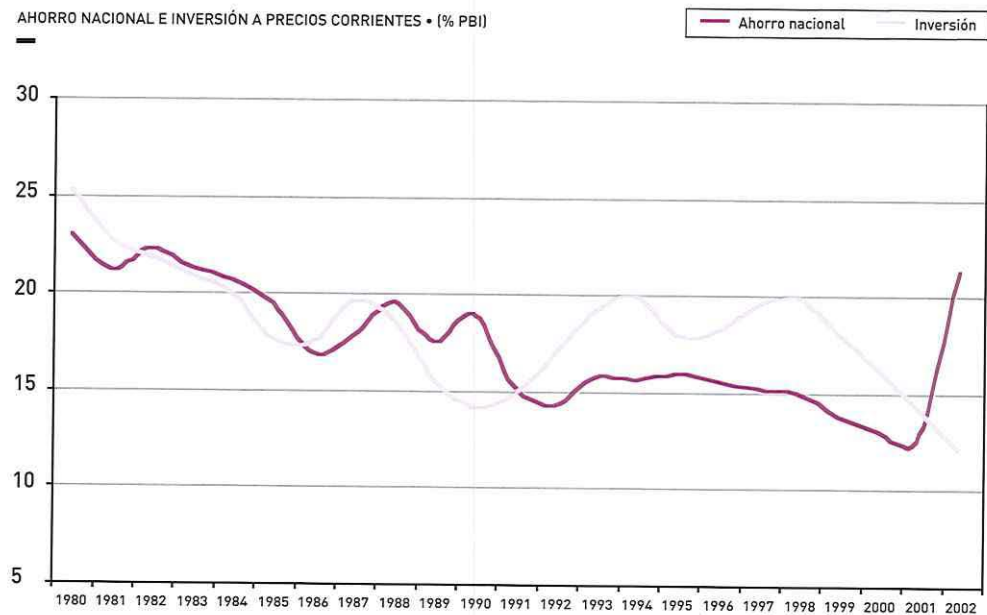
PRÉSTAMOS BANCARIOS AL SECTOR PRIVADO. 1998-2003.  
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)



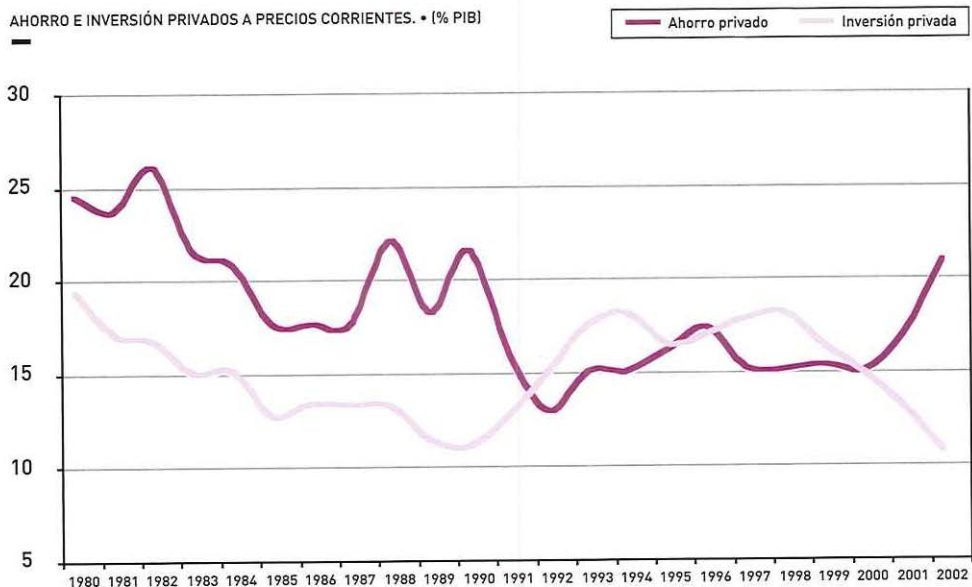
**PRÉSTAMOS BANCARIOS AL SECTOR PRIVADO.  
1993-2003.(% PBI)**



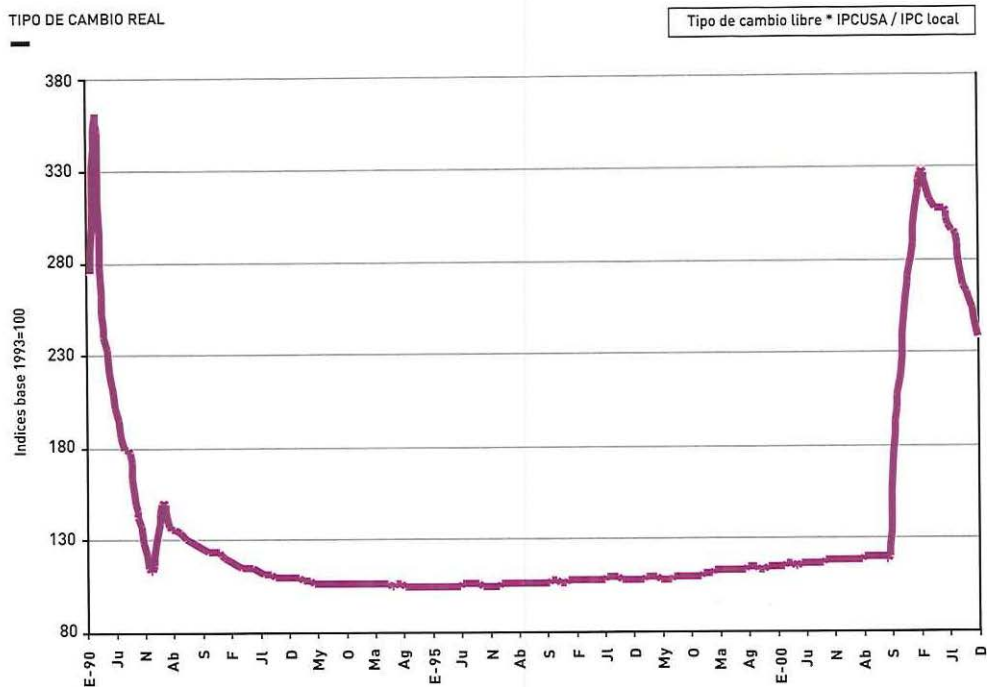
**AHORRO NACIONAL E INVERSIÓN A PRECIOS CORRIENTES • (% PBI)**



AHORRO E INVERSIÓN PRIVADOS A PRECIOS CORRIENTES. • (% PIB)



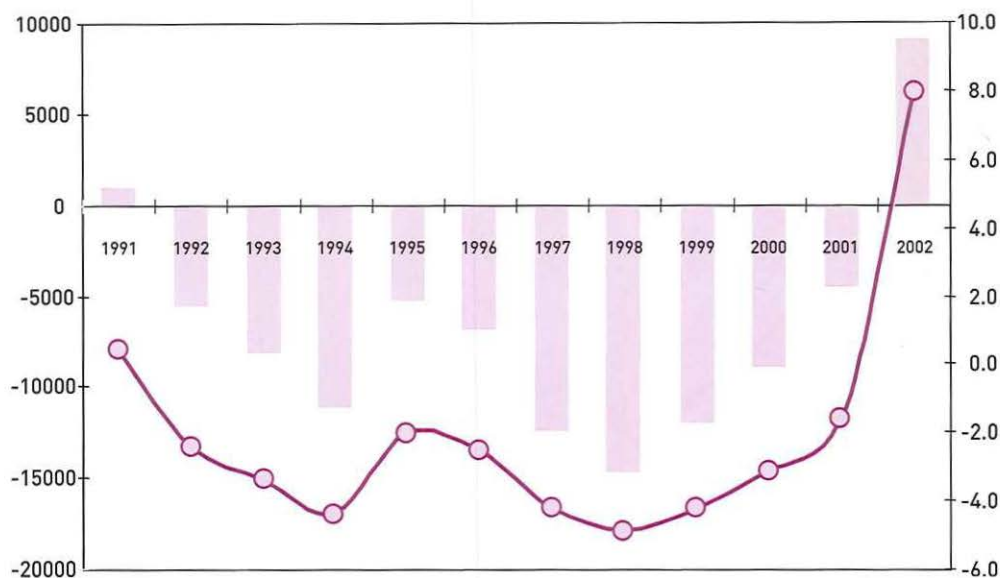
TIPO DE CAMBIO REAL



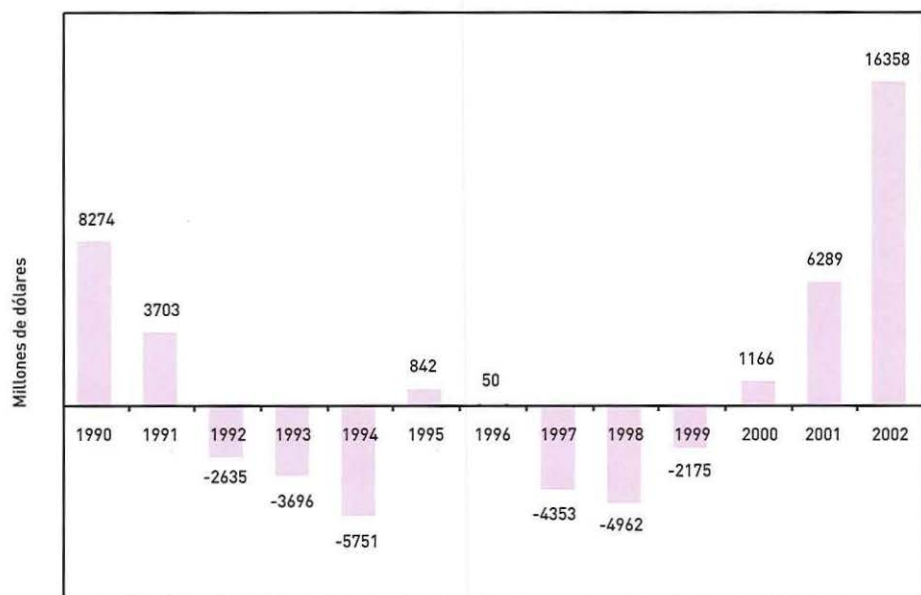


ARGENTINA. SUPERÁVIT EN CUENTA CORRIENTE, SERIE ANUAL

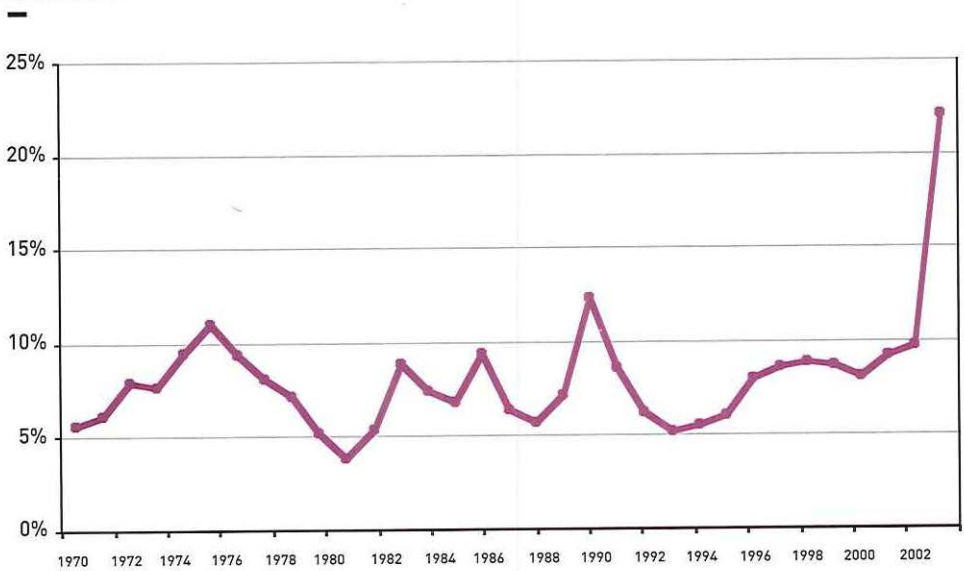
En millones de dólares En % del PIB



BALANZA COMERCIAL DE BIENES. DATOS ANUALES.



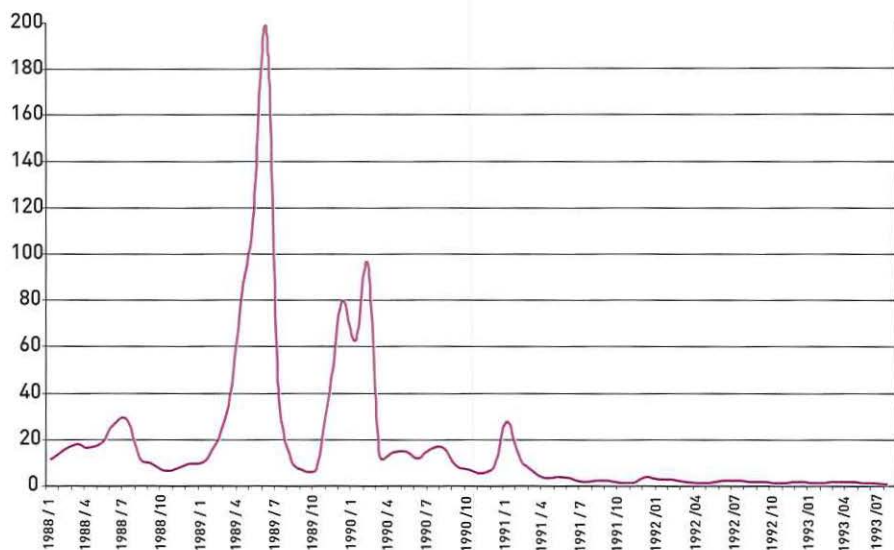
# EXPORTACIONES COMO PROPORCIÓN DEL PIB EN DÓLARES CORRIENTES



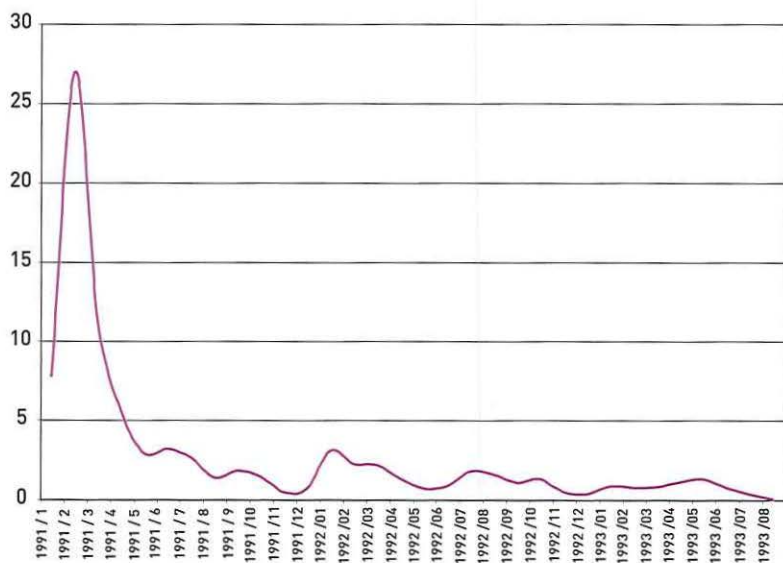
# IMPORTACIONES COMO PROPORCIÓN DEL PIB EN DÓLARES CORRIENTES



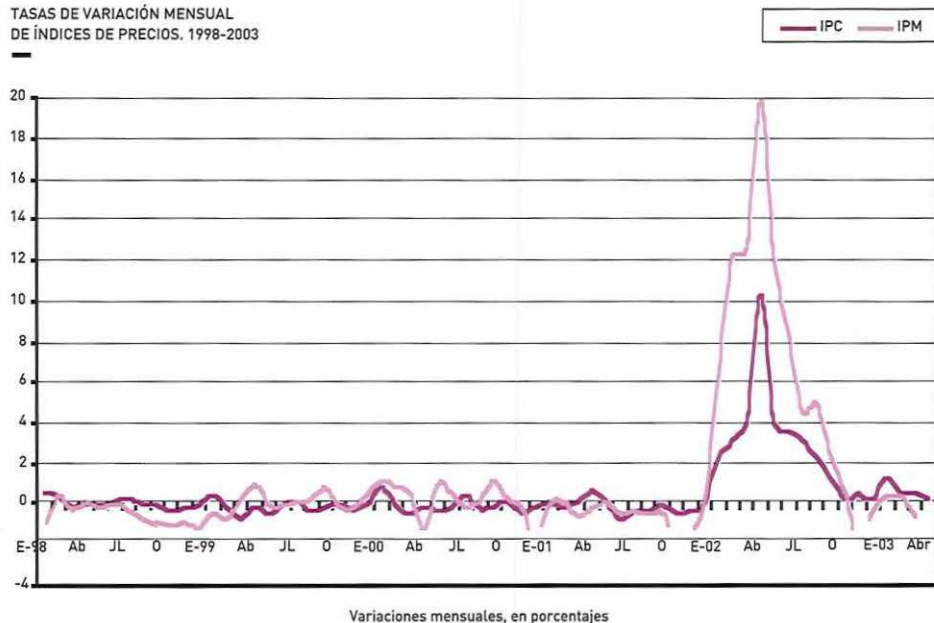
TASAS DE VARIACIÓN MENSUAL DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. 1988-1993.



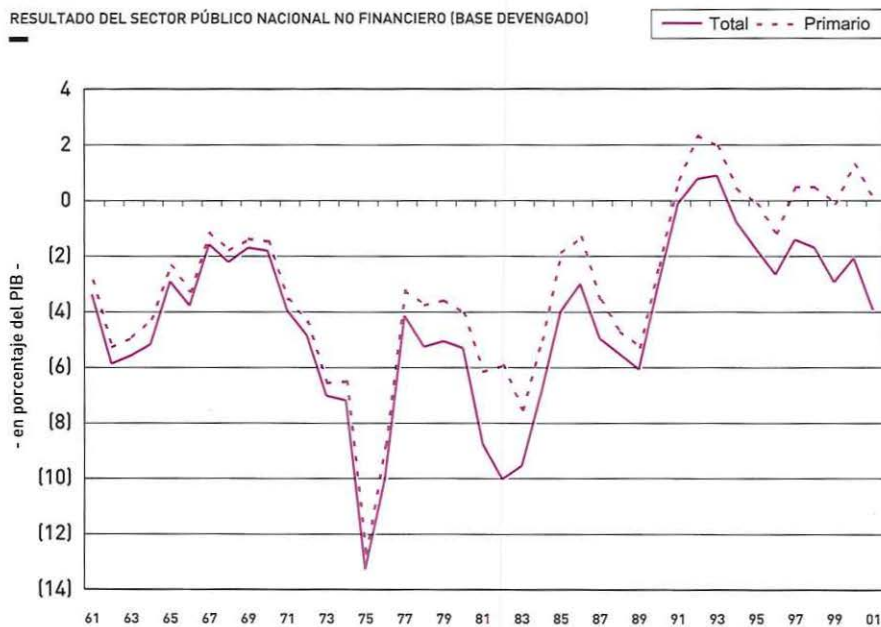
TASAS DE VARIACIÓN MENSUAL DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. 1991-1993.



TASAS DE VARIACIÓN MENSUAL  
DE ÍNDICES DE PRECIOS, 1998-2003



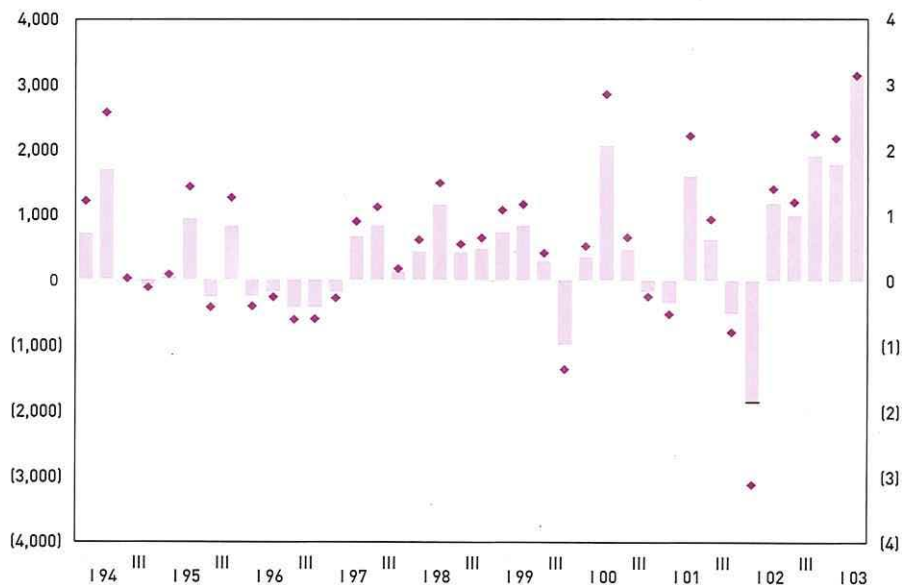
RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO (BASE DEVENGADO)



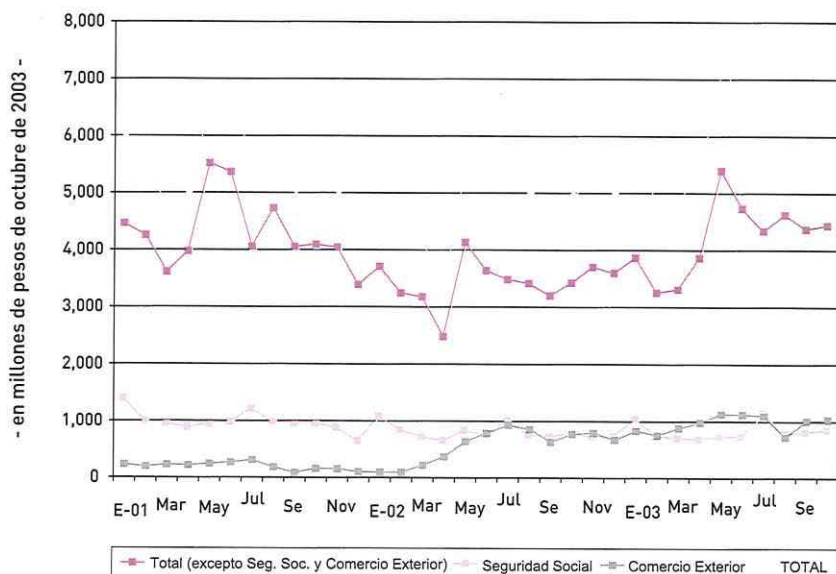


SECTOR PÚBLICO NACIONAL. SUPERÁVIT PRIMARIO  
SIN PRIVATIZACIONES (BASE CAJA)

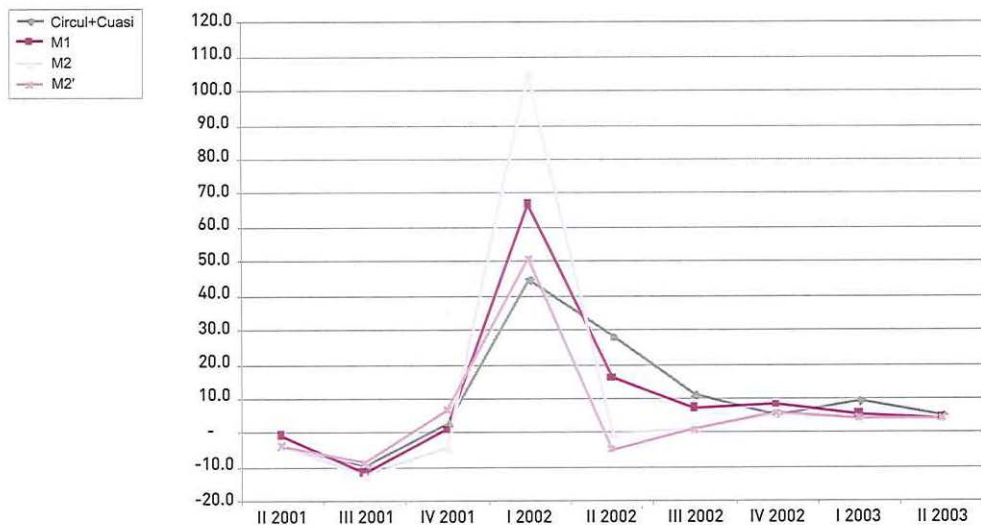
En millones de pesos    En porcentaje del PIB



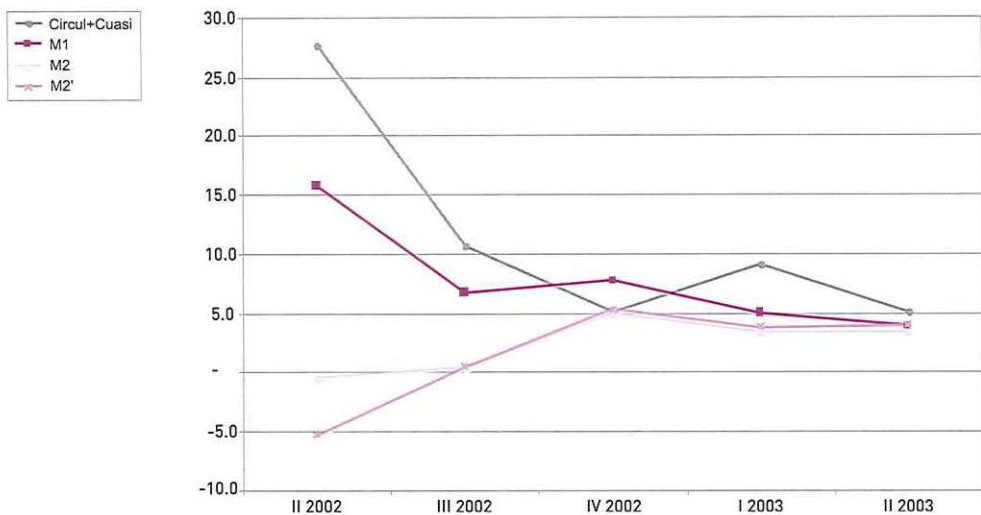
RECURSOS TRIBUTARIOS AÑOS 2001-2003  
DEFLACTADOS POR IPC



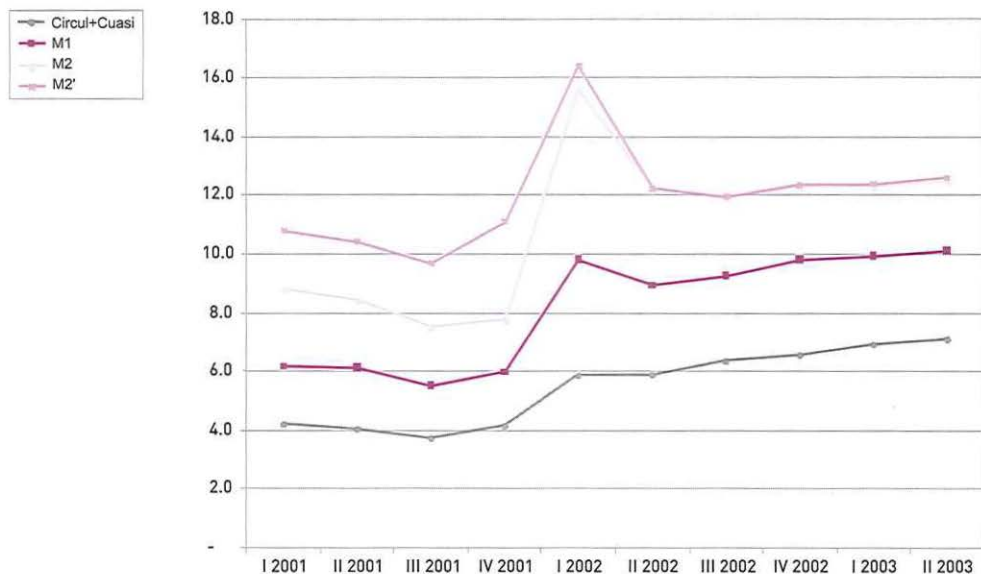
ACTIVOS "TRANSACCIONALES"  
- TASAS DE VARIACIÓN TRIMESTRAL -



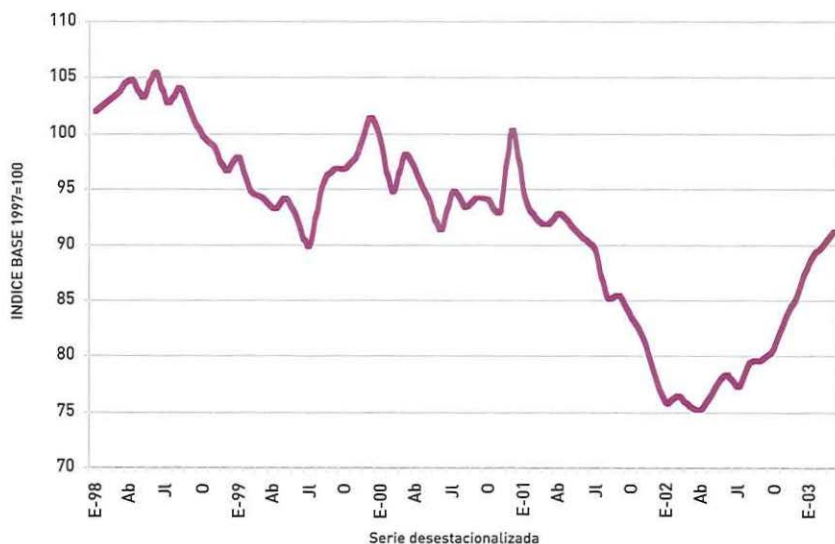
ACTIVOS TRANSACCIONALES  
- TASAS DE VARIACIÓN TRIMESTRAL -



ACTIVOS TRANSACCIONALES  
COEFICIENTES DE LIQUIDEZ



INDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL  
(EMI-INDEC)



## Anexo II. ASISTENTES AL TALLER

---

Mario Albornoz (Coordinador)  
Guillermo Anlló (CEPAL)  
Beatriz Baña (CITEFA)  
Gabriel Barceló (CNEA)  
Armando Bertranou (Director FONCYT)  
Jorge Callejo (SECYT)  
Ricardo Carri (SECYT)  
Horacio Corbiere (asesor del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios)  
Antonio Cascardo (INTA)  
Alberto Cassano (asesor SECYT)  
María Guillermina D'Onofrio (SECYT)  
Andrés Dmitruk (Consejo de Profesionales en Telecomunicaciones, Electrónica y Computación)  
Eduardo Fabre (Instituto de Desarrollo Industrial y Tecnológico, Mendoza)  
Jorge Fontanals (Director Nacional de Planificación y Evaluación de la SECTIP)  
Luis Forciniti (SECYT)  
Alejandro Gay (Instituto de Economía y Finanzas, UNC)  
Rebeca Guber (Centro REDES)  
Graciela Gutman (CONICET)  
Pedro Krotsch (Instituto Gino Germani)  
Bernardo Lischinski (Ministerio de Economía y Producción)  
Fernando Lizaso (consultor)  
Lucas Luchilo (Centro REDES)  
Manuel Marí (SECYT)  
Carlos Martínez Vidal (Centro REDES)  
Angel Monti (consultor)  
Julio Neffa (PIETTE CONICET)  
Héctor Patiño (Programas y Proyectos Especiales SECYT)  
Ana Teresa Pereyra (SECYT)  
Jorge Plano (SECYT)  
José Pizarro (INTA)  
Ernesto Quiles (Programas y Proyectos Especiales SECYT)  
Mario Rapoport (Facultad de Ciencias Sociales, UBA)  
Alicia Recalde (Directora de Planes y Programas, SECYT)  
Juan José Sallaber (INA)  
Mario Sosa (Foro de industrias de base biotecnológica, Secretaría de Industria, Comercio y PyME)  
Leonardo Vacarezza (UNQ)  
Hugo Yanzón (Programas y Proyectos Especiales SECYT)



# Capítulo 4

Carlos Moneta

## Índice

- |     |   |     |  |     |  |
|-----|---|-----|--|-----|--|
| 112 | Presentación  | 130 | 4 - Escenarios y subescenarios mundiales y regionales: correspondencias y vínculos posibles  | 149 | 8 - Intervenciones y reflexiones que surgen de la exposición     |
| 113 | Argentina en los escenarios internacionales del futuro: modelo para armar | 131 | 5 - La inserción externa argentina en los años noventa: el modelo de adscripción subordinada | 152 | 9 - Elementos a tener en cuenta en el ejercicio de planificación |
| 113 | 1 - Introducción  | 136 | 6 - Una visión heterodoxa  | 154 | Anexo I<br>Cuadros y gráficos utilizados                         |
| 116 | 2 - Los escenarios mundiales  | 146 | 7 - Orientaciones para la política exterior en el período 2003 -2018                         | 160 | Anexo II<br>Asistentes al Taller                                 |
| 123 | 3 - La relatividad de la visión: bosquejos para Europa y Japón            |     |  |     |  |

## PRESENTACIÓN

Este documento comprende la presentación sobre "Argentina en los escenarios internacionales del futuro: un modelo para armar" realizada por el Dr. Carlos Moneta, economista. El citado documento forma parte del Plan Estratégico de Mediano Plazo de Ciencia, Tecnología e Innovación. El texto fue editado y corregido por el Prof. Lucas Luchilo.

El taller se desarrolló en la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el día 12 de diciembre del 2003, con el objeto de recabar insumos técnicos para la elaboración del Plan Estratégico. La reunión estuvo moderada por el Director Nacional de Planificación y Evaluación de la SECYT, Jorge Fontanals, y contó con la participación de expertos y funcionarios vinculados a la problemática referida. El listado de los participantes se acompaña como Anexo II.

# Argentina en los escenarios internacionales del futuro: un modelo para armar

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo forma parte de un conjunto de investigaciones que lleva a cabo la Secretaría de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva, con el propósito de disponer de información adecuada sobre los principales procesos que configuran la situación internacional. En este marco se procura identificar una agenda de cuestiones relevantes sobre las cuales están actuando tanto nuestro país como los principales actores del sistema, con una perspectiva de mediano plazo. Se espera así poder avanzar en un análisis de alternativas de los escenarios mundiales que podría tener que enfrentar Argentina durante los próximos quince años, identificando cuáles son los temas y evoluciones relevantes que surgen de esas tendencias. De esa manera, se espera poder identificar cuáles serían los problemas y temas prioritarios sobre los cuales resultaría necesario fortalecer los esfuerzos de investigación, de manera tal de disponer de criterios y elementos útiles para la acción en el campo de la adopción de decisiones y la formulación de políticas públicas.

En el contexto dado, este trabajo procurará avanzar hacia la construcción de escenarios, sin pretender aventurarse en la elaboración técnica de los mismos. El propósito es utilizar la herramienta de los escenarios como un instrumento para delimitar y organizar las incertidumbres, contribuyendo a facilitar la determinación de opciones estratégicas en un futuro que siempre está pleno de desafíos inesperados y complejidad. Si bien el futuro está siempre abierto a múltiples posibilidades, el comportamiento de cualquier actor inmerso en él se basa en determinados patrones, que sí pueden ser adecuadamente interpretados y analizados a partir del contexto histórico, la lógica de funcionamiento e interacción, y las variables socioculturales y políticas. Se intenta explorar cuáles pueden ser los grandes puntos de fractura y cambio, para contar con una mejor preparación ante un amplio espectro de posibles eventos y procesos.

Los escenarios son bosquejos coherentes, aceptables, de un posible mundo futuro; no constituyen una predicción ni un pronóstico específico por sí mismos, sólo esperan poder ofrecer una descripción aceptable de lo que puede ocurrir, señalando eventos y tendencias y cómo éstos pueden evolucionar<sup>1</sup>.

Los escenarios pueden ser exploratorios o normativos (escenarios deseados). Los primeros, que procuran contar con una base técnica, no incorporan aspectos volitivos en su diseño y descripción, dado que tratan de orientar hacia dónde probablemente esta evolucionando la situación bajo análisis, proveyendo guías para los decisores en cuanto a las líneas de acción que convendría adoptar frente ese eventual desarrollo. Los escenarios normativos, intentan establecer fielmente qué es lo que desearía para su futuro esa sociedad.

Se destaca nuevamente que este estudio no pretende desarrollar una construcción sistemática de los escenarios. Se los utiliza como un marco de referencia que enriquezca y supere la modalidad de basar la determinación de los cursos de acción a partir de elementos intuitivos y de las presiones y marcos temporales impuestos por la coyuntura.

Parece muy adecuado emplear estos instrumentos en marcos temporales de aproximadamente quince años. Ese lapso representa tres períodos presidenciales y constituye un tiempo suficiente para la puesta en marcha y la observación de sus resultados, de un nuevo conjunto de políticas públicas destinadas a reubicar a Argentina bajo nuevas pautas en el cambiante sistema internacional.

#### LA TÉCNICA DE ESCENARIOS COMO INSTRUMENTO DE APOYO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PROYECTOS NACIONALES Y REGIONALES

---

Al inicio de su período de gobierno, el Presidente Fernando Henrique Cardoso identifica acertadamente los requerimientos que un país como Brasil debe satisfacer en el marco internacional de la post Guerra Fría, enfatizando la necesidad de llevar a cabo un proyecto nacional de desarrollo que permita fortalecer la posición de ese país en el escenario mundial. Así, Cardoso observa que "en el mundo de la post guerra fría, la importancia de los países como Brasil no depende de factores militares y estratégicos, sino particularmente de la estabilidad política interna, del nivel general de bienestar, de las señales vitales de la economía y de la capacidad de crecer y de generar empleos, de la base tecnológica, de la participación en el comercio internacional y de contar con propuestas diplomáticas claras, objetivas y viables"<sup>2</sup>.

En Argentina comenzamos a recuperar gradualmente la capacidad de pensar a mediano y largo plazo, en virtud de un nuevo clima de fortalecimiento de la democracia. Se espera poder alcanzar cierto grado de previsibilidad, en la medida en que vayamos avanzando hacia la estabilización política y económica. Se requiere poder con contar orientaciones sustentables y viables, no sólo para la acción del gobierno y del sector empresario, sino para el conjunto de la ciudadanía, cuyo apoyo y participación en el proceso resulta insustituible para superar los vaivenes del corto plazo.

---

<sup>1</sup> JEROME GLENN, "FUTURE RESEARCH METHODOLOGY, VERSIÓN 1.0", MILLENNIUM PROJECT, AMERICAN COUNCIL FOR THE UNITED NATIONS UNIVERSITY, WASHINGTON, DC, ESTADOS UNIDOS, 1998, SECCIÓN I. <sup>2</sup> DISCURSO DEL PRESIDENTE DEL BRASIL, FERNANDO ENRIQUE CARDOSO, CITADO EN RONALDO M. SANDENBERG, "A GLOBALIZACAO E O NOVO FUTURO", O ESTADO DE SAO PAULO, 25/8/96.



Ante los imponderables de la globalización y la existencia de un conjunto de factores y procesos negativos a ella vinculados, se procura visualizar escenarios alternativos de inserción y formular políticas de desarrollo de largo plazo que ofrezcan alternativas viables para enfrentar los problemas y optimizar los beneficios.

En este marco cabe recordar que en distintas épocas, áreas geográficas y circunstancias, diferentes países han logrado modificar sustancialmente un cuadro que les era básicamente adverso. Entre ellos; cabe citar al Japón de la Restauración Meiji; Roosevelt en los Estados Unidos; Deng Xiao Ping y posteriormente, el presidente Jiang Zemin con el proyecto de modernización de China hacia el año 2010, "La visión 2020"<sup>3</sup> del Premier Mahatir en Malasia o el proyecto de transformación de la India, concebido para el año 2020. En América Latina se destaca los "Escenarios 2020" formulados durante la administración del Presidente Cardoso, que ofrecen orientaciones y elementos muy adecuados para esta tarea.

## EL DISCRETO ENCANTO DE LA GLOBALIZACIÓN

---

El concepto de "globalización" se presta a confusión a partir de un amplio espectro de interpretaciones a que da lugar. La acepción más neutral se refiere a los procesos -considerados como un conjunto interrelacionado- de creciente interacción y formas distintas de interdependencia que se generan entre las distintas unidades constitutivas del sistema mundial en transformación<sup>4</sup>.

La globalización expresa un proceso multidimensional y dialéctico que se caracteriza, entre otros elementos, por el creciente poder que adquieren el capital y el mercado con respecto al trabajo y al Estado<sup>5</sup>. El proceso de globalización obliga a modificar el paradigma previamente vigente en las relaciones internacionales que conferiría a los estados-naciones el carácter de actores centrales del sistema. A él se suman ahora actores subnacionales y transnacionales, dotados de objetivos y medios de acción propios que adquieren creciente capacidad para interactuar con los estados-naciones, logrando en muchos casos imponer sus propias metas. Si bien ese fenómeno no es totalmente nuevo, se han modificado el funcionamiento del sistema, el carácter, complejidad y dimensión de las interacciones, y la capacidad relativa de los actores para orientar los procesos hacia un resultado deseado<sup>6</sup>.

Por lo expuesto, la globalización puede fortalecer o debilitar a los países, fragmentar a las sociedades y fortalecer o disminuir el poder de los diferentes actores sociales y políticos. Mientras procura ampliar el espacio geográfico y social en el que tiene vigencia y uniformar el pensamiento, los modos de vida y los regímenes políticos y económicos en una proclamada marcha hacia una sociedad global, una economía global<sup>7</sup> y una cultura global crecimiento económico pero amplía y profundiza la marginalidad y exclusión; provocando desequilibrios de dimensión nacional, subnacional y regional. En suma, la globalización en la práctica no constituye un sinónimo de orden,

---

<sup>3</sup> VER "CENARIOS BRASIL 2002" EN *PARCERÍAS ESTRATÉGICAS*, BRASILIA, VOL. 1, N.º 3, JULIO 1997, PP. 9-18. <sup>4</sup> CARLOS J. MONETA "EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN: PERCEPCIONES Y DESARROLLOS", EN CARLOS MONETA Y CARLOS QUENAN (COMP.), "AMÉRICA LATINA, GLOBALIZACIÓN Y REGIONALISMO", CORREGIDOR, BUENOS AIRES, 1998. <sup>5</sup> IBÍDEM. <sup>6</sup> JUAN TOKATLIAN, "GLOBALIZACIÓN, NARCOTRÁFICO Y VIOLENCIA: SIETE ENSAYOS SOBRE COLOMBIA", NORMA, BOGOTÁ/BUENOS AIRES, 2000. <sup>7</sup> CARLOS JUAN MONETA, "EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN: PERCEPCIONES", "TRAB. CITADO; JUAN TOKATLIAN Y ALBERTO FOHRIG ET AL., "EL ESTADO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: UNA MIRADA DESDE LA ARGENTINA" EN CARLOS BRUNO, (COMP.), "ARGENTINA: UN LUGAR EN EL MUNDO", FCE, 2003, PP. 73-77; CARLOS J.

estabilidad y armonía. Entre otros factores, ha contribuido a erosionar la soberanía, las autonomías nacionales, al debilitamiento de la identidad cultural y desarrollo nacional y a un aumento desmedido y compulsivo de la competencia internacional.

En cuanto al otro componente que se privilegia -la democratización- se coincide con Phillips en la necesidad de reconsiderar su concepción y práctica a la luz del proceso de globalización, es decir, de un orden político en el cual la actividad política, social, económica y cultural supera las fronteras nacionales. Esto implica que los espacios de autoridad que previamente se hallaban bajo la competencia exclusiva de los Estados nacionales, se diseminan ahora entre múltiples actores, procesos y estructuras que abarcan un amplio y complejo espectro desde la dimensión transnacional a la inter-societal. Esto nos conduce no solamente a observar los múltiples modelos que coexisten bajo el término de "democracia" a pesar de la apelación que existe a un "modelo único", sino también a prestar atención a los numerosos factores a ella vinculados que van a ser afectados y deben ser incluidos en la consideración de la política exterior e internacional.

Por último, resulta necesario señalar que este proceso de globalización -en muchas ocasiones, presentado como un proceso guiado por fuerzas no personales- responde, en medida substantiva, no sólo a la acción de los procesos de innovación tecnológica y a la actividad de los actores privados, sino también a algunos Estados -los desarrollados- que generaron o contribuyeron a la creación de las condiciones necesarias para su evolución. La constatación de estos elementos conduce a una revisión de la visión que pone el predominio en los aspectos económicos, resaltando el contenido político de la globalización, es decir, ésta requiere de actores y decisiones políticas.

Lo aquí señalado sugiere la hipótesis de un "doble comando", que por otra parte, constituye la base de las definiciones de la economía política internacional: en el plano internacional, el poder de los Estados organiza las relaciones de mercado y por su parte las fuerzas económicas, realizan todos los esfuerzos necesarios para restringir, anular o reorientar, según el caso, las acciones políticas que afectan o pueden afectar su acción.

## 2. LOS ESCENARIOS MUNDIALES

La construcción de escenarios exploratorios que abordan con enfoque multidisciplinario estos temas, tienden a asignar una importancia mayor a los factores políticos y al papel del Estado en esos procesos, teniendo en cuenta la gobernabilidad, las formas de inserción internacional, y su capacidad de adaptarse a la evolución del sistema mundial. Para la elaboración de los escenarios que se presentaran en esta sección, se han tenido en cuenta algunos de los ejercicios que se han realizado en Brasil<sup>9</sup> atendiendo tanto a su coherencia interna como al rol particular que juega ese país en la política exterior argentina y en nuestro primer espacio de maniobra, el MERCOSUR.

A partir de la configuración de los escenarios, se intentará en las últimas secciones del trabajo presentar criterios y líneas de acción que se consideran adecuadas para la formulación y puesta

---

<sup>9</sup> VER, POR EJEMPLO, HELIO JAGUARIBE, BRASIL 2000, PAZ Y TIERRA, RÍO DE JANEIRO, 1989; SAE (SECRETARÍA DE ASUNTOS ESTRATÉGICOS) "CENARIOS EXPLORATORIOS DO BRASIL 2020", BRASILIA, 1997; SUDAM/BASA/SUFRAMA, "MACROESCENARIOS DA AMAZONIA. CENARIOS ALTERNATIVOS E CENARIO NORMATIVO DA AMAZONIA NO HORIZONTE 2010" RELATORIO FINAL, BELEN, 1990, MIMED, OBR. CIT. EN SERGIO BUARQUE, "CENARIOS DO BRASIL E DA AMAZONIA BRASILEIRA" IPEA, BRASILIA, 1998.



en marcha de la futura política exterior argentina. Por último, con el propósito de enriquecer la reflexión y ampliar el área de visión, se han agregado al trabajo distintos conjuntos de "subescenarios" de carácter regional. Si bien esos subescenarios serán tenidos en cuenta para la formulación de propuestas y la consideración de alternativas de política exterior, no se intentará en esta oportunidad avanzar en una vinculación metodológica entre ambos conjuntos de escenarios.

A fines de la década del noventa se participó en un ejercicio conjunto con la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia del Brasil (SAE)<sup>10</sup> con el propósito de analizar las agendas de las relaciones de los países americanos con sus principales interlocutores económicos y los escenarios posibles de mediano plazo. En el análisis realizado, se destacaron los siguientes factores: el proceso de globalización y regionalización; la existencia de un poder hegemónico, los Estados Unidos; la inestabilidad y perturbación de las políticas económicas; distintas dualidades, entre ellas, las de los procesos de unificación y fragmentación; los límites de la globalización económica; la concentración de los flujos de inversión en los países en desarrollo; los peligros de una involución de las economías latinoamericanas, si continuaban vinculadas fundamentalmente a la explotación básica de los recursos naturales; al muy limitado "derrame" del proceso de globalización, ya que sólo un grupo reducido de países con ingresos per capita superior a los US\$ 10.000 participan en algún grado de sus beneficios y a la existencia de fuertes y múltiples contra-tendencias (ej.: procesos de regionalización; renacimiento de los nacionalismos; reacción antiglobalización de segmentos crecientes en la sociedad global, etc.). Además se prestó particular atención a la creciente incertidumbre que acompaña a las negociaciones multilaterales.

## 2.1. ESCENARIO "UN MUNDO FELIZ": UNIPOLARISMO EN UN CUADRO DE INESTABILIDAD ECONÓMICA Y PERTURBACIONES POLÍTICAS

---

El escenario parte de un cuadro de unipolaridad estratégico-militar, articulado con dimensiones de multipolaridad en el ámbito económico, político y científico-tecnológico. A pesar de los intentos de la potencia hegemónica, los EEUU; de articular en forma más coherente el ejercicio de las distintas dimensiones de su poder, la existencia de otros polos de influencia en los campos citados y el grado de maniobra relativo que poseen los Estados y demás actores sustantivos del sistema permite la construcción de coaliciones de intereses entre ciertos países y actores transnacionales y no gubernamentales. Eso da lugar a una situación de alta fluidez en el marco internacional.

En este marco, la alineación al poder hegemónico se produce preferentemente por cooptación, aunque también, de ser necesario, se utilizan métodos coercitivos. La primera formula da lugar, por ejemplo, a la formación de regímenes internacionales funcionales a sus intereses; en el segundo caso, el orden se impone con el disciplinamiento de los actores con intención autonómica. También se presentan situaciones de mutuo acomodamiento, con cesiones parciales de ambas partes. El escenario da lugar a numerosas crisis e inestabilidad a partir de costos elevados que derivan del mantenimiento de esas situaciones.

---

<sup>10</sup> EL SUSCRITO COORDINÓ Y PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO DE BASE Y LAS CONCLUSIONES DEL TALLER: "AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL MUNDO. ESCENARIOS 2010", ORGANIZADO POR LA SAE Y LA SECRETARÍA PERMANENTE DEL SELA, BRASILIA, 19-20/3/1998; VER TAMBIÉN, CARLOS J. MONETA, "ESCENARIOS DE CAMBIO MUNDIAL", XIX REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO LATINOAMERICANO DEL SELA, CARACAS, 25-29/10/93.

El escenario asume el predominio de los valores de democracia liberal y economía de mercado. En ese contexto, se presentan tensiones y conflictos importantes en el campo comercial, ante fuertes intentos por parte de los países desarrollados para profundizar los procesos de apertura de la economía mundial; la utilización de medidas proteccionistas y la formación de coaliciones entre grupos de países desarrollados y en desarrollo para equilibrar los avances asimétricos en la apertura económica.

En el marco latinoamericano, a partir de la evolución que adoptan las negociaciones ALCA-MERCOSUR y MERCOSUR-UE, y el fracaso de las tratativas con la OMC, la región queda en la práctica, desde el punto de vista de sus vínculos económicos, dividida en dos grandes espacios. Por una parte, Sudamérica, con MERCOSUR y la mayoría de los países de la CAN, y por la otra, un área "mesoamericana" que comprende México, Centroamérica y parte del Caribe inglés.

Además se avanza en la internacionalización de la producción y de las finanzas, con una reconfiguración del sistema productivo y financiero mundial y de los procesos tecnológicos. Estos últimos incrementan la productividad e impactan en las condiciones de empleo en la escala global y regional, modificándose en forma sustantiva las ventajas comparativas. Por su parte, la globalización cultural avanza a partir de la creciente articulación de los mercados de comunicación, información y entretenimiento por las grandes empresas transnacionales de medios. Se profundiza el control sobre los soportes y contenidos de las comunicaciones en el mundo en desarrollo, y se incrementan los conflictos entre los Estados Unidos y los países que rechazan el intento de uniformar los bienes y servicios culturales a los restantes productos comerciales, no reconociendo la excepcionalidad de los bienes culturales. Estos procesos contribuyen a la erosión de las identidades culturales nacionales. Como contraparte parcial, un incremento del acceso a internet -particularmente para las regiones no urbanas en América Latina, Argentina y MERCOSUR- facilita el acceso y comunicación interactiva a crecientes segmentos de la población.

Esto da lugar en América Latina a un grado creciente de dualidad cultural, con segmentos de las sociedades incorporados a la "sociedad de la información", mientras grandes mayorías se mantienen excluidas de la misma.

## 2.2. ESCENARIO "ALLEGRO MA NON TROPO": MULTIPOLARIDAD CON PLURALISMO A PARTIR DE BLOQUES REGIONALES, CON INTEGRACIÓN

---

La rápida consolidación de China Popular, que mantiene una relación no conflictiva con Japón y articula un "polo de compensación relativa" mediante, su liderazgo en Asia y la gradual consolidación de un grupo de potencias intermedias: India e Indonesia en Asia y Brasil en América Latina (al cual cabe agregar la gradual recuperación de Rusia como poder militar y económico), permite disponer de un cierto equilibrio con los EEUU en el campo político y económico, reduciéndose asimismo el predominio estratégico-militar. Surge así una nueva geopolítica y geoeconomía de flujo globales de inversiones e información. La cooperación cuenta con constelaciones de actores de identidad regional, unidos por intereses que reconocen las ventajas de los procesos de integración -o cuando estas son limitadas- los privilegian ante los riesgos de una fragmentación del sistema internacional.



Este escenario mantiene la preeminencia de la economía del mercado y los sistemas democráticos liberales. No obstante; se logra alcanzar grados variables de poliarquía a partir de la aceptación de distintas interpretaciones del proceso democrático (multipolaridad política), junto a la afirmación de los procesos de carácter regional. También contribuyen a esto el hecho de haberse alcanzado una regulación más equitativa de la economía mundial.

En este contexto, los Estados Unidos, van aceptando gradualmente la organización y funcionamiento de un orden poliárquico, constituido por las grandes potencias y bloques regionales, que también pueden haber incorporado la organización de bloques temáticos o sectoriales (ej.: bloques ambientales, organizados a partir de la posesión de recursos naturales y climáticos críticos). Los agrupamientos económicos regionales pueden mostrar rasgos de apertura e inclusión (vínculos positivos con otros bloques o países; agrupamientos que funcionan como "Buildings Blocks" del orden económico global).

La configuración que van a adoptar estos agrupamientos regionales admite, en principio, dos alternativas: a) la proyección de las tendencias actuales, que conducen a la continuación del predominio de la Tríada y a la concreción de nuevos agrupamientos que involucran a América Latina, países de África de mediterránea y parte de Europa y Asia Central, como así también una amplia zona del Pacífico, que ya había establecido vínculos económicos y políticos más intensos con Asia del Sur (permanecen aún como zonas semi-desvinculadas gran parte de África subsahariana y el Medio Oriente).

Un segundo diseño para las agrupaciones regionales incorpora un avance sustantivo en la cooperación en el campo político, social, económico y tecnológico entre las regiones en desarrollo -particularmente entre los países que se hallan en el rango intermedio de potencias y las agrupaciones (ej.: MERCOSUR-CAN; ASEAN-China; la Comunidad Sudafricana de Desarrollo, etc.)

Esta configuración también admite relación de cooperación con otros países y agrupaciones tal el caso de CER (Australia-Nueva Zelanda) o México, en América Latina. La armonización entre estos grupos de países requiere un complejo mecanismo de ajustes y conciliación de intereses económicos y políticos. Resultará exitoso si cumple un papel clave al proveer de mecanismos de intermediación y negociación con respecto a las grandes potencias y agrupaciones económicas de primer nivel.

En el marco hemisférico y regional, la negociación ya realizada de un ALCA de "diferentes velocidades" permite que los países que toman parte asuman distintos niveles de compromiso en materia de aranceles, tratamientos de inversiones y servicios. Incorpora un conjunto compartido de derechos y obligaciones aplicables a todos los miembros y compromisos adicionales que pasan a ser negociados por los países que así lo decidan mediante un formato plurilateral.

Este enfoque dio lugar a sistemas diferenciados -desde el punto de vista de las relaciones económicas con los Estados Unidos- a partir del grado de compromisos asumidos. Quedando así configurado un conjunto de anillos concéntricos, organizados de mayor a menor grado según los compromisos adquiridos con la Superpotencia, que incluyen en el primer círculo el área del Caribe inglés y Centroamérica, luego a la mayor parte de los países del Grupo Andino, y en un tercer nivel, más exterior, al MERCOSUR. En posiciones distintas a partir de un grado mayor de vinculación, se encuentra México en NAFTA y el TLC con Chile. Algunos otros países de la región también optaron por acuerdos bilaterales. Esta articulación compleja, supone delicadas negociaciones intra-

rregionales y con EEUU. En este sistema subsiste, además, un interés compartido por mantener vínculos interregionales por el cual las distintas agrupaciones subregionales se caracterizan por la preeminencia que asignan a los vínculos que establecen con uno o más ejes extra-regionales.

En cuanto a MERCOSUR, esta agrupación ha logrado consolidar y expandir sus vínculos políticos y económicos externos, concertando un acuerdo con la Unión Europea y la República Sudafricana, constituyendo acuerdos económicos de carácter más limitado, pero sumamente amplios en los aspectos de cooperación política, científica y tecnológica para el desarrollo, con China-ASEAN, Corea del Sur y Australia-Nueva Zelanda, entre otros en Asia del Pacífico.

En este contexto, dos actores no gubernamentales amplían sustantivamente su campo de acción. Por una parte, continúa la afirmación y preeminencia del conjunto más importante de las empresas transnacionales, que prosiguen en su papel de agentes dinámicos del proceso de globalización. No obstante, junto a ellas se incrementa sensiblemente el papel de la sociedad civil, tanto en el plano nacional como en el regional e internacional. Desempeñan múltiples roles como promotores, gestores y monitores de la aplicación de regímenes y reglas de juego que procuran, con un grado creciente de efectividad, atenuar y mejorar el funcionamiento y el control sobre los "actores del mercado" en el ámbito económico, así como en el funcionamiento de los sistemas democráticos a escala nacional.

Se suma a estos procesos, que tienen creciente intensidad, una mayor conciencia y utilización del concepto del "Estado como un sistema de redes", incrementándose significativamente las dificultades -pero, asimismo las posibilidades- de cooperación Estado-sociedad y de acción en el marco interno y global. Estos factores dan lugar a un fortalecimiento del papel del Estado como gestor estratégico de los intereses nacionales, llevando a sus sociedades a una profundización de los procesos de integración regional. En ese marco, una de las líneas de división reside en los grados y orientaciones de exclusión-inclusión que han incorporado las negociaciones intrahemisféricas e intrarregionales, a partir de las cuales se definen distintas dinámicas políticas y económicas en un mundo multipolar sin hegemonías claramente definidas.

En el campo cultural dos subescenarios parecen emerger. En uno, se ha logrado articular un fuerte movimiento de la sociedad internacional junto a gran número de gobiernos en pos de mantener la diversidad cultural y la excepcionalidad de los bienes culturales, impidiendo que sean equiparados a los restantes productos. Se logra así que la aplicación de nuevas normas de propiedad intelectual no conduzcan a un irrefutable predominio de las grandes empresas transnacionales de la cultura frente a los creadores. Asimismo, esta movilización contribuye a que los gobiernos de las distintas regiones en desarrollo adquieran una mayor conciencia de la importancia de las industrias culturales y que éstas alcancen cierto crecimiento a escala regional bajo control mixto o se organicen empresas multinacionales regionales. En MERCOSUR, una adecuada acción gubernamental por la cultura y la educación, coordinada con el sector empresarial del área, permite cierto incremento de la producción de contenidos culturales y equipamiento, circunstancia que contribuye al mantenimiento de las entidades nacionales y a una progresiva articulación de un sentido de identidad regional.

El segundo escenario dispone que aún cuando se haya logrado o no articular formalmente normas de carácter universal con respecto a las industrias culturales y la diversidad cultural, éstas



no cuentan con los recursos necesarios en los ámbitos regionales, para poder llevar a cabo una acción efectiva.

En estas circunstancias, predomina una situación de fluidez que ante la presión ejercida por las empresas transnacionales de medios, da lugar a distintos tipos de respuestas: una fuerte resistencia a los impulsos externos de modernización de corte neoliberal; una reafirmación -en ocasiones, autoritaria y/o fundamentalista de las culturas endógenas-; y la búsqueda por parte de las elites políticas de un modelo que incorpore de manera más equilibrada la diversidad y el patrimonio histórico con los punzantes requerimientos del entorno económico, político y cultural externo<sup>11</sup>.

## 2.3. ESCENARIO "TRES TRISTES TIGRES": "FRAGMENTACIÓN, ENFRENTAMIENTO Y EXCLUSIÓN"

---

Este escenario incorpora un incremento sustantivo de los enfrentamientos entre distintas potencias y grupos regionales que tienen su correlato en el plano económico y social. Pueden concebirse distintas situaciones de esta naturaleza a partir de algunos elementos básicos: un incremento importante de las tensiones intra-Tríada en el plano económico; el fracaso en los intentos de avanzar en las negociaciones económicas multilaterales; fuerte erosión de la capacidad estadounidense para mantener un tipo determinado de orden internacional a partir de la fuerza militar y la coerción; materialización de distintas alianzas entre miembros de la Tríada y el grupo de potencias intermedias; resistencias por parte de países de la Tríada a aceptar a China (y a configuraciones de actores del grupo asiático a ella vinculado) como potencia de igual nivel en el concierto mundial.

Estas situaciones, articuladas con la preeminencia de posturas proteccionistas en función de la declinación de las economías de los países centrales y el consecuente incremento generalizado de la tensión y perturbaciones sociales, conducen a un incremento de las actitudes de confrontación en el campo político, étnico, religioso y cultural. A ello se suma la persistencia -ahora con mayor diversidad en el plano mundial- de movimientos terroristas y de acción violenta en defensa de distintos intereses.

En suma, se cristaliza una situación caracterizada por la existencia de grupos de países y segmentos sociales (tanto de los países desarrollados como en desarrollo), que mantienen altos niveles de crecimiento y riqueza en un contexto general de creciente marginación. Esto conduce a una exclusión importante de grandes segmentos de la población -particularmente, la juventud- a partir del desempleo estructural. Estas condiciones conducen a generar fuertes tensiones sociales que ponen en peligro los procesos democráticos y la gobernabilidad, pudiendo, en algunos casos, amenazar la propia existencia del Estado nacional en alguna de las regiones en desarrollo.

---

<sup>11</sup> VER CARLOS MONETA, "IDENTIDADES Y POLÍTICAS CULTURALES EN PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL" Y NÉSTOR GARCÍA CANCLINI, "POLÍTICAS CULTURALES: DE LAS IDENTIDADES NACIONALES AL ESPACIO LATINOAMERICANO" EN NÉSTOR GARCÍA CANCLINI Y CARLOS MONETA (COORDINADORES), "LAS INDUSTRIAS CULTURALES EN LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA", SELA, CAB, UNESCO, EUDEBA, BUENOS AIRES, 1999, PP. 19-28 Y 33-52, RESPECTIVAMENTE Y NÉSTOR GARCÍA CANCLINI, "CULTURAS HÍBRIDAS, ESTRATEGIAS PARA ENTRAR Y SALIR DE LA MODERNIDAD", GRIJALBO, MÉXICO, 1989.

En el marco económico, ante el fracaso por no haberse podido alcanzarse una regulación equitativa del comercio internacional, se multiplican las medidas de carácter unilateral, tanto por parte de gobiernos desarrollados, como de las empresas y de la banca transnacional, que perjudican particularmente a los países y sociedades menos desarrolladas. En este contexto adquieren particular relieve las corrientes de comercio internas a cada bloque, libradas por la potencia respectiva. Dada la localización de las inversiones productivas en los tres grandes espacios de la Tríada por parte de las empresas transnacionales de origen europeo, estadounidense y japonés-asiático, esta situación no implica una quiebra total de los vínculos económicos inter-bloque.

Todos estos factores conducen a una perspectiva de un reordenamiento político -económico de orientación autoritaria (con o sin bipolarización estratégico-militar). Para los países de América Latina y los países del MERCOSUR se genera una mayor presión externa, orientada a articular alineaciones político-estratégicas y económicas altamente subordinadas<sup>12</sup>. Este escenario presenta la peor de las situaciones. Al panorama ya descrito se suma un deterioro económico importante, con incrementos en las tasas de Interés, las presiones de la deuda externa y del proteccionismo, poco crecimiento del comercio global y muy probable concentración del mismo y de los flujos financieros de inversiones en otras regiones en desarrollo, (ej: Sudeste Asiático y Europa del Este). A eso se agrega una sustantiva reducción de las capacidades de las administraciones nacionales en América Latina para alcanzar soluciones adecuadas a los problemas sociales y económicos críticos, con sus consecuentes secuelas de deterioro y mayor tensión social.

Por su parte, los procesos de integración regional sufrirían un enorme impacto negativo y, si se contara en ese momento -según se lo formuló en el escenario anterior- con un proceso de articulación hemisférica a partir de un ALCA diferenciado, en el cual el eslabón que mantenía mayor capacidad autónoma de acción relativo fuera MERCOSUR, resultaría muy necesario renegociar ese u otros acuerdos, aceptando un grado mayor de adscripción subordinada. De igual manera, MERCOSUR vería cercenada de forma apreciable la capacidad de mantener en forma adecuada los flujos comerciales y financieros con Asia del Pacífico, Unión Europea y otras regiones. También, se vería reducida de manera apreciable la capacidad de acción de las coaliciones interregionales de los países en desarrollo para modificar las condiciones existentes.

En el campo cultural, es dable esperar un mayor predominio y capacidad de movimiento de las empresas transnacionales de medios en cuanto a su presencia predominante en las regiones en desarrollo, así como podría incentivarse las tensiones entre la Unión Europea y Estados Unidos, ante cerradas políticas de "proteccionismo cultural" que pudieran ponerse en marcha con vigor en Europa y en algunos países y subregiones de Asia del Pacífico. En este sentido también podrían presentarse problemas en el campo informático para el acceso a algunas infovías mundiales. Para América Latina y MERCOSUR, retrotraerse a un esquema de bloques regionales rígidos implicaría una mayor coerción directa en el campo de la informática, entretenimiento y la propiedad intelectual a favor de las grandes empresas estadounidenses de medios, con los consiguientes efectos negativos en el plano cultural y de la identidad.

Naturalmente, los escenarios presentados contienen rasgos muy acentuados, en ocasiones, elaborados con carácter de estereotipos a partir de los rasgos más importantes que caracterizan la situación mundial. Se parte de diferentes construcciones y proyecciones de las situaciones actua-

---

[ 12 ] CARLOS MONETA, "MITOS Y REALIDADES DEL NUEVO ORDEN MUNDIAL: ESCENARIOS POSIBLES" SELA, CAPÍTULOS N° 29, ABRIL-JUNIO 1991.



les, con el propósito de marcar los contrastes entre distintas situaciones polares. La realidad se encargará de diseñar su propio autorretrato futuro, que probablemente, combine e incorpore elementos y parte de escenarios aquí presentados.

En este contexto, se ha deseado voluntariamente asumir el riesgo de profundizar los rasgos, imprimiéndoles matices y detalles que si bien desde el punto de vista metodológico los tornan más vulnerables, en cuanto a la intención de este ejercicio, se considera que ofrecen elementos, que pueden ayudar a la reflexión y a una formulación más adecuada de la política exterior. Es también con ese propósito que en la próxima sección se presentarán "subescenarios" para la Unión Europea, Japón y Asia del Pacífico y MERCOSUR. Estos escenarios sólo serán delineados en breves trazos y su propósito es el de enriquecer el abanico de opciones a tener en cuenta.

### 3. LA RELATIVIDAD DE LA VISIÓN: BOSQUEJOS PARA EUROPA Y JAPÓN

---

A partir de trabajos del Grupo de Prospectiva de la Comisión Europea<sup>13</sup>, cabe considerar los siguientes escenarios para la Unión Europea:

- Escenario "El triunfo de los mercados": Se caracteriza por un dominio absoluto del liberalismo económico y del libre intercambio; en ese contexto la Unión Europea -independientemente de cual sea el número de países incluidos- no se distingue mucho del resto del mundo, formando parte de un mercado planetario único.
- Escenario "Las cien flores": Se caracteriza por una creciente parálisis y corrupción de las instituciones públicas y privadas más importantes de la Unión Europea; por el repliegue de sus ciudadanos sobre el marco micro local y la economía informal, como por la multiplicación de iniciativas dispersas, carentes de una lógica de conjunto en el accionar interno y externo de la Unión Europea.
- Escenario "Responsabilidades compartidas": Se basa en la hipótesis de una transformación del sector público que, acompañado de una coyuntura económica favorable, es capaz de organizar y poner en marcha una política social e industrial renovada, sustentable y socialmente aceptable.
- Escenario "Las Sociedades de Creación": Se caracteriza por una transformación profunda de los sistemas económicos y políticos bajo el influjo de valores que privilegian la protección del entorno y del desarrollo humano. Encarna un nuevo humanismo basado en el desarrollo sustentable.

#### ESCENARIO "VECINDADES TURBULENTAS"<sup>14</sup>

---

Describe una Europa debilitada, inmersa en un entorno geopolítico que presenta enormes perturbaciones, tanto al este como al sur. El desarrollo de estas tensiones y conflictos da lugar a la creación de un Consejo Europeo de Seguridad, centrado en los temas de defensa y seguridad.

---

13 GRUPO DE PROSPECTIVA DE LA COMISIÓN EUROPEA, BRUSELAS, 1997. 14 VISIONES DE ESTA NATURALEZA SE OBSERVAN EN LOS DISCURSOS Y DOCUMENTOS OFICIALES; A MODO DE EJEMPLO, VER MITI, "WHITE PAPER ON INTERNATIONAL TRADE, 2003", TOKYO, 2003. "CONCLUSIONS".

Estos escenarios parecen comprender, en gran medida, dos ejes centrales del debate y la autointerrogación europea sobre su futuro: cual será su modelo social y su papel en el mundo (que en este caso, gira en forma predominante sobre el tipo de relaciones que adoptará con los Estados Unidos). En este sentido, parecen presentarse para la UE dos visiones "clásicas" y sus múltiples variaciones: a.- la Unión Europea se convierte en una "potencia" en el sentido tradicional del término y es capaz de desempeñar un papel más autónomo en el plano internacional; o b.- se constituye esencialmente en un espacio social, cultural y económico preeminente en el campo internacional, pero sensible a las influencias y orientaciones externas de otros actores, en particular, de los Estados Unidos.

---

## ¿HACIA UN JAPÓN RENOVADO?

---

La "enfermedad económica" que ha caracterizado el largo periodo de detenimiento japonés luego de las brillantes décadas anteriores de crecimiento, es también -sino lo es fundamentalmente- un problema político y sociocultural.

Como América Latina se refiere a los años ochenta como la "década perdida", en Japón esa denominación se aplica a los años noventa. Comúnmente, esa visión se incorpora a un Japón que no ha experimentado cambios y es solo parcialmente compartida tanto por observadores externos como internos. En particular, en el grupo de los analistas internos, aquellos que representan a los aparatos de la Administración, resaltan que se han producido cambios importantes. Se refieren a la reestructuración de las compañías japonesas, al cambio de sus estrategias de crecimiento y fundamentalmente, al esfuerzo que están realizando para establecer una fuerte articulación en Asia del Este. A eso, se suma un cambio de perspectiva: se revierte la visión de China como "oponente" que primó en años anteriores. Actualmente se da lugar al papel de China en Asia del Este y en consecuencia se la ubica en el conjunto de esa región como el más importante motor de una dinámica comercial que está ayudando en forma notable al crecimiento de las exportaciones y por lo tanto, a la recuperación nipona<sup>15</sup>.

Esta visión contrasta con la de otros escenarios<sup>16</sup> desde el punto de vista económico, se plantean tres escenarios para Japón; "la revolución Heisei"; una hibridación gradual y una "declinación veneciana".

---

## LA REVOLUCIÓN HEISEI

---

En este escenario una coalición de fuerzas reformistas que se apoyan sobre el electorado urbano emprende una serie de reformas macro económicas y estructurales. Estas comprenden la consolidación fiscal, la reorientación de las inversiones públicas en favor de la creación de infraestructuras sociales y de seguridad y la reforma del sistema de "Keiretsu - banco": se va así estableciendo gradualmente un sistema competitivo con la aparición de nuevos grupos industriales y financieros.

---

<sup>15</sup> "LE MONDE EN 2020. VERS UNE NOUVELLE ÈRE MONDIALE", OCDE, PARIS, 1997, CAPÍTULO I

Este escenario, en el nivel macroeconómico se asemeja mucho al escenario anterior, pero en cuanto a los procesos de reestructuración, prevé tiempos más largos de ejecución, para evitar la presión de un desempleo en masa. Gradualmente la reforma del sistema financiero se ve acompañada por una nueva ola de incorporaciones de tecnología e información en el sistema de producción. Este escenario resulta, desde el punto de vista político, más viable que el anterior ya que evita procesos de cambio abruptos en el plano político y económico favoreciendo la articulación de coaliciones y alianzas políticas que lo tornen viable.

### UNA DECLINACIÓN "VENECIANA"

---

Este último escenario plantea que si no se adoptan importantes medidas de reforma, Japón puede sufrir un proceso de decaimiento lento, equivalente al que sufrió Venecia en el siglo XVIII, con pérdida del dinamismo económico, y del liderazgo del proceso asiático.

En los restantes órdenes, se encuentra la necesidad de llevar a cabo una reconstrucción política, avanzar en un proceso de descentralización y enfrentar algunos de los problemas de identidad y valores de la sociedad japonesa (ej: juventud; inmigración y el impacto de grados no determinados de transición de un sistema de valores jerárquico y autoritario a uno individualista y más liberal). En cuanto a la inserción nipona en el mundo, tres escenarios que podrían surgir responden a:

- 1.- Japón con adquisición de poder militar y estratégico de corte tradicional, ejerciendo un fuerte liderazgo regional.
- 2.- Un incremento de poder y liderazgo a partir de un proceso de fuerte articulación regional (el desarrollo de un espacio regional, económico y de seguridad). Este escenario presenta muy probables tensiones con China.
- 3.- Japón alcanza el estatus de "poder global" en los planos en los cuales actualmente acciona, incrementando su rol de intermediario entre Asia y Occidente, su fortaleza económica y su utilidad y funcionalidad para cubrir las necesidades de los países asiáticos incluyendo las de China Popular (Este escenario incluye la posibilidad de una vinculación asociativa entre China y Japón).

Una presentación mínima de las posibilidades de Asia de jugar un enorme papel en las próximas décadas incluye necesariamente algunos comentarios sobre China y los restantes países de la región. Ya en nuestros días China se convierte en el cuarto centro manufacturero del mundo y las empresas transnacionales están moviendo producción a China, con enorme impacto negativo sobre otras economías desarrolladas y en desarrollo (ej: México). En el marco del plazo previsto para este trabajo -15 años- China tendrá un Producto Bruto Interno equivalente o superior al de los Estados Unidos (cabe señalar que esto no significa equipararse en términos de desarrollo ya que en función de los problemas de distribución que enfrenta se halla todavía -en este aspecto- en posiciones muy bajas en la jerarquía internacional).

A fines del 2012, cuando se cumplan los diez años del Acuerdo de Libre Comercio firmado a fines del 2002 entre China y ASEAN -acuerdo sobre el cual hay conversaciones para que se incorporen



a él también Japón y Corea del Sur- constituirían (aún sin incorporar a los dos últimos países nombrados) el tercer bloque económico mundial luego de la Unión Europea y NAFTA.

Entre numerosos escenarios concebibles, quizás estos tres pueden contener un haz de opciones importantes desde el punto de vista de la configuración y funcionamiento del futuro sistema internacional:

**a.- Adscripción:**

China negocia su incorporación al Grupo G7/8 y a la OCDE.

**b.- Primus inter pares:**

China desarrolla un liderazgo regional en Asia (en forma compartida o en disputa con Japón) y sobre el grupo de potencias emergentes de rango medio.

**c.- Rivalidad:**

Comportamiento más autónomo y competitivo con Estados Unidos y actores de la Tríada.

El primer escenario corresponde a situaciones de crecimiento económico con estabilidad social y política y una mayor predictibilidad de la política exterior. Asimismo, la necesidad de mantener desde el punto de vista estratégico y económico una relación adecuada con los Estados Unidos podría favorecer las posibilidades de acercamiento con Japón, Corea del Sur y otros actores asiáticos.

El segundo escenario ubica a China en un camino intermedio, por el cual no se puede quebrar lanzas en forma explícita con los Estados Unidos. La evolución del sistema internacional e interna aconsejan mantener posiciones de mayor independencia relativa, con capacidad de crítica y de orientar las posiciones de los países en desarrollo frente a los desarrollados.

Por último, el tercer escenario parte de mayores dificultades en el proceso de crecimiento económico por factores internos y externos (entre ellos, ocuparían lugares prominentes conflictos y tensiones comerciales con Estados Unidos y la UE y posibles problemas sociales internos); alguna medida de mayor intervención estadounidense en Asia, la percepción de una mayor debilidad del Estado chino ante su aumento de exposición por su nueva inserción internacional y los peligros potenciales a que conduce la exposición cultural (información, cultura y entretenimientos occidentales) en el proceso social interno.

## ESCENARIO LOS "CINCO GRANDES"

---

Un escenario global para el año 2020 preparado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)<sup>17</sup>, asume que se obtendrá un importante crecimiento económico, fundado sobre mecanismos de mercado y democracia liberal. En el estudio se enfatiza el rápido desarrollo alcanzado por algunos estados que no son miembros de la OCDE, particularmente en la región de Asia del Pacífico: China, India, Indonesia, Brasil y Rusia. Estos países - los nuevos "Cinco Grandes"- adquieren el carácter de actores importantes en la escena mundial en el plano económico, político y medioambiental. En este escenario, China se transforma en la economía más dinámica del mundo e Indonesia se convierte en un gran exportador de industria ligera, re-

---

<sup>17</sup> IBÍDEM



duciendo la utilización de sus recursos naturales. Ese país logra, al igual que China, una fuerte reducción en el porcentaje de la población en estado de pobreza. India, por su parte, continuaría recibiendo los efectos benéficos del proceso de reforma económica que encaró a principio de los años noventa, continuando con el crecimiento de sus exportaciones y el aumento de su nivel de desarrollo. Por último, Brasil proseguiría con los progresos que ya ha obtenido en la reestructuración y estabilización de su economía.

Según la OCDE, los "Cinco Grandes" serían nuevos actores de primer nivel que hasta ahora no formaban parte de la Organización pese a reunir poblaciones de más de cien millones de habitantes, superar los 100.000 millones de dólares de PIB y haber logrado importantes desempeños en numerosos ámbitos (ej: agricultura, energía - incluyendo la nuclear - medio ambiente y comercio e inversiones). A todos ellos les asigna el carácter de líderes regionales y la capacidad de actuar en un nivel superior en la política y la economía internacional.

Contando como base con un ritmo de expansión económica del orden del 2% anual, el estudio de la OCDE estima que si se obtuviera un crecimiento mayor, la parte de los países en desarrollo en el PIB mundial pasaría al 67% en el 2020 contra el 44% en 1995. En ese marco, los "Cinco Grandes" podrían representar más de un tercio del producto interno bruto mundial, alcanzando el nivel de los países de la OCDE. En cuanto a la paridad del poder de compra (PPC), China Popular sería la primera economía mundial, equivalente a la mitad del total de la OCDE. Si se consideran como base los precios de mercado, China se ubicaría como tercera economía mundial y su PIB representaría el 7% del total mundial en el 2020. En consecuencia, los países no miembros -particularmente, los "Cinco Grandes"- desempeñarían el papel de importante motor de la economía mundial. En ese marco, el desempeño económico de los países de la OCDE sería cada vez en mayor grado, influido por las políticas adoptadas y los resultados obtenidos por este grupo de países<sup>18</sup>.

Asimismo, el estudio señala, con respecto a otros factores, que la utilización del agua; la pesca; las forestas y otros recursos naturales generarán mayores problemas ambientales. Estos serán más numerosos e importantes a escala local, nacional, regional y mundial. Además, se presenta una fuerte urbanización en la mayor parte de los países no miembros de la OCDE y un papel cada vez más importante de las industrias y de los servicios en la estructura económica. Según estimaciones de la Naciones Unidas, la población urbana en los países desarrollados va a superar el 50% en el año 2020 y asistiremos al desarrollo espectacular de un gran número de megaciudades, notablemente en Asia.

Asimismo, en los países de OCDE, con una población en rápido envejecimiento, habrá nuevas situaciones con respecto a las necesidades de mano de obra, en un contexto de alta competitividad y de mutaciones estructurales generales. En ese sentido, se prevé para todos los países una nueva situación en cuanto a la gobernabilidad, que presentaría nuevas situaciones de equilibrio entre los Estados y los actores públicos y privados.

En este contexto, la emigración de los países en desarrollo a los de la OCDE podría, en principio, atrasar los problemas de envejecimiento de su población y atenuar los desequilibrios sectoriales en el mercado de trabajo. Por su parte, la demanda mundial de productos alimenticios va a au-

<sup>18</sup> VER ROBERT LAWRENCE, ALBERT BRESSAND Y TAHATOSHI ITO, "A VISION FOR THE WORLD ECONOMY", THE BROOKINS INSTITUTION, WASHINGTON, DC, 1996, C. 2.

mentar fuertemente. China e India representarían más de la mitad del aumento de esa demanda para el 2020.

## LOS ESCENARIOS ECONÓMICOS MULTILATERALES

---

En nuestro contexto contemporáneo, Lawrence, Bressand e Ito, tres muy calificados economistas, han construido una de las visiones más claras, en nuestro entender, sobre las situaciones-tipo, que se pueden presentar en el sistema internacional en el ámbito de las negociaciones económicas.

En lo sustancial, tres grandes visiones, sustentadas por distintas fuerzas políticas y económicas, compiten frente a los procesos de globalización. En el campo de los mega-globalizadores, existe la creencia que los esfuerzos cooperativos intergubernamentales no son necesarios y la tarea será realizada por el mercado. Otros, que se aproximan a posiciones de transformación del sistema, evalúan que la cooperación internacional es esencial y debe incrementarse para alcanzar reglas justas. Por último, otras fuerzas políticas consideran que la globalización ha adoptado un camino erróneo y perjudicial para las sociedades y los Estados y que debe ser detenida -y si se puede, es mejor retroceder en parte de lo avanzado- dando lugar a que las Naciones Estados recuperen su autonomía y capacidad de maniobra. A partir de estas tres grandes líneas de fuerza, los autores han diseñado tres escenarios ideales: "la mano invisible"; "fragmentación global" y "armonización imperial".

La mano invisible: en esta visión las fuerzas de mercado van a producir espontáneamente la convergencia global de las políticas económicas, logrando que las consideraciones e intereses de carácter nacional, político y cultural se tornen irrelevantes. Actores fundamentales en el proceso serán las corporaciones transnacionales y los inversores y la puesta en práctica de regulaciones, estándares e instituciones de carácter universal, que ofrecen libertad absoluta para las inversiones, etc.

En el mundo de la "mano invisible" no se requiere coordinación gubernamental ni gobernabilidad internacional. Las instituciones internacionales y nacionales permanecen débiles e ineficaces. En este contexto, la competición internacional tiene lugar básicamente en el plano de las economías regionales y se presume que la presión de los mercados va a liberar a las naciones y regiones de los enfoques y actividades de carácter geopolítico, dirigiendo todos sus esfuerzos al logro de objetivos económicos; será el mundo del desarrollo de los mercados.

No obstante, aquellas naciones que sean sede y marco de contención y apoyo de los más importantes centros financieros, productivos, de organización y de desarrollo tecnológico, serán más poderosas que las otras; las relaciones de dominación seguirán existiendo y probablemente, se profundizarán. Paradójicamente, este escenario descansa en la premisa que los gobiernos serán suficientemente fuertes como para poder imponer las reformas estructurales, jurídicas y sociales y políticas necesarias para adecuarse y facilitar el reino del mercado.

Fragmentación global: La banca y las finanzas transnacionales son dos poderosos actores que cuentan con el apoyo de distintos gobiernos desarrollados. Estos últimos impulsan los procesos

---

[19] MICHEL ALBERT, "CAPITALISME CONTRE CAPITALISME", SEUIL, PARIS, 1991.



de globalización y distintos grupos de países se sienten amenazados por ese proceso, que perciben penetra sus culturas y valores poniendo en jaque al medioambiente. De igual manera, entienden que se diluyen las posibilidades de alcanzar una sociedad igualitaria ante tendencias que favorecen la concentración e incrementan la marginalidad y exclusión.

El proceso avanza en tal forma que aún algunos países desarrollados hacen causa común en este campo. Tensiones internas en las grandes agrupaciones regionales (ej: UE) y frente a otras naciones o regiones; creciente competencia en las áreas de la producción de alta tecnología; en el de la mano de obra, con altos diferenciales de costo; en estándares laborales y en general, a lo largo del espectro social constituyen elementos de este escenario. Por esta vía es probable alcanzar niveles importantes de fragmentación global.

Armonización imperial: el tercer escenario concibe la instauración del comercio libre con alcance global. Este logro no resulta de un proceso espontáneo conducido por el mercado, como se asumía en el escenario de la "mano invisible", sino que surge por la dura mano del poder económico y político.

En este escenario los EEUU y la UE tiene la capacidad de modelar el mundo a su imagen (para algunos analistas debería agregarse un tercer bloque, dirigido por Japón - China). Dada la enorme importancia del mercado americano y en segundo lugar, del europeo para el resto de la comunidad de naciones, este factor favorece la visión estadounidense de considerar su modelo sociocultural, político y económico como uno de apelación universal, que debe ser emulado por el resto.

En ese contexto, las propias necesidades de los Estados Unidos -que atraviesa ciclos de bonanza y de erosión de su hegemonía económica, sumado a la presencia de agentes políticos y económicos que maximizan la satisfacción de sus intereses- inducen una estrategia estadounidense de imposición de extraterritorialidad, a partir de su voluntad de aplicar medidas punitivas cuando las acciones externas de otros países difieren de las que considera adecuadas.

El mundo de la "armonización imperial" contiene cuatro elementos: los Estados Unidos y la Unión Europea jugaran el papel de núcleos de atracción de bloques regionales; la zona del Pacífico estará menos integrada que ellas, pero tendrá el mismo nivel de comercio. La relación entre los tres grupos presentará conflictos; para evitar un avance demasiado profundo de las crisis, que paralizaría a todos, se cuenta con los mecanismos del sistema económico multilateral.

Manteniendo (con un acuerdo implícito), la libertad de acción de cada uno en su esfera de influencia, los Estados Unidos y la Unión Europea tendrían distintos conflictos con el grupo asiático, liderado por Japón y China. Estos países asiáticos tratarían de resistir este intento de armonización imperial centrado en los Estados Unidos y Europa.

En este escenario los dos bloques y el espacio del Pacífico podrían mantener cierta expansión del comercio, pero no buscarían aumentar la integración entre ellos. Como resultado, las funciones de las instituciones multilaterales serían las de prevenir el caos y contener las guerras comerciales, en vez de facilitar la integración multilateral profunda.

Así, el conflicto central sería el de "capitalismo versus capitalismo", como lo planteara una década atrás Michael Albert en su famosa obra "Capitalismo contra Capitalismo"<sup>20</sup>. En este escenario tres centros de poder mundial pueden obligar a otras naciones a adoptar estándares y regímenes regulatorios. Se obtendrá un sistema internacional abierto en el plano económico, pero lo será a expensas de la diversidad nacional, la autonomía y enormes costos sociales.

## 4.

### ESCENARIOS Y SUBESCENARIOS MUNDIALES Y REGIONALES: CORRESPONDENCIAS Y VÍNCULOS POSIBLES

---

En el Esquema N° 1 se ha procurado organizar los distintos escenarios a partir de sus correspondencias, si bien, en muchos casos, éstas son solo parciales. Asimismo, se ha intentado determinar cuáles serían las situaciones y tendencias que predominarían en cada caso para los escenarios mundiales. Será en estos contextos donde habrá que reflexionar sobre las distintas posibilidades que pueden presentarse para América Latina y MERCOSUR/Argentina. Para estos últimos, adquiere particular relieve la distribución del poder mundial (hegemonía; bloques; fragmentación) y los escenarios económicos globales, que incorporan distintas evoluciones de las negociaciones económicas multilaterales.

#### MERCOSUR

---

La evolución del MERCOSUR en los escenarios previamente planteados dependerá, fundamentalmente, de las condiciones de liderazgo nacional y del conjunto subregional; de la evolución interna (en términos del grado de cohesión social) y de la situación de fortaleza o debilidad general en que se encuentre MERCOSUR. Así, ¿se contará con un MERCOSUR consolidado; ¿se mantendrá en una situación intermedia, como la actual? ¿Sufrirá un proceso de declinación? A modo de ejemplo, "MERCOSUR fortalecido" podría conducir a un "ALCA light" (escenario de un "Mundo Feliz", con hegemonía unipolar) o a un ALCA compatible con los intereses y orientaciones de los procesos de integración latinoamericana (Escenario "Allegro ma non troppo" de bloques regionales). Probablemente, permitiría mantener un nivel relativamente menor de adscripción que en el caso del escenario de los "Tres Tristes Tigres" ("fragmentación y rivalidades regionales"). Las posibilidades de alcanzar los dos primeros escenarios serían mucho menores si se parte de un MERCOSUR que languidece o peor aún, en franca declinación.

Asimismo, pese a que nos estamos moviendo en marcos temporales de quince años, las condiciones iniciales -es decir, cual fue la situación en los escenarios de negociación económica multilateral del 2003-04 (DOHA; ¿DOHA1? ¿DOHA2?) inciden profundamente en la evolución de las negociaciones en el marco hemisférico (ALCA) o interregional (UE).

En suma, en un escenario "Un Mundo Feliz", de hegemonía unipolar, con el muy probable correlato de escenarios de "armonización imperial" en el campo de las negociaciones económicas multilaterales, la tensión principal reside en las interacciones ALCA-MERCOSUR. En el escena-

---

<sup>20</sup> ESTA SECCIÓN Y LAS SIGUIENTES ESTÁN BASADAS EN NUESTRO TRABAJO "ALTERNATIVAS EN POLÍTICAS EXTERIOR", ARCHIVOS DEL PRESENTE, AÑO 8, N° 29, 2002



rio de "Allegro ma non troppo" ("bloques regionales"), pueden alcanzarse acuerdos más satisfactorios entre ALCA y MERCOSUR, que respeten los intereses de ambas partes y lo principal de los acuerdos de integración en América Latina. En el escenario de "Tres tristes tigres" ("fragmentación y rivalidades regionales"), la negociación muy probablemente se incline a favor del ALCA y el estatus de MERCOSUR dependerá del estado de sus condiciones internas.

Por último, no hay que olvidar que lo recientemente negociado en Miami (Reunión de noviembre del 2003) significa la aceptación por las partes de un ALCA, que puede evolucionar y ser modificado de manera más flexible a través del tiempo. En ese marco, pueden presentarse distintos diseños para el acuerdo, que comprenden un amplio espectro de posibilidades, por ejemplo, ALCAs de múltiples velocidades, fases y geometría variable. Parece, asimismo, importante explorar si esta amplitud de posibilidades podría ser adoptada en la evolución de las negociaciones con la Unión Europea.

## 5. LA INSERCIÓN EXTERNA ARGENTINA EN LOS AÑOS NOVENTA: EL MODELO DE ADSCRIPCIÓN SUBORDINADA

---

En forma previa a la consideración de alternativas viables para el desarrollo de nuestra política exterior en el nuevo contexto mundial, que surge con plenitud (sus elementos centrales ya estaban presentes en forma larvada) tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001, con el ataque terrorista a los EEUU, conviene examinar los supuestos y la visión predominante en las élites y los dirigentes nacionales durante los años anteriores.

Durante la década del noventa, se produjo una profunda transformación de la visión y práctica de la inserción internacional argentina.

En un contexto de expansión de la globalización en su dimensión económica y política (una nueva fase de democratización en América Latina), y la crisis que dejara como herencia el gobierno del Presidente Alfonsín en 1989, la administración Menem reorienta la política exterior a partir de dos supuestos: a) que era imprescindible eliminar los conflictos políticos con los EEUU; b) la creencia (compartida por importantes sectores sociales) en que una estrecha alianza política y económica con los principales países occidentales constituía una condición necesaria para la inserción exitosa de Argentina en el nuevo orden de la Post Guerra Fría<sup>21</sup>.

El objetivo era constituirse en un país "confiable" para los Estados Unidos y los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), los organismos multilaterales, los centros financieros y empresarios internacionales y los medios de comunicación más importantes. Se deseaba, de esta manera, atraer inversiones, crear mayores flujos de comercio e incrementar la seguridad a partir de alianzas estratégicas establecidas especialmente con los Estados Unidos, algunos países del Primer Mundo y en un contexto diferente, con Brasil en el seno del MERCOSUR.

---

<sup>21</sup> AL RESPECTO, CABE OBSERVAR LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO REALIZADO POR MORA Y ARAUJO, G. DI RADO Y P. MONTÓYA, "LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA OPINIÓN PÚBLICA ARGENTINA", DESTINADO A ESTABLECER CUAL ERA LA VALORACIÓN PÚBLICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA A PRINCIPIOS DE LOS AÑOS NOVENTA, VER ROBERTO RUSSELL (COORD.), "LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA EN EL NUEVO ORDEN MUNDIAL", FLACSO, GEL, BUENOS AIRES, 1992, PP.219-241.

La política exterior se articuló sobre el supuesto que la adopción de principios, enfoques ideológicos y formas de comportamiento económico y político convergentes con las propiciadas o reclamadas, según fuera el caso, por los países desarrollados y las empresas y bancos transnacionales a ellos vinculados, -eliminando los puntos contenciosos de las agendas de negociación- permitirían contar con su pleno apoyo. En ese marco, la vinculación estrecha con los Estados Unidos debía eliminar todo tipo de obstáculos para nuestro crecimiento, legitimando una forma de inserción internacional que se ajustaba a los parámetros del "mundo libre" y del "Consenso de Washington".

Se trató, en suma, no sólo de parecer, sino de alcanzar el perfil de un país en desarrollo de características occidentales "normales", adquiriendo así credibilidad. En ese contexto, la adaptación de la economía y la política exterior argentina a las nuevas condiciones internacionales vigentes, interpretadas a través de las lentes realistas y neoliberales, constituyó el eje central de orientación para la acción.

Desde el punto de vista de la construcción intelectual que le sirve de base -el "realismo periférico"-<sup>22</sup> se caracteriza por los siguientes elementos:

- a) el "interés nacional" (conceptualizado de manera equivalente a la del "padre" de la teoría realista de las Relaciones Internacionales, Hans Morgenthau) debería definirse en términos del desarrollo económico, teniendo en cuenta el bienestar de la ciudadanía;
- b) los países periféricos deben eliminar todos los conflictos con las potencias centrales, salvo cuando la política de las grandes potencias afecta directamente los intereses materiales de ese país;
- c) asimismo, deben evitar aplicar enfoques de política exterior "idealistas", que tienen costos y,
- d) deben examinar las ventajas de aliarse con la potencia dominante o con una coalición de grandes potencias.

Esta representación del orden mundial resultó rígida y estática, reduciendo la importancia -entre otros- de los factores sociales y culturales en la evolución de las sociedades nacionales y del sistema. Asume la continuidad a largo plazo de un liderazgo hegemónico -no disputado- por parte de Estados Unidos; la permanencia de reglas de juego predominantemente cooperativas y de disensos aceptables en el seno del grupo de los países desarrollados y fundamentalmente, la persistencia en el tiempo de relaciones y estructuras de poder en el orden mundial vigentes en ese momento.

Además, en el plano social, la apelación al ciudadano -en vez del Estado, como hace el realismo- desdibuja entidades existentes a partir de clases sociales, etnias y géneros, entre otras. Por último, la utilización del interés definido a partir del desarrollo económico, si bien constituye un avance, también puede dar lugar a la fijación atemporal de situaciones de dependencia (ver punto d) en función de como se estipula que deben ser las relaciones con los centros. De igual manera, concebir solamente que sea afectado el plano material (punto b) para poder actuar en disidencia, suprime nada menos que la dimensión de los valores y las cuestiones relativas a la identidad cultural (ver punto c).

Esta visión, que aún hoy mantiene una parte de las elites argentinas, obstaculiza las posibilidades de identificar y poner en práctica vías de inserción externa alternativas. Éstas tendrían que contribuir a satisfacer las vitales necesidades de reconstrucción social, ética, política, económica y cultural del país, atendiendo a criterios que ha encarnado el gobierno que asumió a mediados del presente año y que son compartidos por la mayoría de la sociedad argentina<sup>23</sup>: desarrollo so-

122 MÓNICA HIRST Y ROBERTO RUSSELL, "EL MERCOSUR Y LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL", OCDE, BUENOS AIRES, PP. 214/5. 123 CARLOS ESCUDÉ, "EL REALISMO DE LOS ESTADOS DÉBILES", GEL, BUENOS AIRES, 1995, PP. 153-157.

cial, ecológico y económicamente sustentable y recuperación de grados viables de soberanía y autonomía política, económica y cultural.

Insuficiencias en el conocimiento de distintas experiencias de inserción y desarrollo - heterodoxas y exitosas - que se están llevando a cabo en otros países y regiones; los cruciales intereses en juego para los distintos actores que compiten por el poder y el fuerte proceso de transnacionalización del Estado que se registró en nuestro país<sup>24</sup>, junto a problemas internos de carácter social y cultural no resueltos (por ejemplo: extremo individualismo; falta de cohesión social), que nos acompañan -quizás, desde épocas tempranas- contribuyen, entre otros factores, a explicar la recurrencia a los mismos agentes y políticas, pese a su rotundo fracaso.

## OTRAS LIMITACIONES Y DEBILIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL PERIODO PRECEDENTE (1989 - 2002)

---

Representación sobresimplificada de la compleja realidad mundial. A modo de ejemplo, un país "opositor" o "independiente" frente a los EEUU - ej: China, India, Brasil - que actúe en forma coherente y equilibrada, según las circunstancias puede resultar más importante para la superpotencia que un aliado "leal". El relieve estratégico de un país no depende necesariamente del factor económico y/o del grado de lealtad, particularmente si ésta se sabe que es incondicional.

Severa reducción de la capacidad de acción independiente, dada la aplicación de una estrategia de "alineación automática" con los EEUU y la aceptación del paradigma de la "vía única" de la globalización.

Sobredimensionamiento de las "relaciones privilegiadas" con Washington en detrimento del MERCOSUR y de los vínculos con Brasil

Concentración de los esfuerzos - con excepción del MERCOSUR - en el plano comercial y financiero a lo largo de las coordenadas UE y EEUU, prescindiendo de los mercados de los restantes países y regiones. Una situación equivalente se presentó en el ámbito político-estratégico

Limitada utilización - circumscripta en general a fortalecer la vinculación con los EEUU y algunos países europeos - de otros actores no gubernamentales y transnacionales

Sobredimensionamiento de la capacidad protagónica argentina en el campo mundial

Insuficiente conocimiento en los dirigentes sobre el complejo proceso de formulación de la política exterior en los EEUU, al igual que con respecto a las actitudes prevalecientes en la superpotencia en sus relaciones con el resto del mundo.

---

<sup>24</sup> AL RESPECTO, ENCUESTAS DE OPINIÓN PÚBLICA REALIZADAS POR LA EMPRESA "IPSOS" DE MORA Y ARAUJO, EN NOVIEMBRE DE 2003 (NIVEL DE CONFIANZA, 95%) CONSIDERAN POSITIVA (52-53%) LA CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR QUE ESTÁ LLEVANDO A CABO EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE KIRCHNER, MIENTRAS QUE ESTIMAN QUE ARGENTINA DEBERÍA PARECERSE A ESPAÑA (11%), SE REDUJO EL SEGMENTO QUE PRIVILEGIABA A LOS ESTADOS UNIDOS DEL 18% (FEBRERO DEL 2000) AL 7%, JAPÓN (6%), CANADÁ, AUSTRALIA/NUOVA ZELANDA Y LA UNIÓN EUROPEA LE SIGUEN CON UN 5%,



Los supuestos sobre los cuales se elaboró la política exterior argentina desde el inicio de los años noventa presentaban ya importantes modificaciones en el ámbito interno e internacional, aún antes del ataque terrorista a New York en septiembre de 2001. No es el propósito de este trabajo -ni lo permite su extensión- explorar esos cambios<sup>25</sup>, salvo en el caso de los Estados Unidos.

Entre otros factores relevantes que se acentúan o surgen durante los últimos años, cabría señalar al menos, tres:

- la abierta disidencia que asumen aliados estratégicos europeos de los EEUU de primer nivel (ej: Francia, Alemania) en temas centrales vinculados a la "guerra contra el terrorismo" (ej: ONU, Irak, etc.);
- la aparición de redes con creciente grado de coordinación, de movimientos sociales de envergadura en el contexto internacional y doméstico, firmemente opuestos a las políticas, los agentes y las instituciones centrales que encarnan el modelo neoliberal vigente;
- el profundo giro hacia el ejercicio unilateral de una política de poder basada en el empleo de la fuerza y la directa amenaza de su utilización que asume la administración Bush (hijo), vinculándola formalmente con los sucesos del 11 de septiembre. Se modifica la importancia relativa asignada a los restantes países a partir de su alineamiento o alejamiento relativo con respecto a las posiciones y doctrinas que los EEUU adoptan en el plano estratégico-militar.

### ESTADOS UNIDOS: DEL MULTILATERALISMO AL UNILATERALISMO BÉLICAMENTE ACTIVO

---

Según un destacado analista argentino, durante la última década se ha producido un notable acercamiento entre los Estados Unidos y América Latina en temas políticos y económicos de gran importancia<sup>26</sup>. Ese proceso ha tenido lugar a partir de la aceptación por nuestros países de las estructuras de la democracia representativa liberal y de las políticas de corte neoliberal de apertura, reestructuración económica e inserción, vía regionalismo abierto, en el marco internacional.

No obstante, esa aproximación de posiciones no representa un movimiento realizado por ambas partes; corresponde, en la práctica, a un movimiento unilateral: América Latina ha modificado

---

[<sup>25</sup> SOBRE LA TRANSNACIONALIZACIÓN DEL ESTADO EN LA ARGENTINA, VER CARLOS J. MONETA "INTEGRACIÓN, POLÍTICA Y MERCADOS", EN GEORGE COUFFIGNAL (DIRECTOR) SILVIA TABET Y CARLOS MONETA (COORDINADORES), "AMÉRICA LATINA. EL INICIO DEL NUEVO MILENIO", IHEAL, UNIVERSIDAD DE PARÍS III Y UNTREF, ARGENTINA, BUENOS AIRES, 2002, PP.94-97. [<sup>26</sup> YA A PRINCIPIOS DE LOS AÑOS NOVENTA ROBERTO RUSSELL, EN UN EXCELENTE TRABAJO, EXAMINÓ CUIDADOSAMENTE LAS CARACTERÍSTICAS DEL "NUEVO ORDEN MUNDIAL" Y ELABORÓ EN CONTRAPOSICIÓN AL "REALISMO PERIFÉRICO" DE ESCUDÉ, EL "NEOIDEALISMO PERIFÉRICO", QUE A JUICIO DEL AUTOR DEL PRESENTE TRABAJO, OFRECE VALIOSOS ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN TEÓRICA DE ENFOQUES ALTERNATIVOS. VER ROBERTO RUSSELL, "EL CONTEXTO EXTERNO DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: NOTAS SOBRE EL "NUEVO ORDEN MUNDIAL" EN ROBERTO RUSSELL (COORDINADOR), "LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA EN EL NUEVO...", OBR. CIT, PP. 15-44.



sus orientaciones previas, acercándose, en parte voluntariamente y en parte, bajo fuertes presiones, mantenidas por la superpotencia. Según este análisis, mejoraban así las posibilidades de interrelación en el futuro.

La evolución de los procesos políticos, sociales y económicos en la región durante los últimos años no parecen confirmar ese juicio. Reconociendo la adhesión de estamentos importantes - cualitativa y cuantitativamente- de las sociedades latinoamericanas a determinados aspectos del modelo neoliberal, las diferencias de posiciones en los planos ideológico, de intereses y en el operativo, continúan siendo vitales. Nos referimos, en este caso, a las diferentes concepciones y praxis en distintos ordenes -hemisférico, regional y nacional-, que existen con nuestro vecino del Norte. Diferencias principales subsisten con respecto a como debería instrumentarse el "orden" económico y estratégico, quién recibe sus eventuales beneficios y en qué consisten sus contenidos.

De acuerdo con un calificado especialista estadounidense<sup>27</sup>, los EEUU se hallan en un proceso de transición que modifica la naturaleza del orden mundial, moviéndose desde un sistema de "Seguridad Cooperativa" de carácter multilateral, a uno unilateral, de rasgos imperiales, basado en la dominación coercitiva. Ejemplo de esto es, entre otros, la doctrina del "ataque preventivo".

En su entender, los EEUU tienen predisposición favorable al multilateralismo y deberán retornar a él. Sin embargo, si bien las enormes dificultades relativas a la ilegitimidad de la guerra en Irak y a los turbulentos procesos de su "período de pacificación" han obligado a los EEUU a moderar algunas de sus posiciones, el discurso neoconservador, la doctrina y los componentes operativos esenciales continúan vigentes. En ese contexto, es el recurso del bilateralismo el que tiende a predominar, conduciendo a escenarios del tipo de "Globalización con hegemonía unipolar" "Un Mundo Feliz" y a una percepción generalizada en el resto del mundo sobre la existencia de dos amenazas: la del terrorismo y la de la nueva política exterior estadounidense.

En este marco, junto a la discusión -de por sí importante- sobre si se trata de un fenómeno temporal o si el unilateralismo llegó para quedarse, cabe destacar dos rasgos casi permanentes de la política exterior de los EEUU que deben ser tenidos particularmente en cuenta para las interacciones bilaterales con esa potencia: la frecuente proyección en su ejercicio de los temas y posiciones domésticas que expresan visiones e intereses específicos de solo algunos sectores, pero no de la sociedad en su conjunto y, el elevado grado de parroquialismo que en muchas ocasiones existe en un poder clave: el Congreso norteamericano. A modo de ejemplo, casi un 70% de los miembros de la Cámara de Representantes de este período ingresó a sus cargos sin tener pasaporte, es decir, sin haber viajado nunca al exterior.

Ante este nuevo contexto, la búsqueda de alternativas para la gradual construcción de un orden estratégico multipolar que reemplace al actual (admitiendo en el plano económico distinto tipo de relaciones Estado - mercado) se halla no sólo en la mente y el esfuerzo de los estadistas de cuatro continentes, sino también en parte de los agentes financieros internacionales y los CEO de grandes empresas de Europa, Asia e inclusive, de los Estados Unidos.

---

<sup>27</sup> ROBERT RUSSELL, "CAMBIO DE CUADRO", ESCENARIOS ALTERNATIVOS, AÑO 5, Nº 1, OTOÑO 2001, P. 142.

## 6. UNA VISIÓN HETERODOXA

---

El análisis sobre que sucede en el mundo, -que tiene también, en cuenta datos y factores empíricos- permite construir interpretaciones distintas a las ofrecidas por el discurso neo-liberal prevaleciente, basado en un rígido y estructurado positivismo.

En la disciplina de las relaciones internacionales este enfoque, fuertemente predominante, junto con el neorealismo, asume que la disciplina puede ser objetiva y por ende, aplicable universalmente. Sin embargo, distintos estudios<sup>29</sup> demuestran que es en gran medida, una disciplina parroquial que se sustenta en la visión y experiencia de un pequeño grupo de potencias centrales -en primer lugar, los EEUU y luego, algunos europeos-, y las proyecta como verdades universales al resto del mundo. Por la vía de los mecanismos académicos de vinculación, los enfoques teóricos neoliberales son transmitidos e incorporados a la enseñanza terciaria en Argentina y en muchísimos otros países en desarrollo, modelando paradigmas a los que luego adhieren gran parte de los futuros decisores locales.

No obstante, con el avance del desarrollo teórico en Relaciones Internacionales, el denominado "Tercer Debate"<sup>29</sup>, señaló que la adquisición del conocimiento no era un fenómeno neutral ni objetivo, sino que estaba intrínsecamente vinculado a procesos de naturaleza social, subjetiva e intersubjetiva. En uno de los nuevos enfoques más prometedores -el constructivismo- se determina que los agentes, por vía de sus actividades "construyen" la "realidad" y simultáneamente, son "construidos" por ella<sup>30</sup>. Se reflexiona sobre los límites del conocimiento y sobre el hecho que el conocimiento está siempre, sin excepciones, condicionado por contextos históricos, materiales y psicológicos concretos. Así, lo que sucede en el mundo es percibido desde un punto de vista que puede ser definido en términos de nacionalidad, de clase social, de situaciones de dominio o de subordinación, desde la óptica de un país que se halla en ascenso, en crisis o en declinación, de la experiencia pasada<sup>31</sup> o de las esperanzas de cambio para el futuro.

### 6.1. UNA LECTURA DIFERENTE DE LOS SUCEOS MUNDIALES

---

Basándose, en estos elementos es posible organizar una lectura distinta de lo que sucede en el mundo, susceptible de ser puesta a prueba a partir de constataciones empíricas:

-La globalización no posee un rumbo fijo, no es irreversible, ni está determinada por fuerzas incontrolables; en gran medida, responde a la acción e intereses de los países desarrollados que impulsaron el proceso (ej: la desregulación del sistema financiero).

---

■ <sup>29</sup> JOHN IKENBERRY, CONFERENCIA, FLACSO, BUENOS AIRES, 15/07/03. ■ <sup>29</sup> STANLEY HOFFMAN, "AN AMERICAN SOCIAL SCIENCE: INTERNATIONAL RELATIONS", DAE-DALUS, VOL. 106, N° 3, VERANO 1997, PP. 41-60 Y, K. J. HOLSTI, "THE DIVIDING DISCIPLINE: HEGEMONY AND DIVERSITY IN INTERNATIONAL RELATIONS", ALLEN & UNWIN, BOSTON, 1985. ■ <sup>30</sup> VER OLE WEAVER, "THE RISE AND FALL OF THE INTER-PARADIGM DEBATE" EN STEVE SMITH, KEB BOOTH & MARSHA ZAEWSKI, INTERNATIONAL THEORY: POSITIVISM AND BEYOND, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 1996, PP. 149-184. ■ <sup>31</sup> VER, POR EJEMPLO, ALEXANDER WENDT "ANARCHY IS WHAT STATES MAKE OF IT, THE SOCIAL CONSTRUCTION OF POWER POLITICS", INTERNATIONAL ORGANIZATION, VOL. 46 N° 2, PRIMAVERA 1992, PP. 391-426 Y TED HOPF, "THE PROMISE OF CONSTRUCTIVISM IN INTERNATIONAL RELATIONS THEORY", "INTERNATIONAL SECURITY", VOL. 23, N° 1, VERANO 1998, PP. 171-200.

Por ende, su orientación futura responderá básicamente a las medidas que se adopten y éstas dependerán de quienes serán los actores con poder de decisión.

-El grado de incorporación a los procesos de globalización por parte de distintos países varía sustantivamente. La globalización se reduce, en esencia, a una "ocdización" (OCDE); las inversiones y el comercio entre los países de la Tríada EEUU - UE - Japón continúan constituyendo el núcleo de la economía mundial. (ej: Las inversiones en la OCDE concentran niveles entre el 70% y el 85% de las mismas).

-La incorporación de los distintos actores al sistema mundial es, en esencia, desequilibrada y asimétrica; además hoy se está alcanzando la globalización solo en algunos sectores (ej: finanzas, comunicaciones). Asimismo, las políticas nacionales continúan siendo distintas en el plano económico, en el político y en el de seguridad. Basta para ello, por ejemplo, observar la diversidad de respuestas a las crisis en nuestra región y las formas de inserción externa, pese a cierta semejanza entre sí dada por la común adopción de patrones internacionales.

-En muchos casos las fronteras nacionales continúan representando importantes barreras a los flujos externos de carácter económico, social y cultural; se tiende en las evaluaciones a sobredimensionar la capacidad de transferir recursos de poder de una dimensión a otra ("fungibilidad del poder"), particularmente en aquellas de origen militar y económico (ej: el pasaje de la etapa "militar" a la "política y social" en Irak). Ambos presentan importantes límites para su transferencia a otras dimensiones. Esta situación permite ampliar en cierto grado los espacios de maniobra autónoma de los restantes países.

-La mayor parte del "Consenso de Washington" es objeto de severas críticas y se plantean nuevos enfoques en su reemplazo, inclusive en los organismos financieros multilaterales. Además, se han incrementado las disputas y tensiones intra Tríada, por medidas unilateralmente adoptadas por Estados Unidos.

-Si bien existe una reducción apreciable en la capacidad de poner en ejecución las formas tradicionales del ejercicio de la soberanía, de mediar la aplicación de políticas adecuadas, aptas para lidiar con el nuevo tipo de desafíos que enfrentan los países en desarrollo -que implican la utilización de un amplio espectro de agentes, concepciones y estrategias heterodoxas- ésta no necesariamente resulta tan inmovilizadora como se desea hacer creer. Numerosas experiencias contemporáneas que tienen lugar tanto en países en desarrollo como en los desarrollados, ofrecen valiosos ejemplos en este campo (ej: la respuesta autónoma adoptada por Malasia frente a las recomendaciones del FMI en ocasión de la crisis financiera asiática de 1997-98 <sup>32</sup>).

-Los elementos centrales de las interacciones en el sistema internacional actual no pueden ser reducidos solamente a las tensiones existentes entre el Estado, las empresas y el mercado. Existe una pluralidad de actores privados y públicos, subnacionales internacionales y transnacionales con los cuales se puede establecer acciones coope-

---

32 ROBERT COX, "SOCIAL FORCES STATE AND WORLD ORDERS: BEYOND INTERNATIONAL RELATION THEORY", EN R. KEOHANE (EDITOR), "NEOREALISM AND ITS CRITICS", COLUMBIA UNIV. PRESS, NEW YORK, 1986, PP. 204-254.



rativas de distinta naturaleza; el Estado no constituye la única fuerza de contención y regulación con la cual se cuenta frente al mercado.

-No existe un solo tipo de capitalismo ni un "camino único". Michel Albert<sup>33</sup> señaló hace más de una década que existían distintos modelos de capitalismo, por ejemplo, el individualista (anglosajón), y el comunitario (renano y nipoasiático). De igual manera, se comprueba que existe una gran diversidad de trayectorias históricas y de fundamentos institucionales de sistemas que se consideran formalmente liberales. Así, los modos de regulación y la participación del Estado conducen a modelos de mercados privados (anglosajón), corporativistas públicos (Asia del Este, Japón) y socio democráticos (países nórdicos).

-Enfrentando a un sistema internacional que continúa presionando fuertemente en pos de la liberalización económica y política, las tres respuestas-tipo nacionales son: a) aceleración y profundización de la apertura y reestructuración; b) poner límite y orientar en el plano doméstico los efectos de la globalización fortaleciendo la capacidad del Estado para defender los intereses nacionales y, c) respuestas "mixtas" que procuran equilibrar y graduar los efectos, armonizando medidas de distinta naturaleza y propósito<sup>34</sup>.

-Es en América Latina y Asia del Pacífico donde pueden encontrarse riquísimas experiencias de este carácter. Al respecto, deben evitarse las generalizaciones y examinar comparativamente casos concretos, ya que también existen experiencias en Europa (ej: Irlanda, Italia, etc.). Argentina tiene entonces ante sí la posibilidad de optar por un modelo aceptable en el marco internacional, que satisfaga sus necesidades y sea compatible y "amigable" con sus propias pautas sociopolíticas y culturales.

-Así, existen numerosos experimentos en términos de organización, política y económica en el mundo que pueden ser aprovechados. Las experiencias "todo Estado" (ej URSS) y "todo Mercado" (ej. Chile, bajo la administración Pinochet) no han sido exitosas. Una revisión de casos en Asia del Pacífico y en Europa señala que construcciones institucionales adecuadas se han obtenido (en el marco de las respectivas especificidades nacionales), cuando se logra complementar armónicamente la intervención pública -ej: casos de China, y de los "Dragones" y "Tigres" asiáticos- con el mercado según pautas propias.

-Tanto los actores transnacionales (firmas transnacionales) como los actores internacionales y no gubernamentales cumplen distintos papeles en el marco de la política exterior. En principio, son susceptibles de contribuir al logro de los objetivos de desarrollo de un actor de rango intermedio, como es Argentina, si el país selecciona cuidadosamente sus contrapartes y articula alianzas a partir de un proyecto nacional - regional de largo plazo.

---

1 33 PARA UN ESTUDIO DE LAS EXPERIENCIAS QUE PUEDAN EXTRAERSE DE LA CRISIS ASIÁTICA 1997-1998, PUEDE VERSE, ENTRE OTROS, E. LUIS MIOTTI, C. MONETA Y C. QUENAN, "LA CRISIS ASIÁTICA: RIESGOS Y OPORTUNIDADES PARA AMÉRICA LATINA", EN CARLOS MONETA Y GERARDO NOTO (ORGANIZADORES), "DRAGONES, TIGRES Y YAGUALES. RELACIONES AMÉRICA LATINA - ASIA/PACÍFICO MÁS ALLÁ DE LA CRISIS", CORREGIDOR, BUENOS AIRES, 1998, PP. 59-86. 1 34 MICHEL ALBERT, CAPITALISME CONTRE..., OBR. CIT.



-Tras los procesos de privatización masiva que se dieron en los años noventa y la severa crisis de principios de este siglo, se produjo una "brutal extranjerización"<sup>35</sup> de las empresas argentinas. Así, el 84% del valor agregado es producido por empresas que no son nacionales; 50 empresas cubren el 55% del total de nuestras exportaciones; 40% del comercio es intrafirma y 500 empresas financian el 70% al 80% de la I&D<sup>36</sup>. En este contexto, parece imprescindible generar mecanismos de coordinación y asociación que incorporen en el desarrollo de cadenas de valor a Pymes, industria mediana y ETN, tanto en el país como en el MERCOSUR y con un grupo adecuado de otros países y empresas.

-Existen en este plano muy adecuadas experiencias. Por ejemplo, Asia del Pacífico es una "región en red", compuesta por una constelación de corporaciones y conglomerados que también incluye a los gobiernos (en muchos casos, estas redes impiden con efectividad la inclusión de actores extraregionales en esos mercados, ej: PBEC, PECC). Otra red -que entendemos resulta de fundamental importancia para una estrategia argentina exitosa de inserción económica en la "Gran Area China" (China Popular; Hong Kong; Taiwan) y en el resto del Asia del Pacífico es la "Comunidad China de Ultramar"<sup>37</sup>, compuesta por minorías chinas ubicadas en todos los países de la región, que representan el sector más poderoso del comercio y las finanzas en esos países. Por último, también existen estas redes de empresas asociadas estratégicamente con los gobiernos, en la Unión Europea.

Este relevamiento de procesos y hechos cuestiona las versiones fundamentalistas de la globalización, contribuyendo a una lectura más matizada y compleja de lo que acontece. El ying y el yang de esa dinámica nos acerca a un fluctuante "punto medio". No es ésta la oportunidad de especular sobre ellas, si bien realizar esa reflexión es relevante. Sólo se desea aquí señalar los peligros del reduccionismo y del mantenimiento mecánico de escenarios internacionales que ya se han modificado, en los cuales debe actuar nuestro país, así como limitarse a utilizar las formas rutinarias de operar en él. Una interpretación adecuada, que logre escapar a los moldes tradicionales sobre qué puede hacerse y cómo debe ser hecho, permite usar dimensiones y recursos poco explorados, incrementando nuestra capacidad de acción, aún si subsistieran condiciones externas muy severas.

En suma, si se cuenta con un proyecto nacional-regional de rasgos autonómicos y un respaldo social sustantivo, es posible incrementar de manera adecuada el espacio de maniobra que se posee ante la extrema condicionalidad externa.

---

[ 35 ] PARA UN ANÁLISIS DE ESTAS EXPERIENCIAS PUEDE VERSE, ENTRE OTROS, LAWRENCE WHITEHEAD (ED), "EMERGING MARKET DEMOCRACIES. EAST ASIA AND LATIN AMERICA", JOHN HOPKINS UNIVERSITY PRESS, 2002, C. 9 Y, ROBERTO BOUZAS (COORDINADOR), "REALIDADES NACIONALES COMPARADAS", OCDE, BUENOS AIRES, 2002. EN CUANTO A CORRIENTES DE CONTRAGLOBALIZACIÓN QUE PRESENTA ANÁLISIS SOBRE LOS PAÍSES DE MERCOSUR BASADOS EN CASOS CONCRETOS (EJ.: CON ÉNFASIS EN EL DESARROLLO LOCAL) PUEDE VERSE, ENTRE MUCHOS OTROS, JERRY MANDER AND EDUARD GOLDSMITH, "THE CASE AGAINST THE GLOBAL ECONOMY. A TURN TOWARD THE LOCAL", SIERRA CLUB BOOKS, SAN FRANCISCO, 1996 Y, HANS- HENRIK HOLM AND GEORG SORESENSEN, "WHOSE WORLD ORDER?, UNEVEN GLOBALIZATION AND THE END OF THE COLD WAR", WESTVIEW PRESS, COLORADO, 1995. [ 36 ] BERNARDO KOSACOFF, PRESENTACIÓN EN TALLER DE TRABAJO, SUBIE-MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, BUENOS AIRES, 10/09/03. [ 37 ] ÍBIDEM.

## 6.2. EL MUNDO SEGÚN ARGENTINA: UN REDUCCIONISMO ACRÍTICO

---

¿Cuáles son las representaciones del mundo y las preferencias en materia de vínculos económicos externos de la sociedad argentina?. Encuestas de dimensión nacional realizadas en los primeros meses de los años 1999, 2000, 2001 y 2002 permiten reconstruir indirectamente las visiones del mundo en nuestro imaginario social<sup>38</sup>. A la pregunta ¿Con cuál de los países o grupos piensa Usted que la Argentina debería estrechar más sus vínculos económicos?, las respuestas privilegian el establecimiento de relaciones más estrechas con MERCOSUR (aproximadamente, un 42% de los encuestados, como valor promedio a lo largo de cuatro años); la Unión Europea (alrededor de un 20%) y los Estados Unidos (un 16%). Los países asiáticos alcanzaron el 4% y el rubro "otros" (2%). En noviembre del 2003, el mismo tipo de pregunta ubica a la Unión Europea, con el 47%; le sigue MERCOSUR, con el 42%; Brasil, con 24% y los Estados Unidos, con 20%<sup>39</sup>. Japón merece el 9%; China, 7% y los países del Sudeste Asiático, 3%.

Estos datos aportan importantes elementos:

-A principio del tercer milenio más de la mitad geográfica del mundo (que representa casi dos tercios de su población total y una parte cada vez más sustantiva del PBI y del comercio global) permanece prácticamente ignorada por la Argentina. Un dato alentador radica en un notable crecimiento de la imagen de Japón y de China en el imaginario nacional. Dado que el foco principal de atención de la política exterior se concentró hasta el 2003 en las mismas regiones y países seleccionados por los encuestados, nuestro país se estaba excluyendo, de esa manera, de participar en importantes flujos comerciales, tecnológicos, y de cooperación, perdiendo igualmente la oportunidad de forjar relevantes alianzas económicas y acuerdos políticos, particularmente, en el área del Pacífico.

-Asimismo, con mirada retrospectiva, se observa una notable falta de correspondencia entre la opción favorecida por la ciudadanía (MERCOSUR y la UE) durante los años noventa y las políticas oficiales -dedicadas a acordar con la superpotencia a cualquier precio- mientras se generaban serios incidentes con Brasil. Estos hechos ponen de manifiesto la necesidad de contar con mecanismos institucionales para el monitoreo de la política exterior que aseguren la adecuada participación ciudadana.

## 6.3. ARGENTINA ESTRELLA: PROTAGONISMO, IMÁGENES Y VIDEOS

---

Como parte de una necesaria observación psicosocial y cultural sobre rasgos específicos de nuestra sociedad, cabe señalar la búsqueda casi permanente de papeles protagónicos en el marco internacional que Argentina ha presentado, por lo menos, durante el siglo pasado.

---

<sup>38</sup> SOBRE ESTE TEMA VER NUESTRO TRABAJO "CHINA, POSIBILIDADES DE VINCULACIÓN ECONÓMICA A PARTIR DE SU DESARROLLO REGIONAL," EN SERGIO CESARIN Y CARLOS MONETA (ORG), "CHINA, PERSPECTIVAS DEL PRESENTE, DESAFÍOS DEL FUTURO", EDUNTREF, BUENOS AIRES, 2003, PP. 167-171. <sup>39</sup> GALLUP ARGENTINA, ENCUESTAS NACIONALES, 1999; 2000; 2001; LA NACIÓN E IPSOS- MORA Y ARAUJO, ENCUESTA NACIONAL, JULIO 2003, (1200 CASOS, NIVEL DE CONFIANZA, 95%).

Exitosa "potencia emergente" en los novecientos, retorna a las candilejas por sus posiciones de enfrentamiento con los EEUU; la actitud asumida durante la II. G.M y luego, por la "Tercera Posición". Pocas décadas más tarde será el régimen militar quién, además de sus políticas de violación de los derechos humanos asumirá la "defensa última de Occidente frente al comunismo ateo", cuando ya se hallaba en declinación el enfrentamiento EEUU - URSS.

La Guerra de Malvinas pone a la Argentina en otro papel estelar. La derrota conduce al nuevo gobierno democrático de Alfonsín a declarar a la Argentina "potencia moral". Poco después le seguirán "Argentina: el mejor alumno del FMI y del BM" y "aliado extra - NATO". Casi sin pausa, el péndulo oscilará, pasando al polo contrario. Nos hallamos, ya en el presente, ante un nuevo papel de "Argentina, ejemplo del fracaso de la política del FMI con los países emergentes". En un breve plazo posterior, surge nuestro país como un caso de recuperación económica heterodoxa. ¿A qué conducirá el próximo arco del péndulo?. Debemos interrogarnos seriamente sobre este rasgo de conducta en el que coinciden distintas corrientes ideológicas y gobiernos de diferente signo político a través del tiempo.

Para poder recuperarse y construir una nueva estructura diversificada y multipolar de relaciones solidarias, viables y creíbles en su política externa, Argentina necesita tiempo, cierta calma y eliminar un protagonismo exacerbado. Estas condiciones ciertamente no se obtendrían si se continuara procurando, por cualquier forma y medio, estar permanentemente en el candelerito internacional, particularmente, bajo la atención de los Estados Unidos. No ha sido ésta precisamente, la política que han tratado de seguir los países en desarrollo considerados hoy potencias emergentes.

A manera de ejemplo, si bien las "líneas de borde" existen y se aplican hoy severamente en el campo de la seguridad internacional, es posible poner en marcha una política de "bajo perfil" que satisfaga los actuales requerimientos en la materia. Esta política debe estar contenida en el marco dado por las instituciones (ONU, etc), y el derecho internacional. Lo que se está haciendo actualmente en ese campo resulta válido y ofrece un espacio de acuerdo y cooperación en el seno del MERCOSUR.

#### LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA EN EL CONTEXTO POST - IRAK:

### 6.4. FACTORES, PROCESOS Y CRITERIOS DE VIABILIDAD PARA UN ACCIONAR ALTERNATIVO

#### Conceptos estratégicos

Los problemas que enfrenta Argentina requieren renovar las concepciones operativas vinculadas a los conceptos de "Soberanía", "Poder" y "Seguridad".

**Soberanía:** El conjunto de propiedades que tradicionalmente se relacionan con "Soberanía" - territorio, reconocimiento, autonomía y control- salvo en un número muy reducido de casos, los de Estados Unidos y las grandes potencias, (pero ni aún ellas controlan el proceso de globalización), los Estados las poseen formalmente, pero no les es dable ejercer en plenitud esos atributos. La autonomía de decisión estatal se ha visto frecuentemente comprometida, ya sea por la vía de coerciones o imposiciones por parte de los Estados y de actores transnacionales po-



derosos o bien mediante convenciones, regímenes y acuerdos internacionales que han permitido el acceso a los actores que influyen en la configuración, funcionamiento y orientación de las estructuras internas <sup>40</sup>.

El criterio clave, entonces, es la capacidad de actuar en términos concretos, no en los formales. Eso conduce a un concepto de "soberanía operativa" entendida básicamente como "capacidad de negociación". Actualmente, es posible incrementar sustantivamente la capacidad de negociación utilizando enfoques, espacios, agentes y recursos no tradicionales en el plano de la política interna, la identidad nacional, la capacidad de regulación; la construcción de alianzas; la negociación internacional, etc.

**Poder:** en un sistema global de las características del actual, los objetivos de la mayor parte de los actores coinciden en los propósitos básicos: para mejorar sus posiciones relativas deben procurar, cuanto menos, modificar las características del unipolarismo estratégico militar vigente y cooperar entre sí para orientar los procesos hacia un modelo del tipo de "Allegro ma non troppo" "Multipolaridad y Bloques Regionales con integración cooperativa".

En el espectro de gradaciones y dimensiones del poder, cabe enfatizar la capacidad de modificar las percepciones o acciones de un actor, utilizando recursos materiales muy limitados. En ese marco, son el conocimiento, la información, las imágenes y representaciones -es decir, la dimensión simbólica del poder- a veces tanto o más que la producción, las finanzas o el potencial bélico, los que cuentan. El cambio de imagen internacional, la confiabilidad, la creatividad se presentan como algunos de los requerimientos y recursos que el país puede aplicar en múltiples sectores de su acción externa.

**Integralidad de la Política:** Dado que la política exterior constituye un continuum con la política interna, no puede ser escindida de esta última. La conciencia de esta integralidad de la política debe estar presente en todas las acciones. De igual manera, actualmente no resulta creíble, viable ni sustentable una política exterior que no cuente con el apoyo de una porción sustantiva de la sociedad nacional. Se requerirá en ciertas oportunidades la participación directa de distintos actores sociales. El ejercicio de la política externa utilizando los canales, instituciones y agentes tradicionales continúa siendo condición necesaria pero de manera alguna, suficiente.

**Seguridad y Defensa**<sup>41</sup>: En el momento actual, se vincula a los problemas derivados de la posición adoptada por los EEUU en las relaciones estratégicas a partir del atentado del 11/09/2001 y la Guerra de Irak, que conducen a la reaparición de conceptos de la Guerra Fría; a la teoría Rumsfeld de los "espacios sin control". Esta, a su vez, abre el camino para plantear estrategias de "ayuda" para los Estados "débiles" y "fallidos". Se suma una nueva batería de conceptos, tales como el "derecho de ingerencia" y de "seguridad humana", que obligan a reconsiderar los contenidos y límites del concepto de seguridad a utilizar.

Para Argentina, MERCOSUR y la región, más allá de los problemas de localización, supuesta o real del terrorismo (ej: la "Triple Frontera"), se trata de avanzar, a partir de la formulación de estrategias de largo plazo que asuman una cooperación cada vez más estrecha con Brasil y los restantes países del MERCOSUR y de América Latina, en el tratamiento de, entre otros, los siguien-

---

<sup>41</sup> STHEPHEN KRASNER, SOBERANÍA, HIPOCRESÍA ORGANIZADA, PAIDÓS, BUENOS AIRES, C. 8.

tes problemas: las concepciones de seguridad regional y subregional frente a la hemisférica; la vinculación entre seguridad, desarrollo y gobernabilidad democrática.

Asimismo, incluye medidas a adoptar para la confianza mutua; la cooperación y articulación de las industrias militares; la investigación y desarrollo tecnológico coordinado o conjunto, según sea el caso, para las industrias de defensa y su aplicación al campo civil; la consolidación de la región como Zona de Paz; la defensa del Atlántico Sur; el control y reducción de armamentos; la gradual integración de las Fuerzas Armadas y las delicadas negociaciones vinculadas a la reforma y funcionamiento de las instituciones (ej: OEA) y tratados hemisféricos (ej: TIAR).

A este enorme y complejo espectro debe agregarse la vasta constelación de temas relacionados con los acuerdos de seguridad en el marco global (ej: regímenes nuclear, misilístico y satelital, etc); las Fuerzas de Paz y el funcionamiento del Consejo de Seguridad de la ONU, entre otros.

La agenda a desplegar durante la próxima década continuará incluyendo estos temas, pero en contextos siempre en modificación. Así, los avances tecnológicos y la mayor interacción e integración de los asuntos internacionales imponen transformaciones conceptuales y operativas significativas con respecto al Estado, la seguridad y el desarrollo. Surgen así el "Estado-Región" y los proyectos de desarrollo "nacionales/regionales" -claramente aplicables en el caso del MERCOSUR- mientras continúan las modificaciones para el concepto de "fronteras" y "soberanía"; esta última pasa ahora a incluir, por ejemplo, el derecho del Estado a proteger sus múltiples opciones de asociación externa.

### **Tendencias**

Existen numerosas interpretaciones sobre los procesos que consideremos en la política internacional. Como ya fuera señalado, estas variarán según la posición ideológica, los intereses y la situación espacio-temporal del observador. Cualquiera sea la política o acción que se proponga realizar en virtud de esos procesos, es imprescindible tener en cuenta que se presentan y actúan en todos los casos las siguientes tendencias:

- Complejidad creciente de los procesos
- Incremento de la incertidumbre
- Mayores niveles de competencia - poder
- Aceleración del tiempo histórico

### **Cambios en la forma de operar**

En consecuencia, se requiere una forma de operar en política exterior sustantivamente distinta a la que se aplica actualmente. Una imagen que puede describir estos procesos es la siguiente: la conducción de la política externa se asemeja a la de un operador de la Bolsa de Valores. El decisor debe, en muy breve plazo, adoptar distintos cursos de acción -que deben responder adecuadamente a situaciones diferentes, que interactúan entre sí, afectándose mutuamente- en situaciones de gran incertidumbre, rápido cambio de los escenarios e incremento relativo del poder de los otros actores.

### **Necesidad de contar con núcleos de análisis y reflexión**

Lo expuesto conduce a la necesidad de contar con núcleos de análisis y reflexión que superen los temas de la coyuntura y sean capaces de trabajar en los escenarios de largo plazo. A esos efec-

tos se podría establecer una red con especialistas en distintas disciplinas que trascendiera el ámbito nacional, incorporando expertos de MERCOSUR, la región y los principales centros internacionales de investigación.

## **6.5. PARTICIPACIÓN ARGENTINA/MERCOSUR EN EL MARCO GLOBAL: ALGUNAS SUGERENCIAS**

---

### **Necesidad de incorporar los nuevos actores y espacios de interacción informal**

La multiplicidad de actores y ámbitos, así como las nuevas formas de operar en el sistema global, si bien generan serios obstáculos, también presentan oportunidades para una acción innovadora. La identificación adecuada de los distintos agentes que participan en los procesos, de sus percepciones e intereses y de los nuevos espacios públicos y privados de interacción cultural, científico-tecnológica, política y económica, incrementan en grado apreciable tanto la complejidad como las posibilidades de acción efectiva. Se abre así un amplio campo para la utilización intensiva de la "diplomacia informal"; las redes académicas, científicas y de comunicación y los actores no gubernamentales. En este marco, se establecen objetivos y políticas adecuadas y se procede a un eficaz seguimiento; su participación constituye una inversión redituable en términos de flujos de información, contactos, negociaciones y establecimiento de acuerdos y coaliciones.

### **Incorporar nuevos elementos a la dimensión cultural de la política externa**

Las industrias culturales - consideradas a partir de alianzas estratégicas a realizar en el ámbito de MERCOSUR y regional - devienen en industrias claves de la comunicación, la preservación de elementos nacionales y regionales en la constitución de la identidad y puntas de lanza insustituibles en la comercialización internacional de un rico patrimonio cultural.

La integración de las industrias culturales de los países del MERCOSUR (software de contenido y parcialmente, equipos) permitiría, entre otros, reducir en forma notable el importante déficit que presenta la balanza comercial en el sector y ampliar la capacidad de proyección externa de la industria audiovisual. A esos efectos se podrían organizar "Unidades Culturales del MERCOSUR" en algunos de los más importantes centros culturales del mundo (ej: París, New York) con instalaciones plurimodales en esas ciudades, que actuarían como "plataforma de lanzamiento y promoción" de nuestros bienes culturales.

### **La nueva importancia del turismo**

El turismo se ha convertido en una de las mayores industrias contemporáneas; dada su escala y dinamismo, es capaz de generar empleo en un corto plazo y a un costo relativamente bajo. Además, moviliza a los agentes locales y activos disponibles no plenamente aprovechados (paisajes, clima, patrimonio cultural, etc).

No obstante, en forma equivalente a las industrias de información y entretenimiento, la inserción de Argentina como país receptor del turismo se produce en una red global de producción, servicios e interacciones altamente competitiva, jerarquizada y compleja. Se requiere contar con un profundo conocimiento de esos procesos para poder avanzar hacia formas económicas más complejas - tal es el caso de los "operadores orientadores" de la actividad turística, que logran concentrar los mayores beneficios económicos.



## Creación de un sistema de captación de Información Estratégica

En un mundo crecientemente competitivo, donde la dimensión económica y los avances tecnológicos devienen en un espacio de tensión y conflicto y ya resulta un cliché señalar que "la información y el conocimiento son fuentes de poder", el país requiere contar -como lo tienen los EEUU, Japón, Inglaterra, Francia y otros países desarrollados- con un sistema de inteligencia estratégica. Esto puede ser llevado a cabo, con mínima inversión. Articulando en red centros de investigación extranjeros públicos y privados, entidades empresarias, ONG y organismos y asociaciones internacionales junto a entidades nacionales y provinciales. En particular, un importante insumo en este sentido es poder contar con el apoyo de los argentinos que se hallan en posiciones destacadas en el exterior.

## La importancia central que adquiere Asia del Pacífico

Asia del Pacífico constituye contemporáneamente (salvo los años 1997-1998) la región de crecimiento más alto y prolongado del mundo. Su creciente peso económico y político en el contexto mundial ha sido suficientemente documentado en otras secciones de este trabajo. Sin embargo, nuestro país recién ahora comienza a señalarla como una meta relevante para su comercio exterior y su política de alianzas y asociaciones estratégicas<sup>42</sup>. Las corrientes de comercio entre Argentina y esa región representaron sólo del 12% al 14% del comercio total del país, durante la última década, pero ahora sólo contando con un abrupto incremento de las exportaciones a China Popular, ese país se constituyó en nuestro cuarto mercado externo. Para tener una idea de que puede significar Asia para nuestro comercio exterior, baste señalar que sin disputar posiciones ya consolidadas de mercado, cada punto porcentual ganado en las importaciones de esa región representaría para América Latina (donde el comercio con Asia está centrado solo en cinco o seis países, entre los cuales nos contamos), ventas adicionales del orden de 13.000 millones de dólares anuales.

De igual manera, Asia del Pacífico y Asia del Sur (particularmente, la India) representan regiones de importante potencial político (ej: China e India en el "Grupo de los 20") y tecnológico cooperativo en términos de los esfuerzos realizados por Argentina y otros países en desarrollo para modificar ciertos regímenes instalados en el plano mundial (ej: OMC; sistema financiero internacional). Por lo expuesto, Asia del Pacífico posee condiciones esenciales para constituir un eje alternativo central, complementario y multidimensional para Argentina en una nueva y renovada fase de su inserción internacional.

## La política exterior en un múltiple conjunto de mundos

Con carácter indagatorio, utilizando cierto nivel de abstracción y sin olvidar sus múltiples interacciones, podrían ordenarse los procesos sociales, políticos, económicos y culturales bajo tres lógicas, que hasta cierto punto, facilitarían la concepción, el planeamiento y acción en política exterior atendiendo a sus características específicas: los valores, las prácticas y los intereses en tres dimensiones del quehacer humano:

➤ la social-cultural, donde prima la lógica de los símbolos, la conciencia de la diferencia como riqueza y diversidad, pero también los problemas de las "distancias" étnicas, religiosas, etc. y las asimetrías sociales. En consecuencia, hecha la separación, intentar construir relaciones horizontales y comunidades;

<sup>42</sup> VER, ENTRE OTROS, DOCUMENTO DE TRABAJO N° 2, CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE LA SECRETARÍA DE ASUNTOS ESTRATÉGICOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, BRASILIA, JUNIO DE 1993, Y L. EDUARDO TIBILETTI, "EL SISTEMA DE SEGURIDAD DE AMÉRICA EN EL SIGLO XXI", DOCUMENTO DE TRABAJO, SER, 2003

➤ la dimensión política, que concibe al mundo como un campo de fuerzas (concepción básica de las Relaciones Internacionales) y tiene por epicentro a las relaciones de poder entre un amplio espectro de actores. Sus intercambios se caracterizan por la dominación y la visión predominante es geopolítica;

➤ la dimensión económica, que merced a los avances tecnológicos puede hoy percibir y operar en la economía-mundo como una red jerarquizada con centros, periferias y semiperiferias integradas y excluidas vinculadas por flujos económicos asimétricos. Genera desarrollo desigual y su visión comprende fundamentalmente el universo de los bienes y el intercambio.

## **7.** ORIENTACIONES PARA LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL PERIODO 2003 - 2018

---

¿Qué elementos nos aportan los escenarios?

Los escenarios elaborados incorporan un conjunto de aspectos y procesos tendenciales. Estos sólo procuran actuar en carácter de orientadores, según direcciones de evolución previsible.

Proveen bosquejos posibles del futuro si no se adoptan medidas que puedan modificar el rumbo. Marcando las ausencias, lo no hecho, contribuyen a la identificación de espacios vacíos, sectores, áreas a desarrollar y actores con los cuales interactuar.

En términos generales y sin explorar a fondo sus posibilidades para el análisis, surgen los siguientes elementos:

**1.** El escenario "Un Mundo Feliz" ("Unipolarismo, en un cuadro global de inestabilidad y fuertes perturbaciones políticas y económicas") es el más próximo a nosotros en el momento actual. Las políticas que comienzan a emerger en la nueva Administración argentina [ej: fortalecimiento del MERCOSUR; establecimiento de coaliciones con países y regiones importantes del mundo en desarrollo; diversificación de los ejes comerciales externos; medidas que procuran una recuperación de la reducida capacidad de maniobra autonómica externa del Estado, etc.] son compatibles y adecuadas para este tipo de escenario.

**2.** Para cualquiera de los tres escenarios principales -"Un Mundo Feliz"; "Allegro ma non troppo" y "Tres tristes tigres"-, la alianza con Brasil y la consolidación del MERCOSUR en primer lugar, y luego, la construcción de un espacio de cooperación política y articulación económica sudamericana, constituyen una base estratégica para el diseño de nuestra inserción externa. No obstante, en función del esfuerzo a realizar en pos de avances hacia un esquema multipolar y para poder contar con el máximo rango posible de situaciones previsibles con un grado adecuado de libertad relativa de maniobra en el plano hemisférico, Argentina debería establecer firmes vínculos políticos y económicos con la UE (países seleccionados de la misma) y con Asia del Pacífico (entre ellos China y Japón; en primer lugar).

**3.** En ese marco, Argentina necesita construir una estructura diversificada y multipolar de vínculos externos, para que su inserción en el mundo provea mejores posibilidades de crecimiento y desarrollo y, la máxima cobertura protectora posible ante la introducción de cambios importantes en el sistema. Para eso se requiere incorporar como áreas relevantes para nuestra política

exterior países y regiones -tal es el caso de los países Nórdicos, Europa Oriental y Medio Oriente, entre otros- que han ocupado hasta el presente papeles marginales.

4. Teniendo en cuenta las características y el perfil de desarrollo de otras regiones (en particular, de Asia del Pacífico) previstas en las proyecciones y escenarios, Argentina necesita modificar su patrón de crecimiento y las condiciones de competitividad. En el campo comercial, cabe destacar la necesidad de obtener una mejora sistémica del aparato productivo<sup>43</sup>. Incluye, entre otras, el fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias; pymes; la materialización de un ámbito propicio de negocios y aquellos sectores estratégicos donde Argentina cuenta ya con cierta evolución favorable y un potencial promisorio (ej.: industria nuclear para uso pacífico, desarrollos satelitales; biotecnología, informática, software y bienes culturales). En este marco, dos aspectos deberían ser trabajados: a) las regiones internas (en términos de un desarrollo interprovincial más equilibrado y posibilidades de establecer vinculaciones directas con otras regiones extranjeras y, b) el avance de la integración intraindustrial con Brasil, para potenciar conjuntamente nuestra capacidad de acceso y negociación a otros mercados.

5. Según lo contemplan los escenarios y el examen de su evolución en las últimas décadas (ver cuadros n° 5, 6,7y 9), la mayor parte de las agrupaciones regionales y subregionales de integración se han consolidado. Muchas de ellas constituyen espacios económicos y políticos relevantes, con altas probabilidades de mantener ese carácter durante la próxima década. En ese contexto se destaca el papel central que esta adquiriendo el actual proceso de integración intrarregional en Asia del Pacífico. A modo de ejemplo, la decisión adoptada por China y ASEAN en el 2002 de concretar una Zona de Libre Comercio en diez años; la creación del "Grupo de Estados de Asia del Este" (un foro intergubernamental) y las conversaciones destinadas a incorporar al acuerdo China-ASEAN a Japón y Corea del Sur señalan, la articulación progresiva de un polo económico y político de enorme magnitud. Su materialización modificaría apreciablemente la situación internacional, con la configuración de un Asia del Este integrada. A eso se suma una nueva corriente de acuerdos comerciales transpacíficos con América Latina, iniciados con el Acuerdo Chile-Corea del Sur (fines del 2002).

Esta modificación de la posición asiática con respecto a la forma de llevar adelante los procesos de articulación económica e inserción internacional se presenta como un punto de inflexión para la futura estrategia de Argentina y MERCOSUR de vinculación política y económica con Asia del Pacífico. Contribuye, asimismo, a establecer cambios en las vías y estrategias para consolidar nuestra presencia en los mercados de Asia del Pacífico y América Latina a partir de acuerdos de comercio y cooperación transpacíficos<sup>44</sup>.

6. Con referencia a la acción de las ETN, se requiere diferenciarlas y procurar establecer alianzas con aquellas cuyo perfil técnico, político y ético facilite alcanzar las metas nacionales en el sector productivo en condiciones mutuamente satisfactorias. Así, los países desarrollados pequeños (los países nórdicos, Holanda, Suiza) poseen empresas transnacionalizadas en las cuales la parte sustantiva de la IDE, la producción, el personal y las filiales se hallan en el exterior. Establecer acuerdos estratégicos con ese tipo de empresas presenta, en principio, mayores posibilidades de negociación.

---

<sup>43</sup> LA FORMULACIÓN Y VÍAS PARA PONER EN PRÁCTICA EN BREVE PLAZO UNA POLÍTICA INTEGRAL DE VINCULACIÓN CON LOS PAÍSES DE ASIA DEL PACÍFICO HA SIDO ELABORADA EN CARLOS J. MONETA "SITUACIÓN, CRITERIOS Y PROPUESTAS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN ARGENTINA/MERCOSUR EN ASIA DEL PACÍFICO", DOCUMENTO DE TRABAJO, SUBIE, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 8/9/2003. VER TAMBIÉN, ASIA, LA GRAN OPORTUNIDAD ARGENTINA, FUNDACIÓN OKITA, BUENOS AIRES, ABRIL DE 2003. <sup>44</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA, LÍNEAMIENTOS PARA FORTALECER LAS FUENTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, RESUMEN EJECUTIVO, BUENOS AIRES, MAYO DEL 2003, P. XXII..



Si se obtuviera una incorporación creciente de ETNs de origen nórdico, del Benelux y Asia, ese proceso podría contribuir a modificar la estructura productiva actual y la concentración que mantienen las corporaciones de Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea en materia de inversión extranjera directa. Además, surgirían nuevas oportunidades en materia transferencia de tecnología y alianzas estratégicas (ver cuadro n° 4).

De igual manera, debe tenerse en cuenta la vinculación de las firmas y de sus agentes con el tejido nacional (ej.: tipo de relaciones especiales que establecen los bancos nacionales con las firmas alemanas y japonesas, y con el Estado, en el caso de las firmas francesas. Estructuras familiares empresariales se presentan en Italia y en China y el Sudeste Asiático).

Por último, el grupo de países escandinavos, que han alcanzado un muy alto ingreso per capita (ej.: Suecia, U\$S 28.700; Noruega, U\$S 38.700; Dinamarca, U\$S 34.600 -valores del año 2000-) cuentan, como ya se señaló, con un adecuado nivel de desarrollo tecnológico, y poseen excelente experiencia en el manejo de ciertos recursos naturales (ej.: pesca, bosques), aplicables a zonas específicas de nuestro país (Tierra del Fuego, Patagonia). Estas capacidades pueden muy bien ser aprovechadas por la vía de acuerdos "región- región" o "país- región".

**7.** Por su parte, los países petroleros del Consejo de Cooperación del Golfo Pérsico (PCCG) poseen una importante capacidad financiera y presencia en la banca pública y privada internacional, constituyendo, junto a las naciones de África del Norte, mercados poco explorados para la Argentina (ver cuadros n° 5 y 10).

Estos países configuran grupos dotados de distintos tipos de recursos y posibilidades (ej.: a) ricos en recursos naturales, y mano de obra: Irán, Argelia, Yemen, Siria y b) ricos en recursos naturales -petroleo- Kuwait, Oman, Qatar, Arabia Saudita). Si bien su renta per capita derivada de la actividad petrolera se ha reducido sustantivamente durante las últimas dos décadas (para los PCCG pasó de U\$S 12.000 a valores promedios cercanos a los U\$S 6.000 per capita), continúa siendo significativa, particularmente, por su concentración. Ya han iniciado un importante proceso orientado a la apertura de sus economías y al fortalecimiento de sus proyectos de integración regional, ya que éstos últimos no han logrado avanzar satisfactoriamente (ver cuadros n° 2 y 3). De llevar a cabo exitosamente su programa de reformas, para el año 2013 el crecimiento del PIB per capita pasaría de 1,4% (periodo 1990-2000) al 4,3% (periodo 2003-2013)<sup>43</sup>.

## LAS PUERTAS DE LA PERCEPCIÓN: A MODO DE CONCLUSIÓN

Una etapa de transición requiere introducir cambios profundos, en particular, en nuestras percepciones. La brecha entre apariencia y realidad nos persigue desde el principio del tiempo. Un teorema aceptado en las ciencias sociales (el Teorema de Thomas)<sup>44</sup>, establece que si un ser humano define una situación como "real", entonces, será real en sus consecuencias. Además, si bien el sistema internacional-global impone límites a la acción de los agentes, también es con-

<sup>43</sup> LA FORMULACIÓN Y VÍAS PARA PONER EN PRÁCTICA EN BREVE PLAZO UNA POLÍTICA INTEGRAL DE VINCULACIÓN CON LOS PAÍSES DE ASIA DEL PACÍFICO HA SIDO ELABORADA EN CARLOS J. MONETA "SITUACIÓN, CRITERIOS Y PROPUESTAS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN ARGENTINA/MERCOSUR EN ASIA DEL PACÍFICO", DOCUMENTO DE TRABAJO, SUBIE, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 8/9/2003. VER TAMBIÉN, ASIA, LA GRAN OPORTUNIDAD ARGENTINA, FUNDACIÓN OKITA, BUENOS AIRES, ABRIL DE 2003. <sup>44</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA, LÍNEAMIENTOS PARA FORTALECER LAS FUENTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, RESUMEN EJECUTIVO, BUENOS AIRES, MAYO DEL 2003, P. XXII. <sup>45</sup> C. MONETA, SITUACIÓN, CRITERIOS Y PROPUESTAS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA ESTRATEGIA..., TRAB. CIT. <sup>46</sup> ESTIMACIONES DEL BANCO MUNDIAL EN TRADE, INVESTMENT AND DEVELOPMENT IN THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA, WORLD BANK, WASHINGTON, DC, 2003, TABLE 1.1, P. 52. 47 W. I. THOMAS, CIT. POR ROBERT MERTON EN TEORÍA DE LAS CONSTRUCCIONES SOCIALES, 1957, MÉXICO, FCE, P. 419.

figurado por las decisiones y actividades de estos últimos. Por lo tanto, no exageraremos mucho si señalamos que, en parte, la "realidad" deviene del producto de un conflicto de voluntades, de percepciones compitiendo por definirla<sup>47</sup>.

Una etapa de transición, entonces, no representa, en principio, un torneo amistoso; constituye, casi con seguridad, una fuerte pulsión por imponer una u otra visión y objetivos para el futuro y las preguntas - guía llevan indudablemente esta carga a sus espaldas ¿Continuará en el futuro rigiendo un sistema jerárquico, in equitativo y excluyente en las sociedades nacionales y en la sociedad global o podremos avanzar hacia un sistema democrático e igualitario?<sup>48</sup> Presentar a la sociedad nuestra intelección del mundo, constituye una parte necesaria en la construcción de la respuesta.

Deseamos incrementar la integración económica para mejorar nuestros estándares de vida. Queremos contar con democracias sanas y participativas, para que la sociedad tome parte de las decisiones vitales para su futuro y éstas sean honestamente llevadas a cabo por sus representantes. Y deseamos autonomía, control sobre nuestros propios destinos.

No obstante, muy probablemente no se puede satisfacer simultáneamente a estas metas<sup>49</sup>, ya que cada una avanza, en parte, a costa de alguna de las otras.

Debemos entonces elegir. Para algunos, aquellos que creen en la mano mágica del mercado, una mayor integración a la economía mundial, sin trabas para su funcionamiento, traerá como corolario a las otras dos. Para otros, entre los cuales me encuentro, es necesario fijar ciertos límites a nuestra inserción en la economía mundial para poder preservar niveles satisfactorios de ejercicio democrático efectivo y autodeterminación.

En la medida en que Occidente continúe exportando materialismo, secularismo, empirismo y pragmatismo sin procurar -con lealtad y amplitud- tomar en cuenta los valores, necesidades e intereses del "otro", es dable esperar que continúen emergiendo en distintos países y regiones del mundo proyectos alternativos, junto a una creciente resistencia a aquello que se entiende como voluntad externa de dominación<sup>50</sup>. Por otro lado, no parece que se puedan armonizar intereses diversos a menos que se ponga en práctica otra concepción y praxis de la cooperación. La búsqueda del punto medio, del equilibrio dinámico, constituye una vía y por ella, convendría tratar de avanzar.

## **8.** INTERVENCIONES Y REFLEXIONES QUE SURGEN DE LA EXPOSICIÓN

### **1. Restricciones en la estructura de oportunidades internacionales**

Uno de los aspectos destacados en la exposición y el debate se refiere a las restricciones para la Argentina que se advierten en cualquiera de los escenarios sugeridos. Por distintos motivos, en los escenarios Un mundo feliz y Tres tristes tigres los márgenes de acción para un país de las características de la Argentina son muy estrechos. Aún en el escenario Allegro ma non troppo - en el que las posibilidades de innovación parecen mayores- se advierte un rango limitado de posi-

<sup>47</sup> STANLEY HOFFMANN, "PERCEPTIONS, REALITY AND THE FRANCO-AMERICAN CONFLICT", EN JOHN FARRELL AN A. SMITH (EDITI), IMAGE AND REALITY IN WORLD POLITICS, COLUMBIA UNIVERSITY PRESS, NEW YORK, 1967, PP. 55-60. <sup>48</sup> IMMANUEL WALLERSTEIN, UN MUNDO INCIERTO, LIBROS DEL ZORZAL, BUENOS AIRES, 2002, PP. 88-89. <sup>50</sup> DANI RODRIK, "FEASIBLE GLOBALIZATIONS" WORKING PAPER, HARVARD UNIVERSITY, JULY 2002, "INTRODUCTION"



bilidades de cambio, tanto en las tendencias generales como en las relativas a nuestro país y para el MERCOSUR. Esta limitación obliga a reflexionar con realismo y diseñar políticas consistentes.

## **2. Probabilidad de cada escenario y problemas metodológicos**

Se enfatizó la conveniencia de tratar de precisar probabilidades de cada escenario o, al menos, de identificar actores políticos y estrategias que puedan dar cuenta de una dinámica de cambio en un sentido de mayor equidad. Asimismo, surgió la pregunta acerca de la posibilidad de algún quiebre de tendencias catastrófico. Desde el punto de vista de la Argentina, quedó planteada la cuestión acerca de cuáles pueden ser las políticas más apropiadas en cada escenario, que fue objeto de un detallado análisis en la segunda parte de la exposición.

Una crítica a la presentación se centró en el carácter estático de los escenarios, como el mismo expositor admitió: representan una foto de un tiempo futuro. Pero esto no es un problema de la metodología en sí, sino de su aplicación. Hay que ser consciente de esta limitación y ubicar a la construcción de escenarios en procesos adecuados de diagnóstico y decisorios, donde sí tienen una gran utilidad: los escenarios deben ser actualizados periódicamente, al modo como los escenarios energéticos se actualizan, tanto por el lado de la oferta como de la demanda (reevaluaciones de la existencia de reservas por un lado, reevaluación de las prácticas de conservación por otro). Al mismo tiempo, los escenarios, al menos para los organismos políticos, no deben ser documentos académicos para archivar en anaqueles, sino elementos dentro del proceso de planificación estratégica: así, los escenarios deben incluir (o ser seguidos por) evaluación de oportunidades y amenazas que, junto con los diagnósticos de debilidades y fortalezas (en suma, un FODA) permitan definir estrategias y sendas de acción. Estos senderos deben ser contrastados también periódicamente con los escenarios actualizados, de modo de ir corrigiendo tanto los senderos como las previsiones de futuro.

Por otro lado, también se planteó que, ante las dificultades y problemas de la construcción de escenarios formales, tal vez sea mejor, con ayuda de consultas a expertos, el análisis de los principios axiales que determinan el futuro, tanto los que surgen de las tendencias pesadas como de los que se han llamado "gérmenes de cambio". Al respecto, de la discusión surgió que ambas orientaciones no son excluyentes y hay que analizar en qué casos conviene aplicar un tipo de análisis como el mencionado en último término, o elaborar escenarios con las técnicas usuales. Se pudo concluir también que los escenarios siguen siendo una metodología muy útil, si se utilizan correctamente, como se dijo más arriba: captan la imaginación y orientan la acción. Sobre todo, la orientan, con una "atención flotante", a los problemas y eventos futuros posibles. Las últimas reflexiones llevadas a cabo en países de la OCDE y la Unión Europea apuntan a que cada vez más, el objetivo principal de la prospectiva no es tanto fijar prioridades ni poner en contacto a los actores, sino sobre todo a la búsqueda de visiones estratégicas y a la creación de una conciencia y una "cultura de futuro".

## **3. Problemas de equidad en el escenario internacional**

Se destacó la necesidad de incorporar la cuestión de la equidad, señalando que además de los escenarios definidos desde un punto de vista de la política internacional centrado en las diferencias de poder relativo de los grandes Estados habría que tratar de analizar con mayor profundidad las características e implicancias de la consolidación de un mundo dividido entre dos partes -una próspera y con inserción global bien definida, y otra pobre y sin inserción clara-. En la misma dirección, se planteó la pregunta acerca de cómo las desigualdades en la distribución del ingreso podían afectar a los poderes mundiales.



#### **4. Falta de capacidades nacionales de anticipación y de planificación estratégica**

Tanto en la exposición como en los comentarios de varios participantes surgió el tema de las capacidades de los distintos ministerios de planificar estratégicamente sus líneas de mediano plazo. Como en otros paneles, se planteó la necesidad de integrar esfuerzos y de contar con información sobre las líneas de otras áreas de gobierno que puedan servir para orientar prioridades en materia de ciencia y tecnología. El expositor informó que la Cancillería está iniciando una experiencia de planificación de mediano plazo, que podría contribuir a resolver el déficit del ministerio en esa materia. Asimismo destacó la necesidad de contar con un sistema nacional de información estratégica y de monitorear de manera sistemática las distintas dimensiones de la situación internacional y sus potenciales impactos para nuestro país.

#### **5. Los actores de la política internacional**

Se coincidió en la necesidad de incorporar al análisis el papel de nuevos actores no gubernamentales y subnacionales, considerando que se trata de una tendencia nueva que puede tener un impacto significativo en el futuro. El expositor enfatizó la importancia de los Estados nacionales como actores centrales de la política internacional, señalando que más allá del peso de los sectores financieros y productivos globales y de la emergencia de nuevos actores de la sociedad civil, los principales Estados nacionales conservan capacidades significativas para incidir en los escenarios internacionales.

#### **6. La relación entre escenarios, actores y percepciones**

Una cuestión que estuvo en el centro de la segunda parte de la exposición de y de las intervenciones de los participantes fue la relación entre escenarios, actores y percepciones, aplicada a la situación argentina. El expositor remarcó la discrepancia entre algunas tendencias muy evidentes de la situación internacional -específicamente, la importancia de Asia oriental- y la muy débil incorporación de esa tendencia en las percepciones tanto de la opinión pública como de la propia Cancillería. A partir de esta consideración y de una lectura crítica de la teoría y de la práctica de la política exterior argentina de la década de 1990, cuestionó el parroquialismo argentino. En el mismo sentido, se destacó la necesidad de cerrar la brecha entre la situación real de Argentina en el mundo y la percepción social acerca de ese lugar como una condición para una inserción realista y eficaz. Se relataron experiencias exitosas, que muestran búsquedas novedosas de aprovechamiento de las posibilidades del contexto internacional por parte de grupos, gobiernos provinciales o individuos.

#### **7. MERCOSUR, ALCA y Unión Europea**

Se destacó la necesidad de profundizar más en los escenarios las posibilidades del MERCOSUR frente a las otras tendencias en la formación de bloques. En los escenarios presentados, estas posibilidades aparecen como limitadas y de hecho, el MERCOSUR se encuentra en un momento de tensiones.

#### **8. Papel de la ciencia y la tecnología**

En materia de ciencia y tecnología quedaron planteados dos temas. El primero de ellos es la conveniencia de elaborar escenarios internacionales específicos para la ciencia y la tecnología. El segundo es la necesidad de desarrollar capacidades de información estratégica y de monitoreo en materia de política internacional, fortaleciendo el conocimiento en áreas y temas que se estiman insuficientemente cubiertos.

## 9. Industrias culturales y medios de comunicación

Finalmente, un tema central para los escenarios de futuro, que no se suele incluir en otros ejercicios de Escenarios, es el de los mercados de la información y la comunicación y la penetración de las industrias culturales.

# 9.

## ELEMENTOS DE LA EXPOSICIÓN A TENER EN CUENTA EN EL EJERCICIO DE PLANIFICACIÓN

---

### **a. Necesidad de articular la política de ciencia y tecnología y la política exterior**

En nuestro país, la política de ciencia y tecnología y la política internacional transcurren por carriles paralelos. Esta separación tiene componentes conceptuales y prácticos. Desde el punto de vista conceptual, la política científica y tecnológica no incorpora de una manera sistemática las tendencias, desafíos, amenazas y oportunidades que los cambios en el escenario internacional desencadenan. La política internacional, por otro lado, no integra a las capacidades y necesidades científicas y tecnológicas como un componente importante a la hora de pensar y definir las estrategias de inserción de la Argentina en el mundo. Estas carencias conceptuales tienen consecuencias prácticas en las múltiples instancias en las que se presentan oportunidades, demandas o problemas que requieren conocimiento sobre temas científicos y tecnológicos por parte de los gestores en relaciones internacionales y de conocimientos sobre las líneas de acción de política internacional por parte de los actores del sistema científico.

Superar esta brecha requiere desarrollar una nueva manera de ver los problemas y establecer mecanismos institucionales que concreten en actos esa nueva manera. Se trata de un proceso que requiere tiempo y una voluntad sistemática y presupone que tanto la SECyT como la Cancillería fortalezcan sus capacidades de planificación estratégica y establezcan mecanismos de coordinación eficaces.

### **b. Necesidad de mejorar nuestro conocimiento e información sobre regiones y áreas de interés actualmente mal conocidas**

De la exposición y del debate se desprende con claridad el hecho de que nuestro país no tiene una visión compleja y completa del escenario internacional en el que debe desempeñarse. Este déficit es tanto de los sectores dirigentes como de la opinión pública. A modo de ejemplo, en la presentación sobre escenarios de política internacional se vislumbra con nitidez la necesidad de prestar mucha más atención a Asia. La discrepancia entre la importancia asiática en materia internacional y la asignada por la opinión pública y por las autoridades de nuestro país es muy llamativa. La falta de conocimiento y de interés sobre las perspectivas que abre para el país el desarrollo del Asia sudoriental muestra una brecha que hay que empezar a cubrir. Parece bastante obvio que desde el sistema de ciencia y tecnología hay un vasto campo a desarrollar en materia de investigación e intercambio con los países asiáticos. Ahora bien, librados a la inercia de nuestro sistema científico, es improbable que dichas oportunidades se desarrollen. Dado que no hay un número significativo de especialistas y los intercambios son pequeños, la lógica de la reproducción de grupos de investigación tenderá a dejar de lado temas que no cuenten con una base previa. Asimismo, los instrumentos de la SECyT no han sido utilizados hasta ahora en una dirección compatible con objetivos como el mencionado. El Programa de Áreas de Vacancia, por ejemplo, tiene un enfoque temático, muy ligado a líneas que grupos existentes consideran nece-



sario cubrir. Un objetivo del tipo “fortalecer las capacidades de investigación y de intercambio con regiones del mundo que representen una oportunidad estratégica para nuestro país” no es fácilmente asimilable a las pautas vigentes de programación científica y tecnológica. Un objetivo como el citado, además, requiere un grado de compromiso de otras áreas del gobierno que le otorguen a las acciones de la SECyT un marco de desarrollo sólido. Si la Cancillería y el ministerio de Economía establecen una prioridad por la vinculación con Asia y la sostienen con políticas coherentes y de mediano plazo, es probable que la acción de la SECyT encuentre un conjunto de posibilidades que por sí sola no tendría. Con este marco, la SECyT podría fijar programas muy precisos de desarrollo de capacidades en la materia.

### **c. Elaboración de escenarios internacionales en ciencia y tecnología**

En este punto puede pensarse en dos tipos de productos. Por una parte, se requiere una visión sintética de tendencias generales, que permita identificar los grandes marcos de política y las tendencias en temas básicos.

Sin pretensión de ser exhaustivos, se trataría de temas tales como:

- Regulaciones y tendencias en materia de transferencia de tecnología
- Políticas y tendencias en materia de recursos humanos en ciencia y tecnología
- Políticas y tendencias en materia de cooperación internacional en ciencia y tecnología
- Prioridades estratégicas de los principales países o bloques de países en materia de ciencia, tecnología e innovación

Por otra parte, es conveniente sistematizar información sobre escenarios sectoriales o específicos, que permitan anticipar tendencias y líneas de política en una gama variada de temas, especialmente en aquellos que revistan interés para nuestro país. Existe en la actualidad una cantidad y variedad muy importante de estudios sectoriales realizados en otros lugares del mundo que pueden ser utilizados con provecho. Paralelamente, es preciso tener una presencia internacional mayor en los foros e instituciones en los que se generan los diagnósticos y visiones prospectivas sectoriales para hacer conocer nuestros puntos de vista y, al mismo tiempo, tener acceso de primera mano a los debates. En este plano, probablemente convenga adoptar una estrategia del conjunto del MERCOSUR en materia de prospectiva y planificación estratégica.

Cabe destacar que no solamente es importante contar con información de buena calidad sino sobre todo desarrollar una práctica de reflexión colectiva sobre esa información con actores relevantes. La reflexión sobre los desafíos o las consecuencias potenciales para nuestro país de un escenario internacional general o específico no puede limitarse a especialistas académicos. En otras palabras, lo que se necesita es crear y afianzar una cultura de la reflexión estratégica que incorpore las dimensiones internacionales de la ciencia y la tecnología al análisis de los problemas nacionales. Para esto, resulta conveniente realizar de manera sistemática ejercicios sectoriales de planificación estratégica.

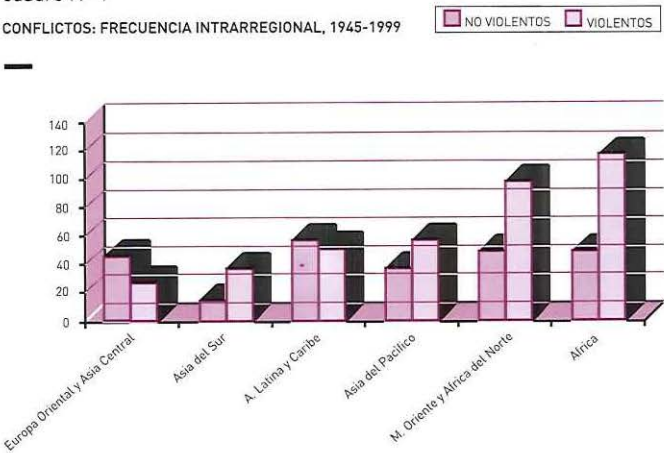


# Anexo I.

## CUADROS Y GRÁFICOS UTILIZADOS

cuadro N° 1

CONFLICTOS: FRECUENCIA INTRARREGIONAL, 1945-1999



Fuente: Heidelberg Institute of International Conflict Research, Kosimo Database, 2003.

cuadro N° 2

VELOCIDAD \* DE LOS PROCESOS  
DE INTEGRACIÓN REGIONAL: DISTINTOS CASOS

Región	1985-89	1990-1994	1995-1999
Asia del Pacífico	-0,1	4,7	2,6
Europa oriental y Asia Central	--	--	4,8
A. Latina y Caribe	2,7	6,5	5,9
Asia del Sur	-0,1	3,4	0,9
Africa Subsahariana	-0,8	1,4	2,3
Países de M. Oriente y Africa del Norte* **	-4,2	-0,2	-0,8

\*Medida por la relación "Comercio/ PIB"

\*\* Argelia, Bahrein, Egipto, Iran, Jordania , Kuwait, Omán, Yemen, Arabia Saudita, Siria, Túnez y Emiratos Árabes Unidos.

Fuente: Estimaciones del Banco Mundial en *Trade, Investment and Development in the Middle East and North Africa. Engaging with the world*, Statistical Appendixes, World Bank, Washington, DC, 2003

cuadro N° 3

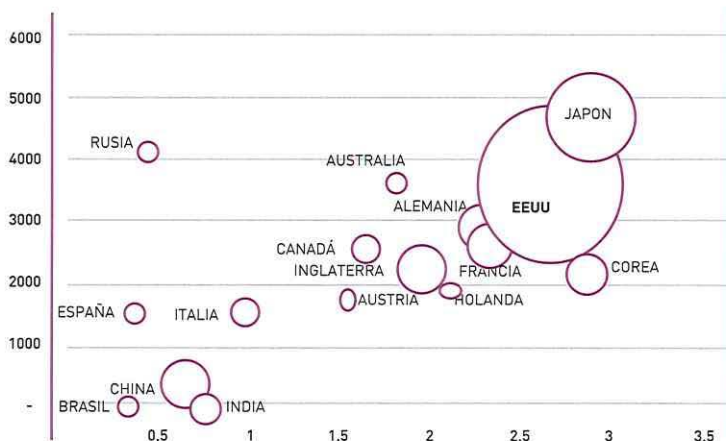
**TENDENCIAS EN EL COMERCIO INTRARREGIONAL  
EN LAS REGIONES SELECCIONADAS**

Grupos regionales	Exportaciones intrarregionales como porcentaje de las exportaciones totales (%)				
	1980	1985	1990	1995	1998
Países Árabes	4,5	7,8	9,4	6,7	8,2
ASEAN	22,4	20,7	20,7	26,4	22,2
MERCOSUR	12	6	9	20	25
Unión Europea	60,8	59,2	65,9	62,4	56,8

Fuente: S. Fawzy, "The economics of Politics of Arab Economic Intergration", en A. Galal y Be Hoekm (editores), Brooking Institution, Washington, DC. 2003.

cuadro N° 4

**INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO  
EN EL ÁMBITO DE UNA PERSPECTIVA MUNDIAL**



Fuente: A partir de datos del Instituto del Banco Mundial, en Carl Dahlman y Jean E. Dubert, "China and The Knowledge Economy, Seizing the 21st Century, World Bank, Washington, DC, 2001.

## IMPORTACIÓN DE MERCADERÍAS: PAÍSES Y REGIONES SELECCIONADOS

Región/ Países	Total Importaciones			Importaciones de manufacturas			Importaciones agrícolas		
	Miles de Millones (US\$) 1998-2000	US\$ per capita 1998-2000	% del PIB 1998-2000	Miles de Millones (US\$) 1998-2000	US\$ per capita 1998-2000	% del PIB 1998-2000	Miles de Millones (US\$) 1998-2000	US\$ per capita 1998-2000	% del PIB 1998-2000
<b>Medio Oriente y Norte de África</b>	<b>155</b>	<b>588</b>	<b>24,0</b>	<b>84</b>	<b>324</b>	<b>14,4</b>	<b>24,3</b>	<b>93</b>	<b>4,1</b>
<b>Países no miembros de PCCG *</b>	<b>74</b>	<b>315</b>	<b>21,5</b>	<b>49</b>	<b>210</b>	<b>14,3</b>	<b>16,7</b>	<b>71</b>	<b>4,9</b>
Egipto	15	245	17,1	9	145	10,1	4,2	68	4,7
Rep. Islámica de Irán	14	219	13,6	10	163	10,1	2,8	45	2,8
Jordania	4	850	49,2	3	540	31,3	0,9	194	11,3
Libano	7	1523	39,6	4	921	23,9	1,3	315	8,2
Marruecos	11	375	30,4	7	252	20,5	1,9	66	5,4
Túnez	8	895	42,1	7	700	32,9	1,0	106	5,0
<b>Países del Consejo de cooperación del Golfo (PCCG)</b>	<b>81</b>	<b>2845</b>	<b>26,8</b>	<b>35</b>	<b>1403</b>	<b>14,6</b>	<b>7,6</b>	<b>295</b>	<b>3,1</b>
Bahrein	4	5937	57,2	--	--	--	0,2	244	2,3
Kuwait	8	4052	25,2	6	3240	20,1	0,9	470	2,9
Omán	5	2185	28,6	4	1587	20,8	1,1	455	5,9
Qatar	3	5630	25,9	3	4501	20,7	0,3	455	2,1
Arabia Saudita	29	1457	16,5	23	1120	12,7	5,2	257	2,9
Emiratos Árabes Unidos	32	11236	56,7	--	--	--	--	--	--
<b>América Latina</b>	<b>292</b>	<b>727</b>	<b>17,6</b>	<b>240</b>	<b>596</b>	<b>14,5</b>	<b>24,2</b>	<b>60</b>	<b>1,5</b>
Argentina	27	748	9,5	24	661	8,4	1,7	47	0,6
Bolivia	2	228	22,2	2	189	18,5	0,2	28	2,7
Brasil	57	339	9,0	43	254	6,7	5,8	35	0,9
Chile	17	1155	24,6	13	874	18,6	1,4	94	2,0
México	154	1595	31,2	132	1368	26,8	10,4	107	2,1
<b>Países de Asia del Pacífico</b>	<b>483</b>	<b>290</b>	<b>26,8</b>	<b>359</b>	<b>216</b>	<b>20</b>	<b>43,2</b>	<b>26</b>	<b>2,4</b>
China	177	141	17,6	140	112	13,9	15,3	12	1,5
Indonesia	28	137	21,9	18	86	13,7	5,3	26	4,1
Corea del Sur	125	2657	31,5	78	1663	19,7	11,0	235	2,8
Malasia	68	3015	85,3	58	2558	72,4	4,4	194	5,5
Filipinas	33	440	45,3	26	345	35,5	3,2	43	4,4
Tailandia	52	859	43,5	40	665	33,7	4	67	3,4
<b>Asia del Sur</b>	<b>65</b>	<b>52</b>	<b>11,9</b>	<b>35</b>	<b>28</b>	<b>6,4</b>	<b>8,1</b>	<b>6</b>	<b>1,5</b>
Bangladesh	8	60	16,8	5	41	11,7	1,5	11	3,2
India	47	47	10,7	24	24	5,6	4,5	4	1
Pakistán	10	76	16,9	5	40	8,8	2,2	16	3,5
<b>Europa Oriental y Asia Central</b>	<b>218</b>	<b>771</b>	<b>29,9</b>	<b>153</b>	<b>541</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>78</b>	<b>3</b>
Bulgaria	6	690	46,4	3	421	28,3	0,4	53	3,6
Rep. Checa	30	2871	54,6	24	2335	44,4	2,3	227	4,3
Hungría	29	2798	61	24	2363	51,5	1,4	138	3
Polonia	47	1224	30,1	38	972	23,9	4,1	107	2,6
Federación Rusa	48	328	19,5	20	139	8,3	8,8	60	3,6
Turquía	47	731	24,2	34	535	17,7	3,9	61	2
Rep. Eslovaca	12	2286	61,5	9	1743	46,9	1	182	4,9
<b>África</b>	<b>38</b>	<b>414</b>	<b>23,5</b>	<b>26</b>	<b>286</b>	<b>16,2</b>	<b>3,4</b>	<b>36</b>	<b>2,1</b>
Camerún	1	95	15,4	1	60	9,9	0,3	19	3,1
Costa Marfil	3	204	26,6	2	112	14,6	0,6	37	4,8
Ghana	3	159	44,7	2	103	28,8	0,4	22	6,3
Mauritania	2	1818	50,2	2	1332	36,8	0,4	318	8,8
Rep. Sudáfrica	29	678	21,8	20	481	15,4	1,7	41	1,3

Fuente: World Development Indicators, Data Base.

\* En el cálculo de "Países no miembros del PCCG, también ha sido incluido Djibouti, que no figura en este cuadro.



cuadro N° 6

ESQUEMAS REGIONALES DE INTEGRACIÓN: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE CADA ESQUEMA EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES

Esquemas de integración	1970	1980	1990	1995	2000	2001
APEC [a]	36	33,7	39	46,3	48,5	46,5
Unión Europea [UE]	45,6	41	44	39,7	35,8	37,4
NAFTA	21,7	16,6	16,2	18,8	19	18,7
Comunidad Andina	1,9	1,7	0,9	0,8	1	0,8
MERCOSUR	1,7	1,6	1,4	1,4	1,3	1,4
MCCA	0,4	0,3	0,1	0,1	0,3	0,3
ALADI	4,5	4,4	3,4	4,1	5,2	5,1
Mercado Común Árabe	1,6	1,5	1	0,4	0,7	0,6
ASEAN	2,3	3,9	4,3	6,4	6,7	6,4
EAEC	11,3	15,1	20,9	26,1	26	24,5
SDARC *	1,1	0,7	0,8	0,9	1	1,1
SADC **	2,2	1,6	1	0,8	0,6	0,6

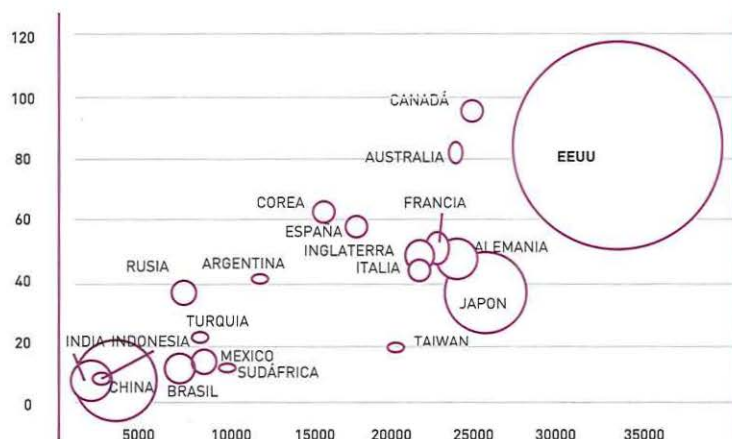
Fuente: Elaborado a partir de datos del World Bank, World Development Indicativo, 2003, Washington, DC, 2003, Table 6.5.

\* Asociación de Asia del Sur para la Cooperación Regional Bangladesh, ..., India, Nepal, Palestina, Sri Lanka...

\*\* Southern Africa Development Community, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swazilandia, Tanzania, Zambia, Zimbabwe, Namibia, R. Sudafricana, Mauritania, R. Democrática del Congo, Seychelles.

cuadro N° 7

COMPARACIÓN DE PAÍSES SEGÚN SU PARIDAD DE PODER DE COMPRA (PPC), PIB, PER CÁPITA E INSCRIPCIÓN EN EDUCACIÓN TERCIARIA (PORCENTAJE BRUTO)

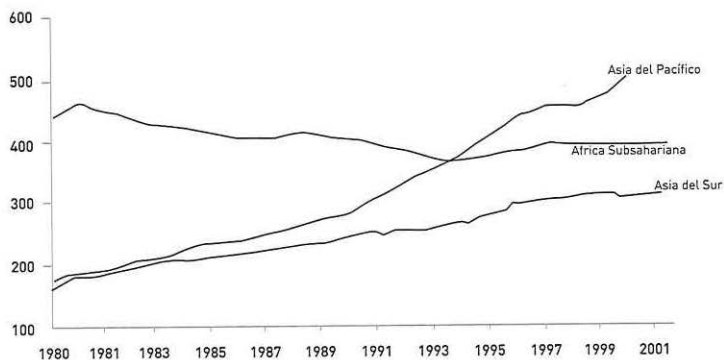


Fuente: Cálculos del Banco Mundial 2002

cuadro N° 8

EVOLUCIÓN DEL CONSUMO PER CÁPITA, DISTINTAS REGIONES

Consumo per cápita por unidad (US\$ 1995)

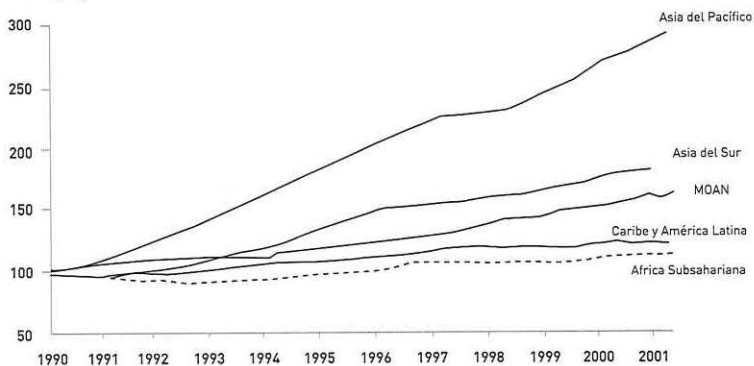


Fuente: Base de Datos del Banco Mundial, World Development Indicators, 2003.

cuadro N° 9

EVOLUCIÓN COMPARADA DEL SECTOR MANUFACTURERO: DISTINTAS REGIONES.

Valor agregado en manufacturas (1990 = 100)

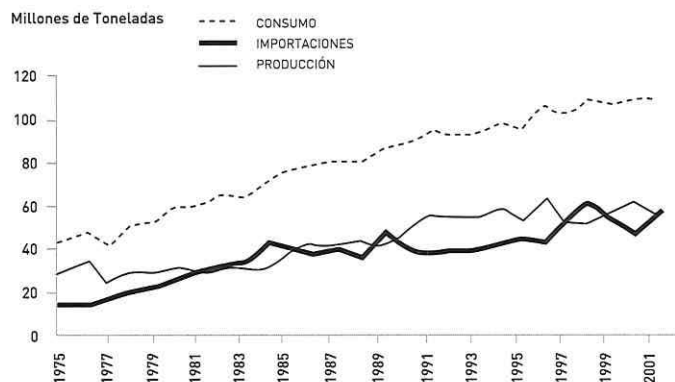


Fuente: Base de datos del Banco Mundial, World Development Indicators, 2003. La industria manufacturera continúa siendo el sector dominante de Asia del Pacífico, creciendo en promedio del 10 % anual entre 1990 y 2001.

Aclaraciones: MOAN: Oriente medio y África del Norte.

cuadro N° 10

**PAÍSES DE MEDIO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE (MOAN): IMPORTACIONES  
NETAS Y CONSUMO DE CEREALES 1975 / 2001**



Fuente: FAOSTAT, 2002 ([www.fao.org/waicent/postal/satistics](http://www.fao.org/waicent/postal/satistics))

esquema N° 1

**ESCENARIOS MUNDIALES, REGIONALES Y  
DE NEGOCIACIÓN MULTILATERAL: POSIBLES CORRESPONDENCIAS Y VÍNCULOS**

Escenarios Mundiales	Escenarios Regionales y de negociaciones económicas multilaterales	Situaciones y tendencias	Cohesión Internacional	América Latina	MERCOSUR
"Un Mundo Feliz"	Mano invisible del mercado (NEM)  Armonización imperial (NEM)  UE: triunfo de los mercados OECD: los Cinco Grandes Japón: Revolución Heisei o Declinación veneciana (ER) China: Primus inter pares o Convergencia (ER)	Equilibrio inestable no cooperativo	Baja	ALCA "light" Mesoamérica y Sudamérica (América Latina de varias velocidades, espacios y tiempos)	Integración comercialista en América Latina y con MERCOSUR Reducido número de acuerdos seleccionados de cooperación y comercio extraregionales
"Allegro ma non troppo"	Acuerdos multilaterales (NEM)  UE: triunfo de los mercados (ER) OECD: los Cinco Grandes Japón: poder útil o Declinación veneciana China: Convergencia o Primus inter pares	Acuerdos multilaterales	Medio/Alta	ALCA compatible con procesos de integración de A. Latina Múltiples acuerdos interregionales	Numerosos acuerdos extraregionales de integración
"Tres tristes tigres"	Fragmentación global (NEM)  Armonización imperial (NEM)  UE: Las cien flores o Vecindades turbulentas Japón: Declinación veneciana o Poder tradicional China: Rivalidad	Equilibrio inestable no cooperativo. Conflicto/crisis	Muy Baja	Hegemonía ALCA (procesos de adscripción subordinada en A. Latina)	Reducción de vínculos extraregionales Adscripción severa Adscripción variable



## Anexo II. ASISTENTES AL TALLER

---

Mario Albornoz (Coordinador)  
Guillermo Anlló (CEPAL)  
Armando Bertranou (Director FONCyT)  
Alfredo Bologna (Director CECIR, UNR)  
Jorge Callejo (SECyT)  
Ricardo Carri (SECyT)  
Alberto Cassano (asesor SECyT)  
Horacio Corbiere (asesor del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios)  
Tulio A. del Bono (Secretario de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva)  
Andrés Dmitruk (Consejo de Profesionales en Telecomunicaciones, Electrónica y Computación)  
María Guillermina D'Onofrio (SECyT)  
Eduardo Fabre (Instituto de Desarrollo Industrial y Tecnológico, Mendoza)  
Jorge Fontanals (Director Nacional de Planificación y Evaluación de la SECTIP)  
Luis Forcinitti (SECyT)  
Rebeca Guber (Grupo REDES)  
Miguel Angel Guerrero (Dir. Nac. Minería, SEGEMAR)  
Carlos González Guerrico (Comisión Estudios Ambientales, CARI)  
Miguel Angel Gutiérrez (UNLP)  
Graciela Gutman (CONICET)  
Roman Jachno (Unidad de Gestión Ambiental, Secretaría de Minería)  
Vanessa Lowenstein (Propiedad Intelectual, Secretaría de Industria y Comercio)  
Lucas Luchilo (Centro REDES)  
Manuel Marí (SECyT)  
Carlos Martínez Vidal (Centro REDES)  
Juan Nocetti (Asistente Dirección Nacional de Planificación y Evaluación, INTA)  
José Baldomero Pizarro (INTA)  
Héctor Patiño (Programas y Proyectos Especiales SECyT)  
Ana Teresa Pereyra (SECyT)  
Jorge Plano (SECyT)  
Paula Prados (Asistente Consejo Directivo, INTI)  
Ernesto Quiles (Programas y Proyectos Especiales SECyT)  
Mario Rapoport (Facultad de Ciencias Sociales, UBA)  
Diego Ratto (Centro REDES)  
Alicia Recalde (Directora de Planes y Programas, SECyT)  
Pablo Sierra (Director de Coordinación Interinstitucional, SECyT)  
Mario Sosa (Foro de industrias de base biotecnológica, Secretaría de Industria, Comercio y PyME)  
Olga Sosinski (SECyT)  
Constanza Street (becaria CONICET)  
Leonardo Vaccarezza (UNQ)  
Enrique Vallés (PLAPIQUI/CONICET)  
Hugo Varsky (Integración y Participación Social, Cancillería)  
Hugo Yanzón (Programas y Proyectos Especiales, SECyT)

# Capítulo 5

Julio César Neffa

## Índice

- |     |   |     |  |     |  |
|-----|---|-----|--|-----|--|
| 162 | Presentación  | 174 | 4 - Tercera parte:<br>Tendencias previsibles<br>para el largo plazo                  | 189 | Anexo I<br>Conceptos y<br>definiciones utilizadas<br>en el documento |
| 163 | Evolución y tendencias<br>en materia de actividad,<br>empleo y desempleo<br>en el largo plazo | 178 | 5 - Cuarta parte:<br>Políticas públicas<br>de empleo                                 | 191 | Anexo II<br>Metodología  |
| 163 | 1 - Introducción  | 183 | 6 - Quinta parte:<br>Elementos para la<br>construcción de<br>escenarios alternativos | 194 | Anexo III<br>Cuadros y gráficos<br>utilizados                        |
| 164 | 2 - Primera parte:<br>Análisis de la situación<br>y tendencias                                | 186 | 7 - Intervenciones y<br>reflexiones que surgen<br>de la exposición                   | 199 | Anexo IV<br>Asistentes al Taller                                     |
| 172 | 3 - Segunda parte:<br>Elementos para<br>el diagnóstico de la<br>situación actual              | 188 | 8 - Elementos a tener<br>en cuenta en el Plan<br>estratégico                         |     |  |

## PRESENTACIÓN

Este documento comprende la presentación sobre "Evolución y tendencias en materia de actividad, empleo y desempleo en el largo plazo" realizada por el Dr Julio César Neffa, sobre la base de trabajos previos realizados por el expositor con la colaboración de las licenciadas Julieta Albano, Valeria Giner y Julieta Salas (miembros del CEIL-PIETTE del CONICET). El citado documento forma parte del Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación. El texto fue editado y corregido por el Prof. Lucas Luchito.

El taller se desarrolló en la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el día 17 de diciembre del 2003, con el objeto de recabar insumos técnicos para la elaboración del Plan Estratégico.

La reunión estuvo moderada por el Coordinador del Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Mario Albornoz, y contó con la participación de expertos y funcionarios vinculados a la problemática referida. El listado de los participantes se acompaña como Anexo IV.



# Evolución y tendencias en materia de actividad, empleo y desempleo en el largo plazo

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento se propone un análisis de la situación y de las tendencias en materia de actividad, empleo y desempleo en el largo plazo, a partir de las fuentes estadísticas disponibles. Adicionalmente se presenta una descripción de las principales alternativas de política pública en materia de empleo, recogidos de la experiencia internacional y una primera formulación de escenarios alternativos para nuestro país en el mediano plazo.

En la primera parte del diagnóstico se estima, a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, que la evolución de las tasas de actividad, empleo, desempleo abierto y subempleo visible entre 1974 y 2003. Asimismo se analiza la estructura sectorial de la ocupación por rama de actividad y la estructura de la ocupación según categorías ocupacionales. A continuación se desagrega la información circunscribiendo el análisis a las tendencias dentro de la población en edad activa, entre mayo de 1988 y octubre de 2002. Se establecen allí los rasgos básicos de la situación por grupos de edad y sexo.

La segunda parte del estudio se concentra en la situación actual. Se presentan los elementos básicos desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. En el primer caso, se constata un alto nivel de desempleo abierto, con crecimiento del subempleo, de los empleos precarios y de las actividades informales y del trabajo no registrado. En líneas generales, se observa un crecimiento de la desocupación y subocupación involuntaria y una extensión del pluriempleo y la sobre ocupación. La desocupación se concentra en los quintiles de menores ingresos, que coinciden con los niveles más bajos de educación formal.

Desde el punto de vista cualitativo, los fenómenos de mayor gravedad e interés se relacionan con los desajustes entre la formación profesional y las competencias de los que ofrecen su fuerza de trabajo y los requerimientos de los puestos vacantes. En este sentido, los problemas de la formación profesional resultan críticos. La tendencia más significativa de los últimos años es el desplazamiento de la relación salarial inspirada en el "fordismo" hacia formas de contratación precarias.

La dinámica del mercado de trabajo se asemeja a una bomba aspirante-expelente, en la que los asalariados que gozaban de estabilidad y protección son cada vez menos, al tiempo que ingresan a las empresas y las organizaciones trabajadores precarios. En el mismo sentido, consideraciones de reducción de costos y la búsqueda de mayor flexibilidad conducen al desplazamiento de trabajadores en edad avanzada y su reemplazo por trabajadores jóvenes con menores salarios.

La tercera parte del trabajo se dedica a la estimación de tendencias de largo plazo. Se trata de un ejercicio preliminar de previsión a diez años para la población en edad activa en el conjunto de los aglomerados urbanos, sobre la hipótesis de mantenimiento de las tendencias recientes en el periodo 1998-2002. La conclusión general que se desprende de dicho ejercicio es la ampliación de la brecha entre las tasas de actividad y las tasas de empleo.

En la cuarta parte del trabajo se presenta una síntesis de las principales alternativas de políticas públicas en materia de empleo. Se detallan un conjunto de opciones de políticas pasivas y activas, procurando explorar la perspectiva de un crecimiento "rico en empleos".

La quinta parte está dedicada a un ejercicio preliminar de formulación de escenarios: se postulan tres grupos de escenarios, uno pesimista, otro conservador y un tercero optimista. Dentro de este último tipo, se describen de manera sintética y estilizada tres escenarios: uno de "crecimiento equilibrado", un segundo de "reindustrialización" y un tercero de "economía del conocimiento". Finalmente, se especifican algunas condiciones necesarias para la construcción de los escenarios más innovadores.

El trabajo se completa con una síntesis de las principales cuestiones surgidas a lo largo de la exposición y el debate con funcionarios y especialistas realizada en la SECyT; una selección de los principales elementos que se consideran de interés particular para la planificación estratégica en ciencia y tecnología y cuatro anexos, uno con las principales definiciones utilizadas en el trabajo, otro metodológico, un tercero de gráficos y cuadros y, por último, el listado de los asistentes al taller.

## **2. PRIMERA PARTE: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN Y TENDENCIAS**

---

Los conceptos y definiciones utilizadas en este trabajo son los habituales empleados por la EPH del INDEC y se resumen en el Anexo II.

Hemos recurrido a dos métodos de cálculo para las tasas: uno que es el habitual sobre la población total sin límites de edad y otro más específico, sobre la población en edad activa, que es la que se sitúa entre los 14 y los 65 años de edad.

Se ha elaborado información sobre dos periodos: el primero, acerca del total de la población, se refiere al último cuarto de siglo, entre las ondas de la EPH mayo de 1974 y octubre de 2003. El segundo, focalizado en la población en edad activa, toma en cuenta el periodo situado entre mayo de 1988 y octubre de 2002.

Los datos de la EPH se refieren esencialmente a los aglomerados urbanos y a una zona mixta: el alto valle del Río Negro. Sus inferencias se refieren entonces al 85/90% del total de la población del país.

Por razones de espacio el análisis comparativo tomará en cuenta las fechas extremas de los periodos, pero eso no implica desconocer las variaciones internas provocadas por las fases del ciclo, que pueden observarse en los cuadros y gráficos anexos.

## 2.1. ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESEMPLEO ESTIMADOS SOBRE EL TOTAL DE LA POBLACIÓN

---

Salvo indicación en contrario, las tasas mencionadas en esta sección se refieren a los extremos del periodo comprendido entre las ondas Mayo 1974-Mayo 2003.

### a. La tasa de actividad (tasa de la PEA)

Según la EPH, la población económicamente activa del conjunto de los aglomerados urbanos sin distinción de edades, evolucionó siguiendo los trazos de una U, partiendo del 40,6 % en mayo de 1974 bajó al 37,3 % en octubre de 1982, luego de lo cual creció de manera sostenida hasta que en mayo de 2003 alcanzó la tasa más alta de la historia: 42,9 %.

La tasa de actividad pone de manifiesto internamente varias tendencias estructurales:

1) Grandes diferencias entre aglomerados. El peso relativo del Gran Buenos Aires es siempre determinante respecto del total de los aglomerados urbanos, dentro del cual hay muchas diferencias. Hacia finales del periodo ese aglomerado junto con otros como Mar del Plata, Rosario, Río Negro-Viedma, Rawson-Chubut, registraron tasas de actividad más elevadas que el promedio, mientras que en aglomerados de provincias con un menor nivel de desarrollo las tasas fueron inferiores: Tucumán, Santiago del Estero, Misiones, Formosa, Chaco.

2) La PEA tiende a crecer pero dentro de la misma aumenta fuertemente la proporción de las mujeres y disminuye la de los varones. En el Gran Buenos Aires, la PEA femenina pasa del 25,0%, al 37,3%, creciendo un 52%, mientras que baja la de los varones del 57,8% al 54,7%, o sea que disminuye un 5,3 %.

3) En dicho aglomerado disminuye fuertemente en la PEA la proporción de los jóvenes de 15-19 años de ambos sexos (la tasa de actividad disminuye a partir del 43,3% registrado en octubre 1974, toca el piso de 20,3% en mayo del 2002 y luego sube hasta el 22,5% en mayo del 2003). Entre puntas bajó el 48%.

4) Crece dentro de la PEA de manera sostenida y sorprendente la proporción de personas de 50 a 64 años: La tasa de actividad creció desde el 47,6% en octubre de 1974 hasta el 67,5% en mayo del 2002 (o sea que entre ambas ondas aumentó un 40,1 %). Este crecimiento es aún más elevado en el caso de las mujeres, pasando del 21,3% en octubre de 1974 al 47,4% en octubre 2003 o sea que entre puntas creció un 122,52 %).



## **b. Las tasas de empleo**

El nivel de empleo depende esencialmente, pero no sólo, del nivel de la actividad económica y toma en cuenta las fases del ciclo económico, el poder, las capacidades de movilización y de influencia de los interlocutores sociales, el monto de las remuneraciones ofrecidas por los empleadores, las expectativas de los empresarios acerca de la marcha general de los negocios, las normas que regulan el ejercicio del trabajo asalariado, la estructura y el funcionamiento de los sistemas de relaciones de trabajo.

En el periodo 1974-2003 la tasa global de empleo en el Gran Buenos Aires partió del 38,9%, baja de manera continua hasta llegar a un mínimo de 35,6% en mayo de 1996, se recupera y baja nuevamente en mayo 2002, luego de lo cual crece hasta el 38,1% en octubre de 2003, en buena medida debido al impacto del Plan Jefas y Jefes de Hogar. Pero hay grandes diferencias por grupos específicos.

La tasa de empleo de los varones, disminuyó desde el 56,1% hasta el 45,3%, (bajó un 19,25%), mientras que la tasa de empleo de las mujeres creció desde el 23,3% hasta el 31,5%, es decir aumentó un 35,19%.

La tasa de empleo de los jóvenes de ambos sexos de 15 a 19 años pasó del 39,8% en octubre de 1974 al 11,0% en octubre del 2003, disminuyendo casi 20 puntos de porcentaje (un 72,3%). Pero mientras que la tasa de empleo de las mujeres de esa edad pasa del 28,7% en octubre 1974 al 9,6% en octubre 2003, la tasa de empleo de los varones baja abruptamente del 51,4% al 12,3% (o sea casi 40 puntos de porcentaje, que representan el 76%).

La tasa general de ocupación disminuye a lo largo del periodo, para ambos sexos y todos los grupos de edad pero varía poco, pasando del 95,8% al 83,6%. Desde el punto de vista del género, la disminución es más notable en el caso de los varones, pasando del 97,1% al 82, %, mientras que para las mujeres desciende del 92,9% hasta el 84,6%.

En cuanto a los grupos de edades, la tasa general de ocupación de los jóvenes de 15-19 años, disminuye fuertemente del 91,9% hasta el 48,8%, es decir casi la mitad. La tendencia es similar para ambos sexos, poniendo de manifiesto que se trata de un problema generacional.

Las tasas de empleo de varios aglomerados superan actualmente el promedio general: Gran Buenos Aires, Gran La Plata, La Pampa, Gran Neuquén, Río Negro, Rawson, mientras que se encuentran por debajo otros como Gran Bahía Blanca, Corrientes, Chaco, Concordia, Misiones, Santiago del Estero y Gran Tucumán.

En síntesis, dentro del conjunto de la población, creció la tasa de actividad y disminuyeron la tasa de empleo y de ocupación.

## **c. El desempleo abierto**

En términos absolutos, los mayores volúmenes de desempleo se registraron en mayo de 1995 y de 2002. Igualmente, cabe señalar que las más elevadas tasas de desempleo para el conjunto de los aglomerados urbanos se registraron en dichas ondas como consecuencia del impacto sobre la economía nacional de fuertes crisis en el ámbito internacional y del agotamiento endógeno del régimen de acumulación.

En el Gran Buenos Aires, la tasa general de desempleo pasa del 4,2% al 16,4%, pero luego de pasar por los picos de 20,2% en mayo de 1996 y 22% en mayo de 2002, máximo porcentaje desde que existen registros. Las tasas de desempleo de las mujeres pasaron del 7,1% al 15,4% mientras que la de los varones partió de un piso más bajo y creció más rápido, del 2,9% hasta el 17,1%.

En cuanto al desempleo por grupos de edad, sobresale el crecimiento del grupo 15-19 años que pasa del 8,15% en octubre de 1974 al 51,2% en mayo del 2003.

Si se toma en consideración la condición de Jefatura de Hogar, los Jefes desocupados aumentaron de manera sostenida su proporción y pasaron de representar el 21,7% al inicio del periodo al 35,9% en mayo del 2003, destacándose la importancia relativa de las mujeres jefes de hogar respecto de los varones.

La desocupación no se distribuye en la misma proporción según ramas de actividad. Entre 1980 y 1993, el sector Construcción registra la tasa más elevada, seguida por Industria manufacturera, Comercio y Servicios comunitarios, sociales y personales. En el periodo 1991-2003, las diferencias intersectoriales son mayores. En orden decreciente hacia el final del periodo las ramas más afectadas fueron Construcción, Industria manufacturera, Servicio doméstico, Comercio, Servicios financieros, inmobiliarios, de alquiler y empresariales y Otros servicios. Como un caso extremo de la desocupación por sectores se puede citar la Construcción que llegó a ser el 51,2% en 2001.

Hacia el final del periodo y dentro del conjunto de los aglomerados urbanos, las mayores tasas de desempleo se registraron en Gran Catamarca, Gran Córdoba, Gran Mar del Plata, Gran Rosario, Gran Santa Fe, Corrientes, Gran Tucumán Gran Bahía Blanca, y sobre todo en los Partidos del Conurbano Bonaerense. La tasa se sitúa por debajo del promedio en el Gran La Plata, Formosa, Salta y Tucumán.

#### **d. El subempleo visible, desde el punto de vista del tiempo de trabajo (de 1 a 34 horas semanales)**

A lo largo del periodo, la tasa de subocupación creció de manera sostenida, desde el 5,4% al 18,9%, mientras que la de desempleo lo había hecho de manera irregular, como en "dientes de sierra". Cada nueva onda de la EPH muestra un nuevo récord de la tasa de subempleo y dentro de esta categoría la proporción de los "demandantes" donde se encuentran escondidos verdaderos desocupados crece rápidamente desde el 4,1% en mayo 1994 hasta el 13,5% en mayo 2003, mientras que la proporción de los "no demandantes" se mantiene casi constante.

Las tasas de subempleo del Gran Buenos Aires (y muy particularmente los partidos del conurbano), Mar del Plata, Catamarca, Chaco, Concordia, Salta, San Juan y Tucumán se sitúan claramente por encima del promedio, mientras que las de Bahía Blanca, Comodoro Rivadavia, Neuquén, La Pampa y Santiago del Estero están por debajo.

#### **e. La estructura sectorial de la ocupación por ramas de actividad**

Entre 1974 y 1993, la estructura de la ocupación (CIIU, Rev.2) según sectores de actividad respecto del total varía de manera notable, observándose un fuerte proceso de terciarización. El sector construcción se mantuvo aproximadamente estable alrededor del 6-8%, pero la Industria manufacturera descendió del 37,0% en 1974 al 23,0% en 1993, mientras que Servicios comunitarios, sociales y personales pasa del 27,0% al 33,0%, Comercio de 16,8 al 21,0% y Otras ramas



del 13,2 al 17,0%. Entre 1991 y 2003, el proceso de terciarización continuó según la CIIU, Rev. 3: se mantuvieron relativamente estables Construcción, Otras ramas y Servicio doméstico; disminuyeron Comercio del 20,0 al 18,1%, Servicios financieros, inmobiliarios, de alquiler y empresariales pasó del 9,3% al 11,4%, sobresaliendo Industria manufacturera que bajó del 24,2% al 14,2%, (el punto histórico más bajo desde que se tienen registros). Si se compara para este sector la evolución entre 1974 y 2003, la disminución fue de aproximadamente 61,62%, magnitud que no tiene parangón en la historia económica contemporánea.

#### **f. La estructura de la ocupación según categorías ocupacionales**

Las tendencias según categoría ocupacional que se observan en el periodo 1974-2003, señalan: 1) una disminución leve del porcentaje de los asalariados del 74,9% al 71,8% (categoría acerca de la cual se esperaba una mayor disminución), 2) el incremento esperado de los trabajadores por cuenta propia fue del 18,5% al 23,4% (donde se incluyen a los informales), y 3) una disminución de las otras categorías donde se encuentran esencialmente los empleadores y rentistas, debido al proceso de cierre de pequeñas y medianas empresas y la concentración económica experimentados.

El total de los asalariados cambió su proporción según las ramas de actividad. Entre 1974 y 1993, según la CIIU, Rev. 2, disminuyó fuertemente la proporción en Industria (del 41,3% al 27,0%) y levemente en Construcción, pero creció especialmente en Comercio y en Servicios comunitarios, sociales y personales. Entre 1991 y 2003, según la CIIU Rev. 3, se acelera la disminución de los asalariados en Industria, llegando a representar sólo el 16,1% al final del periodo; también disminuye en Construcción hasta el 2,1%, y en Comercio hasta el 12,5%; se mantiene relativamente estable en Servicio Doméstico, crece levemente en Administración Pública y en Servicios financieros, inmobiliarios, de alquiler y empresariales, y crece fuertemente en Otros servicios, pasando del 18,0% en 1991 al 28,1% en 2003. Cabe destacar que, en el largo plazo comprendido entre 1974 y 2003, disminuyó 61,46 % el porcentaje de los asalariados en Industria manufacturera, cifra por demás inquietante.

Los trabajadores por cuenta propia se distribuyeron y evolucionaron de una manera diferente según las ramas de actividad. Entre 1974 y mayo del 2003, en Industria manufacturera pasaron del 20,8% al 9,0%, en Construcción aumentaron de 9,9% al 18,3%, También aumentaron en Servicios y en Comercio crecieron al comienzo pero, entre puntas, se mantuvieron estables cerca del 30%.

#### **g. La heterogeneidad dentro del conjunto de los aglomerados urbanos**

Las cifras mencionadas se refieren al total de los aglomerados urbanos y en especial al Gran Buenos Aires, que ejerce un peso determinante dado su volumen. Pero a pesar de que las grandes tendencias analizadas en el periodo 1974-2003 son similares, hay grandes diferencias inter-regionales, destacándose por una parte la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que muestra las más elevadas tasas de actividad y de empleo, junto con las más bajas de desocupación y de subocupación del país y en el otro extremo los 19 partidos del Conurbano Bonaerense, cuyo peso es determinante sobre el conjunto, donde las tasas de actividad y de empleo son más bajas que en la CABA, mientras que las tasa de desocupación y de subocupación son mucho más elevadas. Si se adicionan desocupación y subocupación, en la CABA el porcentaje pasa del 6,9 al 24,6% [creció un 256,52%] mientras que en los partidos del Conurbano el crecimiento entre puntas fue del 9,2% al 41,0% [aumentó 345,65%], luego de haber pasado por el 44,9% en mayo de 2002.



#### h. La situación reciente en materia de actividad, empleo y desempleo, según el método de cálculo

EL INDEC ha analizado a mediados del corriente año la incidencia del Plan Jefas y Jefes de Hogar (PJyJH) sobre las tasas de actividad, empleo y desocupación, comparando las ondas de mayo y octubre de 2002 con la de mayo 2003. El peso del PJyJH es determinante y ayuda a la comprensión de las variaciones experimentadas en las tasas entre las ondas de mayo 2002 y octubre 2003.

Tasas	Total de aglomerados urbanos						
	Mayo 2002 (1)			Octubre 2002			Mayo 2002 (2)
	T.G.	Hip A (3)	Hip B(4)	T.G.	Hip A (3)	Hip B(4)	Tasas generales
Actividad	42,8	41,8	42,8	42,9	41,7	42,9	41,8
Empleo	36,2	33,6	33,6	35,3	32,7	32,7	32,8
Desocupación	15,6	19,7	21,4	17,8	21,8	23,6	21,5

Fuente INDEC; Informe de Prensa, pág 4.

#### Notas

TG: Tasas generales.

(1) Los resultados no incluyen el aglomerado Gran Santa Fe, debido a las inundaciones. (2) En mayo de 2002 se consideraron 28 aglomerados urbanos. (3) Recálculo de tasas básicas considerando como desocupados a los ocupados cuya actividad principal proviene del Plan JyJH y que además buscan activamente empleo.

(4) Recálculo de tasas básicas considerando como desocupados a todos los ocupados cuya ocupación principal proviene del Plan JyJH.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

## 2.2. ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESEMPLEO DE LA POBLACIÓN EN EDAD ACTIVA

La información proporcionada habitualmente por la EPH se refiere al total de la población, con lo cual procesando los datos se puede deducir lo que sucede en los grupos de edad menores de 15 años y mayores de 65.

En esta sección los cálculos se hacen de una manera más refinada y específicamente sobre la población en edad activa (15-64 años). El periodo analizado, salvo indicación en contrario, es el comprendido entre las ondas de mayo de 1988 y octubre de 2002. El interés de hacer este tipo de ejercicio, que no es usual en el país, es el de tener una visión focalizada en las edades centrales de la PEA y hacer posible las comparaciones en el ámbito internacional con los países industrializados a partir de los datos de la OIT y de la OCDE.

#### a. La población en edad activa

En términos absolutos, para el conjunto de los aglomerados urbanos, el total de la población en edad activa en octubre de 2002 se estimó en 15.059.878 personas. Dentro de ese total, el número y la proporción de mujeres sobre el total de la población era superior al de varones: 7.878.467 contra 7.181.411 (52,3% contra 47,7% respectivamente), debido a que su esperanza de vida es mayor.

Dentro de ese total, la Población Económicamente Activa (PEA) se estimó en 9.841.419 personas y la población económicamente Inactiva (PEI) en 5.218.459 (62,9% y 37,1% respectivamente).

### **b. Ocupados y desocupados**

En octubre de 2002, sobre el total de la PEA el número de los ocupados y desocupados eran 3.419.170 y 755.081 mujeres por una parte y 4.659.422 y 1.007.746 varones por la otra.

Las tasas de ocupación descendieron de manera similar en ambos casos, para situarse en octubre 2002 en 82,2% para los varones y 81,9% para las mujeres.

Las tasas globales de actividad aumentaron del 61,6 al 65,3% entre mayo de 1988 y octubre de 2002, debido esencialmente al comportamiento de las mujeres, pues mientras para los varones disminuyeron del 82,4% al 78,9%, las tasas de las mujeres crecieron del 42,9% al 53,0% (aumentó un 23,54%).

Igualmente, la tasa de empleo de los varones disminuyó del 77,8% al 64,0% (bajó 17,7%) mientras que la de las mujeres creció del 39,6% al 43,4% (aumentó un 9,5%).

Las tasas de desempleo según género partieron de una diferencia (al inicio era de 5,5% para los varones contra 7,8% para las mujeres) pero en octubre de 2002 la brecha se achica, pues aumentó más en el caso de los varones. Las tasas fueron entonces de 17,8% y 18,1%, respectivamente.

### **c. La situación por grupos de edad y sexo y su evolución entre mayo de 1988 y octubre de 2002**

#### **1) El grupo etáreo de 15-19 años**

La población del total de los aglomerados urbanos, estimada sobre la base de la EPH y comprendida entre 15 y 19 años asciende a 2.126.496, de los cuales 1.070.187 son mujeres y 1.056.309 varones.

La tasa de actividad de ambos sexos bajó de manera considerable, la de los varones del 41,3% al 23,7% (un 42,6%), y la de las mujeres del 24,6 al 14,8% (un 39,83%).

La tasa de empleo de los varones disminuyó más rápidamente pues pasó del 34,6 al 12,9% (bajó un 62,7%) y la de las mujeres del 18,0 al 8,0% (bajó un 55,5%), levemente las diferencias entre géneros hacia el final del periodo.

Las tasas de ocupación disminuyeron para ambos sexos, sobre todo de los varones pero tendieron a igualarse hacia el final del periodo: pasaron del 83,8% al 54,6% en el caso de los varones y del 73,5 al 54,5% para las mujeres, es decir que decrecieron 34,8% y 25,8%, respectivamente.

Las tasas de desempleo crecieron para ambos sexos pero tendieron a igualarse con el correr del tiempo: pasaron del 16,2 al 45,4% en el caso de los varones y de 26,5 al 45,5% para las mujeres, es decir que entre puntas aumentaron un 180,24% y un 71,69%, respectivamente.

## **II) El grupo etáreo de 20-24 años**

La cantidad y la proporción de las mujeres dentro de este grupo de la PEA son mayores que en el caso de los varones. En octubre de 2003 sobre un total de 2.178.371 personas, 1.045.568 son varones y 1.132.803 mujeres (48% y 52%, respectivamente).

Las tasas de ocupación de los varones disminuyeron del 90,2 al 72,8% (un 19,3%) mientras que en el caso de las mujeres eso ocurrió más rápidamente, del 89,1 al 66,3% (un 25,9%).

Las tasas de actividad de los varones pasó del 81,8 al 73,0% (bajó un 10,7%) mientras que las de mujeres era más baja al inicio y disminuyó algo más rápido, pues pasó del 60,2 al 53,3% (decreció un 11,46%).

Las tasas de empleo de ambos géneros disminuyeron: la de los varones pasó del 73,8 al 53,1% (bajó un 28,05%), mientras que la de mujeres decreció más rápidamente del 53,7 al 35,3% (es decir un 34,26%).

Las tasas de desempleo evolucionaron a un ritmo similar, pero fueron siempre superiores en el caso de las de mujeres que pasaron del 10,9 al 33,7% (crecieron un 209,17%), mientras que las tasas de los varones se incrementaron del 9,8 al 27,2% (aumentaron el 177,55%).

## **III) El grupo etáreo de 25-49 años: el núcleo duro de la fuerza de trabajo**

En términos absolutos, dentro de la PEA de esa edad el número estimado de mujeres supera ampliamente el de varones: 4.094.970 contra 3.620.665 personas (52,5% contra 47,5%). La proporción de mujeres que forman parte de la PEI es ampliamente superior al de los varones, 1.396.456 contra 184.122 personas, debido probablemente a que se trata de las edades centrales para el proceso reproductivo que involucra más directamente el tiempo de las mujeres.

Las tasas de actividad son muy diferentes, y partiendo de valores elevados se mantienen relativamente estables en el caso de los varones, pasando del 96,4 al 94,9%, mientras que crecen fuertemente en el caso de las mujeres, pasando del 50,4 al 65,9% (aumentó un 30,7%).

Lo mismo sucede en el caso de las tasas de empleo. Para el caso de los varones, decrecen del 92,8 al 81,4%, pero crecen del 47,5 al 56,0 en el caso de las mujeres (se incrementó un 17,9%).

Las tasas de ocupación de ambos sexos evolucionan de manera muy similar: del 96,3 al 85,8% en el caso de los varones y del 94,2 al 85,0% para las mujeres.

El volumen de desempleados de ambos sexos evoluciona en paralelo, siendo mayor el de los varones. En ese grupo de edades las tasas de desempleo según género aumentaron y se diferencian: crecen del 3,7 al 14,2% en el caso de los varones y del 5,8 al 15,0% para las mujeres, o sea que aumentaron un 283,8% y un 158,6%, respectivamente.



La gran diferencia según género se produce en el caso de las tasas de subempleo, pues para los varones crece del 5,07 al 16,15% y en el caso de las mujeres las tasas son superiores al inicio y al final del periodo creciendo del 12,69% al 25,77%. Estas diferencias pueden explicarse debido a que las mujeres ocupan la mayoría de los trabajos a tiempo parcial y tal vez los de carácter precario, de duración por tiempo determinado y los de carácter temporario y eventual.

#### **IV) El grupo etéreo de 50-64 años: los trabajadores que envejecen**

El volumen total de la población de este grupo etéreo es importante, dado el proceso de envejecimiento de la población: sobre un total de 3.039.376 personas, el número de mujeres es superior al de varones en aproximadamente 110.000 personas.

Las tasas de actividad de ambos sexos crecen, contrariamente a lo que se podía esperar tomando en cuenta la experiencia internacional: en el caso de los varones crece del 76,5 al 83,5% y es espectacular en lo que se refiere a las mujeres de esa edad, pasando del 28,4 al 45,2%.

Si bien para el conjunto las tasas de empleo crecen, en el caso de los varones disminuyen del 72,9 al 70,0%, mientras que de manera similar con lo ocurrido para las tasas de actividad, las tasas de empleo de las mujeres crecen, del 27,5 al 40,5% (o sea aumentó un 47,27%).

Las tasas globales de ocupación disminuyen (del 95,8 al 85,9%) y lo hacen más rápidamente en el caso de los varones: caen del 95,4% al 83,3%, mientras que para las mujeres disminuyen sólo del 96,7 al 89,6%.

Las tasas de desempleo para ambos sexos aumentan del 4,23 al 14,1%: la de los varones crece del 4,6 al 16,2%, mientras que la de las mujeres se incrementa a un ritmo más lento, pasando del 3,3 al 10,0%.

### **3.**

#### **SEGUNDA PARTE: ELEMENTOS PARA EL DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL**

---

Para hacer un breve diagnóstico preliminar, en esta materia se deberían considerar al menos dos grandes aspectos: cuantitativos y cualitativos.

##### **a. Cuantitativos**

La desocupación abierta -que implica las personas que no trabajaron ni una hora remunerada en la semana precedente a la encuesta, están en ese momento disponibles y buscan activamente un empleo-, es elevada, de carácter masivo y persistente. Estamos frente a un fenómeno de "histéresis". Además crecieron la subocupación (sobre todo el demandante), junto con los empleos precarios, temporarios, de duración determinada, así como las actividades informales y el trabajo no registrado caracterizados por la baja productividad, ingresos irregulares y desprotección social. Los grupos sociales más afectados fueron los de más bajo nivel de educación formal. Sólo quienes tenían una educación de nivel terciario o superior quedaron parcialmente protegidos contra dichos flagelos.

Durante la última década se crearon muy pocos nuevos empleos "decentes" (según la reciente definición de la OIT): estables, contratados por tiempo indeterminado, amparados por la legislación protectora del trabajo, encuadrados en Convenios colectivos o en Estatutos especiales, protegidos socialmente porque fueron registrados en el sistema de seguridad social, con salarios que permitan la adecuada reproducción de la fuerza de trabajo y el sostén de la familia, y gozando de condiciones y medio ambiente de trabajo que no deterioren la vida y la salud física, síquica y mental de los trabajadores.

Se estima, a comienzos del 2003, en cerca de 2.200.000 el número de los beneficiarios de los Planes de Jefas y Jefes de Hogar y del 7% la importancia relativa sobre el total de la población ocupada. Si se consideran ocupados a los beneficiarios de los planes sociales y comparando las ondas del 2003 con la situación existente en los inicios del 2002 (donde todavía los desocupados no se beneficiaban en tal dimensión de las políticas sociales), se observa una fuerte disminución de la tasa de desempleo abierto. Pero en caso contrario, como surge de la aclaración proporcionada por el INDEC (Cf. sección 1.8), la disminución de las tasas es mucho menor.

Dentro del conjunto de desocupados, sólo un débil porcentaje de ellos (5-8% en promedio según los años) percibía a título de subsidio una modesta suma durante varios meses proporcionada por el seguro contra el desempleo, previsto por la Ley Nacional de Empleo dictada en 1991. La restricción para que el número de beneficiarios sea mayor es estructural: proviene de las condiciones necesarias fijadas en esa ley para acceder al beneficio, muy difíciles de reunir, y de los recursos actualmente disponibles.

La cantidad y las tasas de subocupación "visibles" desde el punto de vista del tiempo de trabajo, (es decir que trabajaron de 1 a 34 horas remuneradas en la semana previa a la encuesta) han crecido sin pausas desde hace más de una década y llegaron incluso a ser iguales o mayores que la desocupación abierta. Dentro de esta categoría, la tasa de los desocupados no-demandantes, (aquéllos que desearían trabajar más horas o tener otro empleo, pero no lo buscan activamente), se mantiene relativamente estable, mientras que los subempleados que sí buscan, los demandantes, crece de manera sostenida. Esto quiere decir que la mayoría de los sub-ocupados están en esa situación de manera involuntaria: en muchos casos se trata de verdaderos desocupados pero que están escondidos dentro de la categoría de subempleados (porque en la semana de referencia percibieron ingresos debido a que hicieron "changas", trabajaron de manera intermitente, tuvieron trabajos temporarios o eventuales de corta duración, etc.).

Otro fenómeno digno de mención y que impacta negativamente sobre la creación de nuevos empleos consiste en la extensión del pluriempleo (para aumentar o mantener el anterior nivel de ingresos, pero sobre todo como estrategia de sobrevivencia y para hacer frente al endeudamiento de las familias) y la sobre ocupación (es decir cuando las jornadas de trabajo superan las 44 horas semanales, debido al pluriempleo o más frecuentemente a las horas extraordinarias pero que cada vez más raramente se pagan con un incremento respecto de los básicos de convenio).

En cuanto al desempleo según niveles de ingreso, se ha consolidado la tendencia de que el mismo se concentra en los quintiles de menores ingresos, donde también predominan los niveles más bajos de educación formal.



Como se verá más adelante, se ha generado la contradicción siguiente: en el pasado, la mayoría de los trabajadores hacía una jornada comprendida entre 35 y 44 horas, pero eso evolucionó con el correr del tiempo y aumentó la proporción de los sub-ocupados y de los sobre-ocupados, hasta el punto de que esta última categoría es en nuestros días la mayoritaria.

### **b. Cualitativos**

La subocupación puede también obtenerse desde el punto de vista de la productividad -medida como el cociente entre el volumen físico de producción y las horas de trabajo-; cuando ésta es baja (debido a la escasa dotación de bienes de capital, la organización deficiente del proceso productivo, el bajo nivel de educación, de formación profesional y de competencias, la larga duración de la jornada, etc.) y no permite una remuneración suficiente para cubrir las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo. Por otra parte, desde la óptica de la formación, las calificaciones y las competencias, se genera subempleo cuando debido a la elevada oferta de fuerza de trabajo que tiene un cierto nivel de educación los empresarios operan una clasificación y selección entre ellos y reclutan a trabajadores cuyos atributos de educación general y de formación profesional están por encima de los normales requerimientos del puesto de trabajo.

Ambas formas de subempleo son cada vez más frecuentes en la actualidad, generando en el primer caso problemas para la competitividad de las empresas y en materia de ingresos para los asalariados; en el segundo caso la aceptación forzada de dichos empleos provoca insatisfacción, desánimo y desinterés, que a término generan conflictos, fuertes tasas de rotación dilapidando capital humano y poco involucramiento subjetivo para obtener estándares elevados de calidad y de productividad, impactando también negativamente por esa vía sobre la competitividad de las empresas. Los estudios sobre ambos temas son prioritarios, pero aún insuficientes.

Por otro lado, desde el punto de vista de la demanda de fuerza de trabajo, la crisis del mercado de trabajo ha provocado un desajuste entre, por una parte, la educación, la formación profesional y las competencias requeridas por los puestos vacantes y, por otra parte, las que poseen los trabajadores que ofrecen su fuerza de trabajo en el mercado. El deterioro secular del sistema de formación profesional (falta de estímulos para quienes desean orientarse hacia la formación profesional, escasa relación entre la educación y la formación profesional adquiridas y los requerimientos de los puestos de trabajo, la obsolescencia de conocimientos, la desactualización de los programas, bibliografía, laboratorios y equipamientos, los bajos salarios de los docentes, la inexistencia de planes de desarrollo económico y social que faciliten la previsión de las necesidades futuras, etc.) y las reformas educativas llevadas a cabo en la década pasada (descentralización y transferencia de escuelas hacia las provincias sin otorgar los recursos necesarios) han provocado un desequilibrio en términos cualitativos y cuantitativos, dando lugar a una fuerte contradicción pues coexisten al mismo tiempo tasas elevadas de desempleo y subempleo junto con demandas insatisfechas de mano de obra calificada.

En las condiciones actuales, no existe un verdadero sistema de formación profesional y esto unido a los factores ya mencionados provoca repitencia o deserciones y no favorece la inserción de los jóvenes graduados en el sistema productivo de bienes y de servicios. Esto explica en parte las muy elevadas tasas de desempleo y de inactividad de los jóvenes de 15-19 años. El ritmo del progreso científico y técnico y la emergencia de innovaciones en cuanto a los productos y los procesos hacen aún más dramática la situación, pues la brecha se expande.



Ante el desencadenamiento de la crisis del régimen de acumulación y del modo de regulación de la economía argentina -fenómeno de carácter internacional, pero que en el país se dio de manera drástica, con una mayor intensidad y velocidad en un corto periodo de tiempo-, las autoridades de la política económica respondieron en la década pasada con medidas inspiradas en el "Consenso de Washington", que provocaron el cierre o reducción de actividades de numerosas empresas y fortalecieron las tendencias a la subcontratación, la tercerización de actividades y la exteriorización de fuerza de trabajo, que afectaron la anterior relación salarial y provocaron un sostenido incremento del trabajo no asalariado, denominado comúnmente "informal" por la OIT (trabajo por cuenta propia excluidos los profesionales universitarios, micro-emprendimientos de menos de 5 trabajadores, trabajo doméstico remunerado y trabajo familiar no remunerado). El trabajo en actividades informales era alrededor del 20% de la PEA en 1974, pero recientemente llegó a alcanzar entre el 35 y el 45% en el caso de los micro-emprendimientos y luego se estabilizó.

Creció de manera espectacular el trabajo asalariado pero no registrado ("en negro") debido a una serie de procesos que desde hace un cuarto de siglo se dieron conjuntamente con la incertidumbre y la vulnerabilidad provocada por la crisis del modo de desarrollo: reformas laborales flexibilizadoras en cuanto al costo medido en dólares y a procedimientos en materia de preaviso e indemnización por despido, elevados costos salariales durante el periodo de la convertibilidad pero con tendencia a disminuir desde 1995, disminución de la capacidad reivindicativa de los sindicatos, debilitamiento de la tradicional función de inspección y control a cargo del Ministerio de Trabajo, descentralización del nivel de la negociación colectiva, etc. Todo eso sucedió en un contexto de incremento de la desocupación bajo todas sus formas, unido a los comportamientos de una importante proporción de empleadores para evadir las contribuciones al sistema de protección social con la finalidad de reducir sus costos, de buscar alternativas a los créditos con tasas elevadas, y de transferir hacia los asalariados, los proveedores y subcontratistas los riesgos del negocio, sin tener mayores restricciones para despedir o adecuar mediante suspensiones el volumen de fuerza de trabajo ocupada a las variaciones de la demanda. El peso del trabajo no registrado es siempre mayor al que expresan las estadísticas, porque por varias razones es sub-declarado.

Las reformas introducidas en el derecho individual y el derecho colectivo del trabajo legitimaron el cambio de la relación salarial inspirada en el "fordismo" que se construyó en la segunda postguerra cuyas características centrales eran: contratos de trabajo por tiempo indeterminado, a tiempo completo, con garantías de estabilidad que dificultaban y hacían onerosos los preavisos e indemnizaciones por despido, con remuneraciones fijadas para cada puesto de trabajo por el convenio colectivo o por la legislación sobre salarios mínimos y que se indexaban para compensar la inflación, amparados por una seguridad social generosa y protegidos por una organización sindical reivindicativa fuertemente presente en los establecimientos, con influencia en materia de selección-reclutamiento de nuevo personal y de promociones y ascensos.

Al amparo de la legislación flexibilizadora implantada desde 1976, y desarrolladas desde 1989, dentro de la fuerza de trabajo asalariada se produjo la precarización del empleo en el sentido de que, ahora sin violar ninguna nueva norma legal, la mayor parte de los nuevos empleos creados o los que son cubiertos luego de despidos, retiros voluntarios, o jubilaciones, no son contratados por tiempo indeterminado, carecen de las garantías de estabilidad, son contratados por tiempo determinado o son cubiertos a través de agencias de trabajo temporario o consultoras que trans-

forman la relación salarial, pues quien paga la remuneración no es la empresa donde se lleva a cabo el proceso de trabajo, introduciendo una segmentación que divide el colectivo de trabajo. El mercado de trabajo funciona así como una gran bomba aspirante-expelente: los asalariados contratados por tiempo indeterminado que gozaban de estabilidad y protección social salen despedidos desde las empresas y organizaciones, mientras que ingresan en gran proporción trabajadores precarios, contratados temporariamente, de manera eventual o por tiempo determinado, por periodos de prueba, o como pasantes.

Otra tendencia alarmante que se ha observado en las empresas de todos los sectores es el desplazamiento de los trabajadores estables de edad avanzada (suspensiones prolongadas, despidos, estímulo a los retiros "voluntarios", jubilaciones anticipadas, etc.) y su reemplazo por jóvenes seleccionados de manera exigente pero cuyos costos salariales son menores (el salario al ingreso se sitúa cerca de los mínimos legales o del convenio colectivo y no se computa la antigüedad). Los mismos son contratados de manera precaria (pasantías, trabajo a prueba, trabajo temporario, contratos de duración por tiempo determinado, etc.), tienen menos exigencias que sus mayores en cuanto al salario inicial debido a la presión que ejerce el elevado desempleo, están más familiarizados con el uso de otros idiomas, poseen educación y formación profesionales más aptas para el manejo de las nuevas tecnologías, adhieren a otra cultura tecnológica y tienen una actitud más favorable a la introducción de innovaciones tecnológicas y organizacionales. En su mayoría no están afiliados a los sindicatos no se sienten atraídos por ellos y son más celosos de su autonomía individual.

Como se mencionó anteriormente, puede afirmarse que si se toma el periodo 1974-2003, disminuyó fuertemente el número de los ocupados plenos (más de 35 horas semanales), creció casi en la misma proporción el número de los sub-ocupados (de 1 a 34 horas semanales) perdiéndose en total más de 300.000 empleos netos en la última década. La proporción del total de los sub-ocupados sobre el total de ocupados ha crecido de manera significativa desde la adopción del Plan de Convertibilidad (abril 1991) y hasta la onda de mayo del 2002.

## 4.

### TERCERA PARTE: TENDENCIAS PREVISIBLES PARA EL LARGO PLAZO

---

A partir del procesamiento estadístico de la información relativa a la EPH realizada por un equipo de jóvenes economistas del trabajo del CEIL-PIETTE, se hizo un esfuerzo preliminar de previsión a 10 años para la población en edad activa (15-64 años) en el conjunto de los aglomerados urbanos, haciendo primeramente la hipótesis de que se mantienen, sin grandes cambios, las tendencias vigentes durante el periodo comprendido entre las ondas de la EPH de mayo 1988 y 2002 en materia de actividad, empleo y desempleo.

Esta previsión no toma en cuenta los cambios que se están produciendo durante los últimos 7 meses del año en curso, desde la asunción del nuevo gobierno constitucional. Esperamos conocer los datos de la onda de octubre de la EPH, pero como habrá un profundo cambio de metodología, la comparación con las cifras del pasado no se verá facilitada, según dichas previsiones se verificarían tendencias inquietantes en el horizonte 2012.

En efecto, como puede verse en el cuadro y los gráficos que figuran en el Anexo III, la tasa de actividad para el conjunto de la población de 15-64 años, seguiría creciendo, aunque a un ritmo más



lento que en el pasado y alcanzaría el 67,55%. Pero mientras que la tasa de los varones disminuiría del 82,38 al 77,36%, la de las mujeres crecería del 42,92 hasta el 58,46% (un 36,2%).

Las tasas globales de empleo disminuirían desde el 57,7% hasta el 49,35%, pero al igual que en cuanto a las tasas de actividad, la de los varones descendería desde el 77,83 al 55,92% mientras que para las mujeres crecería desde el 39,56 al 43,07% (el 8,9%).

Las tasas de ocupación para el conjunto de la población en edad activa de todos los aglomerados pasaría del 93,63 al 71,97% y seguiría una tendencia similar descendente para ambos sexos: en el caso de los varones evolucionaría del 94,7 al 72,91% y para las mujeres del 92,17 al 70,66%.

Las tasas globales de desempleo abierto crecerían fuertemente desde el 6,37% al 28,03%. En el caso de los varones pasaría del 5,53 al 27,09% y en el de las mujeres desde el 7,83 al 29,32%, es decir que evolucionarían con un ritmo similar y con tendencia a igualarse.

Entonces, para resumir, se puede afirmar que en el caso de que no se produjeran cambios estructurales y de carácter permanente, si continuaran durante 10 años las tendencias que prevalecieron entre 1988 y 2002 se ampliaría la brecha entre las tasas de actividad y las tasas de empleo, o sea que se necesitará incrementar fuertemente la creación de empleos netos para hacer frente a este desafío. Este desequilibrio, que se produciría cuando ambas curvas se desplazan hacia abajo, es notable para ambos sexos, pero la brecha sería aún mayor en el caso de las mujeres, debido a que sus tasas de actividad tienden a crecer de manera sostenida mientras que disminuirían en el caso de los varones.

Por otra parte, mientras que las tasas de ocupación caerían, las de desempleo seguirían incrementándose en la realidad; esa brecha se expande a un ritmo más lento que la descripta entre las tasas de actividad y de empleo, pero se manifiesta para ambos sexos.

Otras estimaciones realizadas por Alfredo Monza, Roberto Frenkel, Oscar Altimir y Luis Beccaria se orientan a conclusiones similares: Si las tasas de crecimiento del PIB no superan el 5% anual, debido al funcionamiento de la elasticidad del empleo respecto del producto, si no se producen cambios estructurales en cuanto a la estructura productiva no disminuiría de manera substancial el desempleo, el subempleo, la informalidad, ni se generarían nuevos empleos netos. A ello podemos agregar que para que crezca el empleo y disminuyan el desempleo, la subocupación y la informalidad no basta con el simple crecimiento del producto. Se necesitaría otro modelo de crecimiento, "más rico en empleos".

Si bien no es el tema específico objeto del presente trabajo, no puede dejar de mencionarse el impacto de los desequilibrios del mercado de trabajo en cuanto a la caída del nivel de las remuneraciones, la creciente desigualdad y la concentración de los ingresos. Según la CEPAL, las estimaciones de la caída de los salarios reales entre el 2000 y el 2002, se acercan al 30%.

Estos factores contribuyen a debilitar la demanda efectiva y por lo tanto generan un círculo vicioso pues desestiman la producción y no generan nuevos empleos.

Aumenta así el número y la proporción de los "pobres que trabajan" y se incrementan los porcentajes de familias y de personas que viven por debajo de la línea de pobreza (aproximadamente 700



pesos para una familia con dos hijos pequeños) y de la línea de indigencia, a pesar del aporte que significa la política social de carácter universal, instaurada por medio del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

Los grupos más vulnerables son los niños de hogares de pobres desocupados y los ancianos que no pueden acceder a jubilaciones ni a pensiones debido a que interrumpieron sus aportes debido al desempleo o porque trabajaron sin estar registrados.

En paralelo con este deterioro de la situación en materia de empleo e ingresos, han surgido numerosos y heterogéneos movimientos sociales no tradicionales de desocupados o sub-ocupados organizados, con pocos vínculos o incluso relaciones conflictivas con la Administración del Trabajo, las instituciones de la sociedad civil, las organizaciones sindicales y los partidos políticos tradicionales. Estos movimientos están integrados con militantes disciplinados, dotados de una gran capacidad de movilización y que adhieren mayoritariamente a grupos o partidos políticos animados por ideologías radicalizadas.

De manera que la solución a los problemas de empleo e ingresos, se relaciona directamente con la lucha contra la exclusión social y la gobernabilidad.

## **5. CUARTA PARTE: POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO**

---

Si bien nos hallamos situados frente al desempleo en sus diversas modalidades, al trabajo no registrado, a la informalidad y a la precarización, ello no es una fatalidad que supere las posibilidades y la creatividad de los seres humanos, sus organizaciones y sus instituciones. Existe un número considerable de medidas de política económica y social orientadas con las que es posible enfrentar este flagelo, aunque no todas cuentan con los mismos recursos ni tienen los mismos efectos.

Desde un punto de vista económico -simplificando y siguiendo criterios utilizados por la OCDE y la OIT- pueden clasificarse en dos grandes grupos: las políticas activas, que se orientan a atacar las causas estructurales del lado de la oferta y de la demanda y procuran resultados en materia de creación de empleos a corto, mediano y largo plazo, y las políticas pasivas, muchas veces coyunturales, que tratan de hacer frente a los problemas originados en el incremento de la oferta de fuerza de trabajo, sin atacar de manera directa todas sus causas.

A continuación se presenta un listado, que no pretende ser exhaustivo ni está ordenado de acuerdo a la importancia o prioridad de las políticas, pero que cubre las principales alternativas en la materia.

### **a. POLÍTICAS PASIVAS**

---

#### **a.1. Políticas que actúan sobre la PEA para reducir la oferta de trabajo**

1. Políticas de control de la natalidad, de "paternidad responsable", o de retraso en la edad de casamiento de los jóvenes, que reducen las tasas de natalidad. Pero sus po-

sibles efectos sobre el empleo solo se producirán en el largo plazo.

2. Control de la inmigración, que además de su escaso impacto para reducir la desocupación puede dar lugar a comportamientos racistas y xenófobos.

3. Prolongación de la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, aumentando la edad de escolaridad obligatoria.

4. Desaliento del trabajo femenino fuera del hogar, atendiendo a la evolución coyuntural del mercado de trabajo.

5. Perfeccionamiento de las normas jurídicas referidas a la licencia por maternidad y la "excedencia", creando condiciones para que otras personas sean reclutadas en reemplazo de quienes toman las licencias.

6. En el caso de que no se incorporen nuevas tecnologías y ahorradoras de mano de obra, las políticas de retiros voluntarios o jubilaciones anticipadas generan la posibilidad de que se recluten de inmediato a otros trabajadores para reemplazarlos.

7. Establecimiento de políticas sociales para aportar a los desocupados un ingreso mínimo con el propósito explícito de promover su reinserción en el mercado de trabajo, acompañado de programas de formación profesional y de realización de trabajos de utilidad colectiva. Estas políticas de subsidio o asistencia, sin una contrapartida obligatoria, deberían ser supervisadas a nivel regional y local por instituciones de la sociedad civil, estar al abrigo del clientelismo y la corrupción y estar focalizadas no en las personas sino en las familias pobres e indigentes con miembros desocupados, tomando en cuenta sus dimensiones y la presencia de hijos menores y de ancianos desprotegidos por el sistema de seguridad social.

### **a.2. La instauración del seguro de desempleo**

Suponiendo que beneficiaría a la mayoría de los desocupados habilitados a percibirlo, el seguro de desempleo proporciona ingresos para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo pero no resuelve el problema del desempleo.

### **a.3. La mentira piadosa como escapatoria**

Se trata de aplicar un "tratamiento cosmético" y hacer una manipulación estadística de la información sobre la PEA, para esconder la realidad dramática del desempleo. Por ejemplo: sin hacer las aclaraciones del caso, incluir entre los ocupados a los beneficiarios de los planes sociales, sacar de la PEA a los desocupados de larga duración aduciendo su pérdida de empleabilidad y a los jóvenes que buscan su primer empleo, etc.

## **b. POLITICAS ACTIVAS**

---

A diferencia de las pasivas, las políticas denominadas "activas" se proponen de manera directa o indirecta la creación de empleos; actúan también sobre la demanda y para ello tratan de influir sobre las causas estructurales y de anticiparse para prevenir. Pueden agruparse de la siguiente manera:

### **b.1. Reformas institucionales, administrativas y legislativas**

1. Creación o perfeccionamiento del funcionamiento del servicio público de empleo para hacer más transparente el mercado; facilitar el acceso a la información sobre las posibilidades de oferta y demanda de trabajo existentes o previsibles; promover la mo-

vilidad regional y sectorial de empresas y de trabajadores y articular la oferta con la demanda, de manera coordinada con el sistema de formación profesional y con el seguro contra el desempleo.

2. Aunque pueda parecer ingenuo formular esta propuesta en la actualidad, y en nuestro medio, se puede proponer la adopción de políticas tendientes a proteger el empleo mediante reformas en la legislación del trabajo que impidan o hagan más costosos, lentos y difíciles los despidos colectivos injustificados, sometiénolos a la previa autorización de la Administración del Trabajo y adoptando medidas crediticias y fiscales para "reflotar" las empresas que entraron en situación de crisis o que han sido asumidas o "recuperadas" por sus trabajadores.

3. Adopción de políticas específicas de creación de empleo público promocionado para ciertas categorías socio profesionales a fin de compensar los desequilibrios que genera el libre funcionamiento del mercado laboral. Para ello se debería asignar en el sector público una cierta prioridad a la contratación de jóvenes y mujeres jefas de hogar con bajo nivel educativo, de trabajadores de edad madura víctimas de las reestructuraciones y sobre todo de los desocupados de larga antigüedad.

4. Combatir al trabajo no registrado mediante acciones informativas y el fortalecimiento de los sistemas de inspección a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, de la AFIP y de la ANSES.

## **b.2. Desarrollo de programas de formación y reconversión profesional para los ocupados y desocupados, reestructurando y reasignando un papel prioritario al CONET**

### **b.3. Medidas promocionales destinadas al sector privado de la economía**

Subsidios; reducciones impositivas y fiscales; préstamos con baja tasa de interés; apoyo a la exportación destinados a las empresas que aumenten su dotación de personal, orientados prioritariamente a apoyar a los jóvenes que buscan su primer empleo; emplear a desocupados de larga duración; emplear mujeres jefas de hogar y con bajas calificaciones y reducir los costos laborales, ya sea del salario indirecto, disminuyendo las llamadas cargas sociales, o incluso, de manera temporaria y durante los momentos más álgidos de las crisis, moderando el incremento del salario directo mediante un cambio en la legislación sobre salarios mínimos o salarios básicos de convenio y la suspensión de su indexación según la variación del costo de vida, a condición de que los empresarios beneficiarios no despidan personal, sino que en contrapartida de esos requisitos generen efectivamente nuevos empleos genuinos.

### **b.4. Promoción de la creación directa de empleos**

1. Apoyo técnico, jurídico y administrativo para los desempleados y los beneficiarios de retiros voluntarios para que constituyan sus propias empresas incorporando personal a cargo.

2. Formación profesional para facilitar la reconversión de mano de obra, tanto la desocupada como la que está ocupada en ramas de actividad vulnerables.

3. La generación de "empleos de proximidad" y la creación dentro de la economía de un sector social o no mercantil, de "economía solidaria", que genere empleos decentes, sustentables y de utilidad colectiva mediante contratos de trabajo que en su origen serían de duración determinada, pagando salarios que cubran al menos el costo



de reproducción de la fuerza de trabajo, pero brindando el acceso al sistema de seguridad social y a la formación profesional.

4. Establecimiento de la reserva de un porcentaje de empleos para asignar a los minusválidos y a las víctimas de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales, recurriendo al uso sistemático de la ergonomía.

#### **b.5. Políticas directas, de carácter estructural y con efectos durables**

1. Reducción de la duración de la jornada máxima legal de trabajo, con una disminución menos que proporcional de los salarios, y, al mismo tiempo, llevar las horas extraordinarias al mínimo indispensable.

2. Reducción de la edad máxima y del número de años de cotizaciones para acceder a la jubilación, en contrapartida del empleo de jóvenes trabajadores. Esta política está condicionada a la situación financiera del sistema previsional y de las cuentas fiscales, ya que con frecuencia el sector público debe tomar a su cargo total o parcialmente los meses de sueldo y las cotizaciones de los años que restan entre el momento del retiro y la edad jubilatoria.

3. Aceleración de los procesos de reestructuraciones de las ramas de actividad económica vulnerables o que están amenazadas por la apertura y la mundialización de la economía, con el objetivo de hacer menos traumática la necesaria transición.

4. Combate al "dumping" social exportador de los países que explotan su mano de obra, o hacen trabajar de manera forzada a los presos o a niños de corta edad.

5. Promoción de la creación y el fortalecimiento de empresas competitivas de pequeña y mediana dimensión, que trabajen en redes de manera cooperativa y articuladas contractualmente entre sí y con las de mayor tamaño mediante contratos estables como proveedoras o subcontratistas, creando en el ámbito local la infraestructura económica y social indispensable.

6. Incremento de las remuneraciones directas de los asalariados y distribución de manera más equitativa del ingreso, para estimular la demanda y por esa vía la producción y el empleo.

7. Formulación de una política de desarrollo científico y tecnológico y construcción de un sistema nacional de innovación con suficientes recursos como para generar nuevos empleos para investigadores y personal de apoyo y por ese medio reducir la "fuga de cerebros"; incrementar la productividad; lograr una calidad elevada, reducir los costos y así mejorar la competitividad de la economía.

#### **b.6. Crecimiento económico rápido y sustentable y simultánea mejora de la competitividad de la economía**

Es obvio que sin un crecimiento rápido y sostenido de la economía no se pueden crear nuevos empleos netos. Pero la teoría económica neoclásica ortodoxa ha insistido en que la competitividad de las economías nacionales depende fundamentalmente de los costos. Para ser más competitivos, concluyen, habría que reducir los costos salariales e introducir modos de gestión más flexibles de la fuerza de trabajo. De lo contrario, la producción se trasladará a los países con salarios más bajos.

Sin embargo, buscar el crecimiento económico y la competitividad actuando solamente sobre los precios y los costos laborales no conduce necesariamente a la concreción

de los propósitos buscados. Como lo muestran los casos de Alemania y de Japón, se puede ser un gran país exportador con altos salarios. Por otra parte, es difícil bajar los salarios al nivel de la reproducción de la fuerza de trabajo en países como China, Tailandia, Indonesia, Vietnam, etc.

Sin dejar de lado la búsqueda del incremento de la productividad y la reducción de los costos unitarios de producción, la nueva dimensión de la competitividad se basa en el mejoramiento de la calidad; la producción de una mayor gama de variedades; la introducción de nuevos procesos apoyados en innovaciones tecnológicas y organizacionales; la fabricación de nuevos productos; el cumplimiento estricto de los plazos de entrega comprometidos; y sobre todo, la flexibilidad productiva, para adaptarse de manera rápida y eficaz a los cambios en el volumen y en las exigencias de la demanda.

Ahora bien, esto no es un resultado que se obtenga automáticamente por la vía de la incorporación y puesta en funcionamiento de nuevas máquinas. Es preciso, en cambio, que todos los trabajadores y el personal de dirección tengan la formación y las competencias necesarias, y que estén involucrados en la marcha de las empresas y en los resultados obtenidos.

Desde esta perspectiva, la precarización del empleo, la alta rotación de la mano de obra debido a la inestabilidad laboral y los bajos salarios son contraproducentes para el logro de una mayor competitividad. En cambio, el mayor involucramiento de los trabajadores es función de:

- El nivel (elevado) de salarios "de eficiencia", como estímulo para incrementar la productividad y la calidad, y reducir los costos de producción.
- La formación profesional y la capacidad de movilidad y polivalencia.
- Las posibilidades de seguir aprendiendo durante toda la vida, gracias a la educación permanente.
- Las condiciones y medio ambiente de trabajo, para que el mismo sea sano, seguro, le deje tiempo para el descanso y la recreación, y le permita desarrollar su personalidad.
- Las posibilidades de participar plenamente en los resultados de las empresas, en la formulación de las decisiones en materia de gestión y nivel del puesto de trabajo valorizando sus competencias.

La experiencia de los países europeos industrializados es un buen ejemplo para el nuestro, en el sentido de que ante el drama de la desocupación y la precarización, se formularon y aplicaron pactos nacionales de empleo firmados por el Estado en su máximo nivel, con las asociaciones profesionales más representativas de los trabajadores y de los empleadores.

### **c. En busca de un crecimiento "rico en empleos"**

De la combinación y complementariedad de las políticas pasivas y activas y del comportamiento positivo de las variables macroeconómicas -esencialmente la demanda y las inversiones directamente productivas-, dependerá básicamente en el futuro la va-

riación del nivel de empleo y las calificaciones profesionales requeridas, según sean las modificaciones operadas en cuanto al proceso de trabajo; la generación de nuevos productos; el incremento de la productividad; la mejora de la calidad; la reducción de los costos; el cambio de los precios relativos; la ampliación o penetración en nuevos mercados y las mejoras en la distribución funcional del ingreso.

El punto que queremos enfatizar es que este crecimiento debería ser "rico en empleos", superando un modo de crecimiento como el de la década pasada, en el que durante las fases expansivas del ciclo coexistieron, por una parte, un fuerte crecimiento del PIB, con aumento de las exportaciones; baja inflación; elevada productividad; reducción de los costos laborales; estabilidad cambiaria; alto y creciente nivel de desocupación y de precarización del trabajo; reducción del número de nuevos empleos netos; aumento del empleo en actividades informales de baja productividad; aumento del trabajo no registrado y precarización de quienes tienen empleo.

## **6.** QUINTA PARTE: ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS ALTERNATIVOS

---

A partir de la información, el análisis y el diagnóstico efectuado en las páginas precedentes, nos proponemos construir de manera tentativa algunos escenarios alternativos que consideramos viables. Nuestro propósito es estimular la reflexión académica y de los interlocutores sociales acerca del futuro y facilitar a los responsables políticos la toma de decisiones de tipo prospectivo. Además de la descripción sintética de los escenarios, se postulan una serie de condiciones y límites para efectivizar los más innovadores.

### **a. Escenario pesimista (aumento de las tasas de desocupación y subocupación)**

En este escenario, la caída de la demanda interna y la falta de inversiones conduciría a un deterioro de la situación actual, con elevados índices de desempleo y subempleo. Se produciría una retracción de las inversiones extranjeras debido a los problemas generados por el default y continuaría la salida de capitales. Factores exógenos (crisis financieras, conflictos bélicos, etc.) dificultarían el acceso a los mercados externos, al tiempo que el mercado interno mostraría escaso dinamismo. Adicionalmente, los conflictos laborales y sociales derivados de esa situación podrían provocar una crisis de gobernabilidad.

### **b. Escenario conservador (contención del problema)**

En este escenario se produciría un crecimiento moderado del PIB cercano al 3% anual y se mantendrían las tendencias de largo plazo (1974-2003) en materia de empleo, lo que implicaría el mantenimiento de elevadas y persistentes tasas de desempleo, subempleo y precarización y el agravamiento de la pobreza y la exclusión social y continuaría la migración de profesionales y trabajadores calificados hacia los países desarrollados.

### **c. Escenarios optimistas (reducción de la desocupación y subocupación, y creación de nuevos empleos)**

#### **c.1. Crecimiento equilibrado**

En este escenario se produciría un crecimiento sostenido del PIB entre el 3 y el 4,5%,



sin que se acelere el crecimiento de la productividad del trabajo ni se introduzcan cambios del modo de desarrollo. Esto significa que se consolida un modelo dual, en el que coexisten un sector dinámico de economía primaria exportadora basada en recursos naturales renovables y no renovables con poco valor agregado y un sector tradicional de industrias sustitutivas de importaciones en ramas "vegetativas" (en el sentido dado por la CEPAL), que crece lentamente, en el que predominan numerosas empresas pequeñas de baja productividad y en el que existe un número reducido de empresas grandes y medianas de carácter innovador en algunas ramas específicas, que también exportan. Las actividades terciarias y de servicios crecen y son las que generan mayor cantidad de nuevos empleos.

Para sostener este crecimiento se requieren inversiones y se necesita importar maquinarias, equipos e insumos. Dado que se mantienen restricciones para endeudarse en el exterior, la compra de equipos está condicionada a los saldos en el comercio exterior.

Dentro de este escenario, pueden darse distintas alternativas que dependen de la inserción del sistema productivo nacional en la división internacional del trabajo, especialmente en lo relativo a las modalidades de integración continental. Es decir, los escenarios pueden variar de acuerdo con las siguientes alternativas: la consolidación del MERCOSUR integrado finalmente al ALCA; la consolidación del MERCOSUR pero no integrado plenamente al ALCA y el debilitamiento o desaparición del MERCOSUR e integración bilateral al ALCA.

En este escenario es previsible que se frenen las tendencias al crecimiento de la desocupación y la subocupación, pero el crecimiento neto de empleos sería débil, con una escasa demanda adicional de obra calificada. La migración de profesionales, técnicos y científicos altamente calificados continuaría, pero a un ritmo menor. Los salarios mejorarían, sin que se modifique esencialmente la pauta concentradora de distribución del ingreso.

### c.2. Escenario de reindustrialización

En este escenario se produciría un crecimiento rápido durante varios años (más del 5% del PIB) pero con un cambio en el modo de desarrollo. Se pondría el acento en la industrialización sustitutiva y, aunque prosiguen las exportaciones de productos primarios basados en recursos naturales renovables y no renovables, se generaría un salto en el volumen, en la novedad y la calidad de los productos y servicios suministrados por la industria sustitutiva de importaciones. Las actividades terciarias y de servicios seguirían creciendo y se mantendrían como las principales fuentes de generación de nuevos empleos.

La productividad crecería a un ritmo igual o más bajo que el del PIB. El crecimiento de la demanda de fuerza de trabajo permitiría un mejoramiento de los salarios reales y una redistribución del ingreso a favor de los asalariados. Como en el escenario anterior, pueden producirse variantes de acuerdo a la modalidad de inserción internacional que prevalezca. En materia científica y tecnológica se incrementa el presupuesto y el papel innovador de las universidades, de los grandes organismos de investigación y de la SECyT.

### c.3. Economía del conocimiento: innovación en procesos y productos

En este escenario se produciría un crecimiento acelerado (del orden del 7%) con un cambio profundo en el modo de desarrollo. Proseguirían las exportaciones de productos del sector primario pero se iniciarían y consolidarían líneas de producción y exportación de productos

manufacturados basados en recursos naturales. El proceso tradicional de industrialización sustitutiva se diversificaría y se haría más eficiente y competitivo, favorecido por el crecimiento de la demanda interna y también por el desarrollo de líneas de fabricación de productos más complejos destinados al mercado interno compitiendo con las importaciones y ganando mercados externos. Se desarrollaría una variada gama de productos y servicios, desde aquellos que suponen una mayor elaboración de productos primarios hasta la provisión de servicios especializados que satisfacerían la demanda interna y atraerían usuarios y clientes del exterior.

Para desarrollar estos sectores y poder acceder a nuevos mercados solventes se podrían establecer acuerdos y redes de intercambio y cooperación con empresas extranjeras (transnacionales o de capital nacional) innovadoras, que acepten constituir sociedades mixtas, empresas binacionales, realicen inversiones directas con un horizonte de mediano y largo plazo, aporten patentes y saber hacer.

Este escenario requiere políticas sustentables para elevar la productividad del trabajo, mejorar la calidad, reducir los costos de producción, e introducir innovaciones tecnológicas y organizacionales en las empresas para generar nuevos procesos y nuevos productos, que permitan al mismo tiempo incrementar la rentabilidad de las empresas y los salarios de los trabajadores.

Con este ritmo elevado de crecimiento, la diversificación del sistema productivo nacional, el estímulo de la demanda interna y la orientación hacia la exportación de productos manufacturados y de servicios se absorbería progresivamente la desocupación y la subocupación hasta controlarlos dentro de límites razonables; se generarían nuevos empleos para trabajadores profesionales y técnicos calificados y se estimularía la incorporación de jóvenes con estudios universitarios de grado y de postgrado a los grandes organismos de investigación y a los centros de investigación y desarrollo que se crearían necesariamente dentro de las empresas innovadoras.

La construcción de este escenario no sería posible sin la constitución de un verdadero Sistema Nacional de Innovación (SIN), orientado y coordinado por la SECyT, que promueva la articulación y la cooperación de instituciones del sector público, empresas industriales y de servicios, con las universidades, los grandes organismos nacionales de ciencia y tecnología y las comisiones provinciales de investigación científica. La economía argentina adquiriría así otro perfil, orientándose hacia la sociedad del conocimiento. Como en los escenarios anteriores, pueden producirse variantes de acuerdo a la modalidad de inserción internacional que prevalezca.

#### **d. Condiciones y límites para construir los escenarios más innovadores**

1. El desarrollo de la formación profesional para los jóvenes y la reconversión de la fuerza de trabajo actualmente ocupada, supone la sanción de normas para instituir la formación permanente que establezca el derecho mínimo a una semana anual de formación, perfeccionamiento y reconversión, a realizarse dentro del tiempo de trabajo y sin pérdida de remuneración, financiada por una contribución de aproximadamente un 1% sobre la masa salarial, cuyas actividades se gestionarían en el ámbito de cada empresa con participación de los representantes de los diferentes sectores del personal.
2. La movilización de las capacidades de organización de las cámaras y asociaciones profesionales de empleadores y trabajadores para informar, formar y crear conciencia de los beneficios que cada uno de estos escenarios aportarían en caso de tener éxito.



3. La redefinición del papel del Estado en todos sus niveles y el fortalecimiento de su capacidad y de sus recursos presupuestarios para intervenir en la orientación, el estímulo y la promoción de innovaciones científicas, tecnológicas y organizacionales que vinculen a las empresas y entidades con las unidades del sistema nacional de innovación.
4. La reestructuración del sistema bancario y financiero, para que todos los bancos del sector público otorguen prioridad a la promoción de actividades innovadoras de procesos y de productos, ampliando el margen de acción de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.
5. La concertación social y la firma de un "Acuerdo para el crecimiento económico, el desarrollo social y la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva", entre las asociaciones profesionales más representativas de los empleadores, los trabajadores y la sociedad civil, con el Estado, que actuaría por medio de la SECyT. El primer objetivo sería participar en la ejecución y evaluación del desarrollo del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación aprobado por el Congreso al dictar la Ley de Presupuesto.

## 7.

### INTERVENCIONES Y REFLEXIONES QUE SURGEN DE LA EXPOSICIÓN

---

#### 1. CUESTIONES REFERIDAS AL DIAGNÓSTICO

La presentación de los indicadores básicos en materia de trabajo y empleo además de generar preocupación, desencadenó un interesante debate sobre distintos aspectos del diagnóstico. Los principales temas que se discutieron fueron:

##### a. La relación entre el crecimiento del PIB y el crecimiento del empleo

La preocupación en este punto era doble. Por una parte, conocer si puede estimarse el impacto sobre el empleo de los aumentos en el producto -tomando como referencia no solamente la experiencia argentina sino también la de otros países-, por otra, pensar alternativas de crecimiento "ricas en empleo".

##### b. Las características del desempleo argentino en relación con el de otros países

Sobre esta cuestión, se señaló la heterogeneidad del fenómeno de la desocupación y se establecieron algunos parámetros de comparación con otros países. A principios de los '90 los tres países con mayor tasa de desempleo en el mundo eran España, Finlandia y Argentina. España (que se reconvirtió para formar parte de la Unión Europea), Finlandia (afectada por la caída del bloque soviético), y en tercer lugar Argentina. En estos días España tiene una tasa de desempleo entre 10-12%, Finlandia está por debajo del 20%. En EE.UU. la tasa de desempleo siempre fue baja (alrededor del 7%); en Europa la desocupación está disminuyendo con ciertas variaciones pero paulatinamente, por efecto de las políticas de empleo llevadas a cabo por la Unión Europea en los '90, mientras que en América Latina, Argentina presenta las tasas más altas, aunque también creció considerablemente la desocupación en San Pablo y en Montevideo. En otros países de Sudamérica hay menor desempleo pero también mayor informalidad. Argentina es un caso específico.



### c. El impacto de las políticas económicas de la década de 1990 sobre la estructura ocupacional

Si bien el análisis de los impactos de la política económica sobre el volumen y la composición del empleo durante la década de 1990 no forma parte del trabajo, se plantearon algunos temas, ya sea en relación con las razones del aumento de la desocupación como las referidas al impacto futuro del crecimiento económico sobre el empleo. La modificación de precios relativos entre el capital y el trabajo apareció como el principal factor a tomar en cuenta. En la década de los 90 la sobrevaluación del peso y la baja de aranceles para los bienes de capital favorecieron la adopción de formas de producción "capital intensivas". En la actualidad, con otro valor de la moneda nacional, la pregunta que queda abierta es cual será el efecto sobre el empleo.

### d. El papel del cambio tecnológico en la generación de empleo y desempleo

En este punto las intervenciones tuvieron una orientación hacia aspectos conceptuales y empíricos y hacia aspectos de política. En el primero de ellos, la pregunta básica que fue objeto de distintos comentarios fue si el cambio tecnológico tiene necesariamente un sesgo destructor de empleo o si no lo tiene. En el segundo aspecto, la cuestión planteada giró alrededor de cómo conciliar la necesidad de mantener adecuados niveles de modernización tecnológica sin destruir empleos.

### e. La robustez de las proyecciones presentadas

Diversos participantes observaron que la proyección de las tendencias de ocupación presentadas en la exposición era susceptible de objeciones metodológicas que relativizaban su validez. Se sugirió la necesidad de establecer escenarios más robustos dentro de los cuales se pudieran estimar con mayor precisión las posibles tendencias en materia de empleo.

### f. La importancia del factor regional

Se presentaron sólidas observaciones sobre la necesidad de abordar el problema con una perspectiva regional, que permita identificar mejor los problemas, dado que la información agregada no registra adecuadamente las diferencias regionales.

## 2. CUESTIONES REFERIDAS A LAS ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN

---

La segunda parte de la presentación comprendió un exhaustivo recorrido por las políticas públicas de empleo que se aplican en distintos países, tanto de las políticas pasivas orientadas a controlar la oferta como de las activas que procuran estimular la demanda de trabajo.

Además, se presentó un esbozo de escenarios: uno pesimista, otro conservador y tres optimistas: crecimiento equilibrado sin gran aumento de productividad, reindustrialización y economía del conocimiento.

Las cuestiones que surgieron fueron más bien reiteraciones de las esbozadas a propósito del diagnóstico, con un énfasis mayor en las opciones políticas. En el caso del factor regional, se indicó la necesidad de pensar en los impactos regionales de las políticas de empleo y en la necesidad de proponer políticas que incorporen la problemática regional. En materia de relación entre cambio tecnológico y empleo se discutió acerca de cómo conseguir simultáneamente aumentos de la productividad y del empleo.

Asimismo, se formularon recomendaciones concretas de política, proponiendo la transformación de los planes de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en un seguro de empleo y formación y la creación de un estímulo a empresarios que reemplacen jubilados por empleados jóvenes.

## **8.**

### **ELEMENTOS DE LA EXPOSICIÓN A TENER EN CUENTA EN EL PLAN ESTRATÉGICO**

---

#### **1. Necesidad de desarrollar una reflexión sistemática sobre las relaciones entre crecimiento y empleo en la Argentina actual**

La idea de un crecimiento "rico en empleos" es atractiva pero requiere una elaboración mayor que la que actualmente tenemos. Cuestiones como la relación entre el crecimiento del producto y el del empleo o como el impacto del cambio tecnológico sobre el empleo, tanto en un nivel agregado como en sectores y actividades específicas necesitan estudios más específicos. En la misma dirección, también es preciso estudiar con mayor profundidad las alternativas de políticas públicas más adecuadas para el mediano plazo.

#### **2. La situación del empleo de profesionales altamente capacitados**

Si bien los problemas de mayor urgencia y gravedad en materia de empleo se concentran en los grupos de población con menores niveles de educación formal, desde la perspectiva de la planificación en ciencia y tecnología la situación y perspectivas ocupacionales de los profesionales altamente capacitados reviste una importancia crucial. El crecimiento de la desocupación entre profesionales así como la precarización de sus condiciones laborales y las tendencias hacia la sobre calificación de muchos trabajadores en relación con los requisitos de los puestos de trabajo que ocupan son elementos que revelan una situación de crisis que debe ser explorada con mayor profundidad. En el mismo sentido, cualquiera de los escenarios optimistas planteados en el trabajo requiere una oferta de profesionales altamente capacitados que no sabemos si puede satisfacerse.

#### **3. La formación profesional y la ciencia y la tecnología**

La crisis del sistema de formación profesional fue recurrentemente señalada como un elemento que incide de manera significativa en los problemas de trabajo y empleo argentinos. La reforma del sistema educativo y la introducción de los trayectos técnico profesionales no parecen haber reemplazado de manera adecuada a las escuelas técnicas. Por el contrario, han contribuido a desdibujar los perfiles de la formación profesional. En el mismo sentido, los sistemas de capacitación profesional carecen del desarrollo necesario. Desde la perspectiva de la planificación en ciencia y tecnología, hay un tema importante que es el de las necesidades de formación en ciencia y tecnología y de las capacidades del sistema científico y tecnológico para atenderlas.

#### **4. Los escenarios innovadores**

Como en el caso del "crecimiento rico en empleos", la propuesta de escenarios innovadores combina el atractivo de la idea con un insuficiente grado de desarrollo en los contenidos específicos. Desde la perspectiva de la planificación en ciencia y tecnología, lo que probablemente resulte de interés es pensar cuales son los dispositivos institucionales y las políticas que pueden favorecer el desarrollo de esos escenarios innovadores. Desde un punto de vista, se trata de pensar cuales pueden ser las demandas que un escenario de reindustrialización o de economía del conocimiento exige al sistema científico y tecnológico. Desde otra perspectiva, se trata de pensar cuales son las líneas de acción que la dirección del sistema puede desarrollar para que esos escenarios sean viables.

# Anexo I.

## CONCEPTOS Y DEFINICIONES UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO<sup>1</sup>

### Definiciones:

**Población Económicamente Activa (PEA):** es el conjunto de personas que independientemente de su edad tiene una ocupación o que sin tenerla (por ser desocupada) está en condiciones de procurarse trabajo y lo busca activamente. Se excluyen de manera explícita los enfermos de larga duración, y las demás personas que están impedidas de trabajar. La PEA está entonces compuesta por la población ocupada más la desocupada así definida, sin fijar límites máximos y mínimos de edad.

**Población Económicamente Inactiva (PEI):** comprende a los que en la semana de referencia no tienen un empleo ni lo buscaron de manera activa, y que por lo tanto no pueden considerarse como verdaderos desocupados. Los integrantes pueden clasificarse como inactivos típicos o los inactivos marginales (trabajadores desalentados, por ejemplo).

**Población ocupada:** es el conjunto de personas que tiene, por lo menos, una ocupación, independientemente de su edad. Operacionalmente, es la población que en un tiempo específico, denominado semana de referencia, ha trabajado por lo menos una hora en forma remunerada, o 15 horas o más sin remuneración. Los ocupados pueden clasificarse en:

1. **Ocupados plenos:** se refiere a los ocupados que trabajan un lapso considerado "socialmente normal", que en nuestro país se ha establecido entre 35 y 45 horas semanales.
2. **Sobre-ocupados:** es el conjunto de los ocupados que trabajan un lapso mayor al considerado "socialmente normal", es decir 45 o más horas semanales.
3. **Sub-ocupados visibles u horarios:** abarca a la población ocupada que, involuntariamente, trabaja menos de 35 horas semanales pero desearía trabajar más horas. En esta categoría se ha establecido la siguiente clasificación:
  - a) **Sub-ocupados demandantes:** son los que trabajan menos de 35 horas por causas involuntarias, están dispuestos a trabajar más horas y están en la búsqueda de otra ocupación. También podría ser el caso de que los sub-ocupados demandantes buscaran trabajar más horas en el mismo empleo, o estuvieran realmente en condiciones de hacerlo.
  - b) **Sub-ocupados no demandantes:** son los ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias, pero que no buscan activamente ampliar la jornada u otra ocupación.
4. **Población desocupada:** es el conjunto de personas sin límite de edad que, sin tener ningún trabajo, buscaron uno en forma activa en la semana de referencia.

<sup>1</sup> TOMADAS DE NEFFA JULIO C., PANIGO DEMIAN Y PÉREZ PABLO (2001): *ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESEMPLEO*, ED. TRABAJO Y SOCIEDAD, CEIL-PIETTE DEL CONICET, BUENOS AIRES.



### Indicadores de proporción:

Las tasas de actividad, empleo, subempleo y desempleo pueden ser generales o específicas: por edad, sexo, nivel de escolaridad formal, etc.

- a) La tasa de actividad relaciona la PEA/la población total.
- b) La tasa de empleo es el cociente entre población ocupada/población total.
- c) La tasa de ocupación resulta de la relación población ocupada/ total de la PEA.
- d) La tasa de desocupación es el cociente entre población desocupada/total de la PEA.
- e) La EPH releva la sub-ocupación visible (quienes trabajaron menos de 35 horas semanales en la semana de referencia). La tasa de sub-ocupación horaria resulta del cociente entre la población sub-ocupada y el total de la PEA. La tasa de sub-ocupados demandantes es calculada como el porcentaje entre población de sub-ocupados demandantes y el total de la PEA. La tasa de sub-ocupados no demandantes es calculada como el porcentaje entre la población de sub-ocupados no demandantes y el total de la PEA.

## Anexo II. METODOLOGÍA

---

El objetivo consistió en obtener información a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) acerca de una serie de indicadores sociodemográficos. Ellos son: la población económicamente activa (PEA), la población económicamente inactiva (PEI) y la población sobreocupada. A partir de estos datos absolutos se obtuvieron las tasas de actividad, empleo, desocupación, ocupación y sobreocupación para diferentes grupos etáreos y según sexo.

Los cortes de edad que se trabajaron fueron los siguientes: hasta 14 años, 15 a 19 años, 20 a 24 años, 25 a 49 años, 50 a 65 años y mas de 65 años. Estos cortes de edad difieren de los utilizados habitualmente por el INDEC. Para cada subgrupo de edad la información se procesó a nivel de cada aglomerado urbano, región estadística y total país. El período analizado comprendió las ondas de mayo y octubre entre 1988 y 2002.

La información a nivel de cada grupo etáreo y la información a nivel de región estadística constituye un aporte a la información que publica el INDEC en sus diferentes medios de difusión (Informe de Prensa, Bindec, etc.), ya que la serie de tabulados que normalmente se publican para cada onda no está disponible para diferentes grupos etáreos, sino solamente para la población de 14 años y más. Por otro lado, la información disponible a nivel de región estadística se encuentra disponible sólo a partir de la onda, de mayo de 1994 y para la población de 14 años y más. Se utilizaron las bases de la EPH para las ondas de mayo y octubre del período comprendido entre 1988 a 2002, para todos los aglomerados urbanos. Se consultaron diferentes documentos elaborados por el INDEC referidos a la EPH, así como los Comunicados de Prensa y Plan de Tabulados.

La EPH es una encuesta por muestreo, desarrollada en grandes aglomerados urbanos; esto significa que para conocer las diversas características del total de los hogares de un aglomerado urbano se encuesta una pequeña fracción representativa de los mismos. La aplicación rigurosa de técnicas estadísticas que lleva a cabo el INDEC permite garantizar la precisión de los datos así obtenidos. Por tal motivo, las conclusiones que surjan del análisis de datos de un aglomerado urbano no deben dar lugar a supuestos de validez para otras áreas geográficas no cubiertas por la encuesta (país, provincia, etc.)

Para la expansión de la muestra se utilizan estimadores de razón, usando como variable auxiliar las proyecciones demográficas de población elaboradas por el INDEC para estos aglomerados. Por provenir de una muestra es necesario, al analizar o procesar los datos, utilizar la ponderación (campo PONDERA) que tiene cada persona u hogar de la base. Esta ponderación indica el número de personas u hogares del universo en estudio representada por cada persona u hogar de la muestra (corregidas por no respuesta).

Composición de las Regiones Estadísticas y Cobertura Geográfica de la Muestra de EPH con respecto al Censo '91 y proporción de cada aglomerado respecto del total de EPH

Región	Provincias	% de población principal/ población total del país (1)	Aglomerados EPH	% de la Provincia o Región cubierto por el aglomerado EPH	% de la población del aglomerado EPH sobre el total de aglomerados EPH
Metropolitana	Ciudad Bs As	9,1	Ciudad Bs. Aires	100,0	14,9
	Partidos conurbano	24,4	Partidos	100,0	39,9
<b>Subtotal</b>		<b>33,5</b>		<b>100,0</b>	<b>54,8</b>
Noroeste	Jujuy	1,6	S.S. Jujuy -		
	Salta	2,7	Palpalá	42,9	1,1
	Tucumán	3,5	Salta	42,6	1,9
	Catamarca	0,8	Tucumán - Tafi Viejo	57,2	3,3
	La Rioja		Gran Catamarca		0,6
	Sgo. del Estero	0,7	La Rioja	46,1	0,5
		2,1	Sgo. del Estero -	47,0	1,3
			La Banda	39,0	
<b>Subtotal</b>		<b>11,3</b>		<b>47,0</b>	<b>8,7</b>
Nordeste	Formosa	1,2	Formosa	37,1	0,7
	Chaco	2,6	Resistencia	34,8	1,5
	Misiones	2,4	Posadas	26,7	1,1
	Corrientes	2,4	Corrientes	32,4	1,3
<b>Subtotal</b>		<b>8,7</b>		<b>32,2</b>	<b>4,6</b>
Cuyo	San Juan	1,6	Gran San Juan	66,7	1,8
	Mendoza	4,3	Mendoza	54,7	3,9
	San Luis	0,9	San Luis -	39,5	0,6
<b>Subtotal</b>		<b>6,8</b>	El Chorrillo	55,6	6,2
Pampeana	Entre Ríos	3,1	Paraná	20,3	1,1
	Santa Fé	8,6	Concordia	11,4	0,6
			Rosario	39,9	5,6
	Córdoba	8,5	Santa Fé -		
			Sto. Tomé	14,2	2,0
	La Pampa	0,8	Córdoba -	42,5	5,9
	Buenos Aires (resto)	14,2	Río Cuarto	5,0	0,7
			Santa Rosa -		
			Toay	31,0	0,4
			La Plata	13,9	3,2
			Bahía Blanca	5,7	1,3
			Mar del Plata -		
			Batán	11,2	2,6
<b>Subtotal</b>		<b>35,2</b>		<b>41,5</b>	<b>23,5</b>
Patagonia	Neuquén	1,2	Neuquén -	47,2	0,9
	Río Negro	1,6	Plottier	33,9	0,6
	Chubut	1,1	Comodoro	40,4	0,3
	Santa Cruz	0,5	Rivadavia		
	Tierra del Fuego	0,2	Río Gallegos	97,0	0,3
			Tierra del Fuego		
<b>Subtotal</b>		<b>4,5</b>		<b>29,9</b>	<b>2,2</b>
<b>Total General</b>		<b>100,0</b>		<b>61,3</b>	<b>100,0</b>
Población en aglomerados de + 2.000 habitantes (Población urbana)		87,2	Población de aglomerados EPH.	70,3	100,0

(1) Población total de la provincia (urbana y rural)



NO SE CONTÓ CON INFORMACIÓN PARA LOS SIGUIENTES AGLOMERADOS EN LAS RESPECTIVAS ONDAS POR NO ESTAR DISPONIBLES LAS BASES EN EL INDEC:

Onda	Agglomerado
Mayo 88	Comodoro Rivadavia – S. M. de Tucumán y Tañi Viejo – Santa Rosa y Toay
Octubre 88	Corrientes – Comodoro Rivadavia – Santiago del Estero y La Banda – Santa Rosa y Toay
Mayo 89	Bahía Blanca – Ushuaia y Río Grande
Octubre 89	Bahía Blanca – Posadas – Santiago del Estero y La Banda – Gran Catamarca
Mayo 90	Comodoro Rivadavia – Formosa – Santiago del Estero y La Banda – Ushuaia y Río Grande
Octubre 90	Comodoro Rivadavia
Octubre 91	Comodoro Rivadavia
Mayo 92	Corrientes
Octubre 96	Gran Córdoba

**Notas:**

Los aglomerados de Concordia, Mar del Plata y Batán y Río Cuarto se incorporan a la EPH a partir de la onda de Octubre de 1995.

El tamaño de la muestra es menor (50%) que la habitual en los siguientes aglomerados y ondas respectivas: Bahía Blanca – mayo de 1994; Formosa – octubre de 1992; Gran Catamarca – Octubre de 1992; San Salvador de Jujuy y Palpalá – Mayo de 1997; Gran La Plata – Mayo de 1999; San Luis y El Chorrillo – Mayo de 2000; Gran Buenos Aires – Octubre de 2002.

# Anexo III.

## CUADROS Y GRÁFICOS UTILIZADOS

Cuadro 1:

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA) Y POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA (PEI) PARA LA POBLACIÓN DE 15 A 64 AÑOS TOTAL Y POR SEXO PERÍODO: 1988-2002

Onda	Total Aglomerados Urbanos														
	Total				Varones								Mujeres		
					PEA				PEA				PEI		
	Total	Total PEA	Total PEI	Total Ns/Nr	Total	Ocupados	Desocupados	Inactivos	Ns/Nr	Total	Ocupados	Desocupados	Inactivos	Ns/Nr	
I 88	10.878.294	6.701.529	4.176.765	19.302	5.154.047	4.009.739	234.953	909.355	12.092	5.724.247	2.264.415	192.422	3.267.410	7.210	
II 88	11.118.140	6.855.190	4.262.950	15.176	5.295.723	4.098.691	239.835	957.197	8.834	5.822.417	2.332.947	183.717	3.305.753	6.342	
I 89	11.359.872	7.163.135	4.196.737	32.345	5.417.692	4.125.313	344.663	927.716	15.938	5.942.180	2.429.495	243.664	3.269.021	16.407	
II 89	11.157.225	6.880.943	4.276.282	11.711	5.334.803	4.068.424	312.495	953.884	5.935	5.822.422	2.310.839	189.185	3.322.398	5.776	
I 90	11.241.106	6.973.771	4.267.335	2.012	5.381.942	4.040.286	380.621	961.035	988	5.859.164	2.331.462	221.403	3.306.300	1.024	
II 90	11.553.857	7.156.955	4.396.902	0	5.509.811	4.243.344	270.454	996.013	227	6.044.046	2.468.966	174.191	3.400.889	356	
I 91	11.654.905	7.198.812	4.456.093	0	5.600.197	4.243.603	303.491	1.053.103	229	6.054.708	2.451.278	200.440	3.402.990	0	
II 91	11.656.859	7.220.586	4.436.273	0	5.600.365	4.305.915	251.375	1.043.075	0	6.056.494	2.477.873	185.423	3.393.198	304	
I 92	11.699.833	7.337.231	4.362.602	0	5.595.075	4.295.636	290.411	1.009.028	0	6.104.758	2.527.112	224.072	3.353.574	0	
II 92	11.979.705	7.532.217	4.447.488	0	5.733.535	4.383.014	317.498	1.033.023	536	6.246.170	2.619.604	212.101	3.414.465	268	
I 93	12.175.066	7.832.047	4.343.019	0	5.816.003	4.371.409	414.252	1.030.342	0	6.359.063	2.684.168	362.218	3.312.677	0	
II 93	12.282.474	7.776.989	4.505.485	0	5.884.349	4.411.506	388.886	1.083.957	0	6.398.125	2.632.055	344.542	3.421.528	294	
I 94	12.338.768	7.883.450	4.455.318	0	5.946.452	4.408.924	444.368	1.073.160	0	6.392.316	2.628.561	381.597	3.382.158	254	
II 94	12.600.668	7.993.629	4.607.039	0	6.066.422	4.404.622	530.228	1.131.572	74	6.534.246	2.616.884	441.895	3.475.467	0	
I 95	12.771.645	8.348.695	4.422.950	868	6.132.209	4.215.557	813.153	1.103.499	427	6.639.436	2.591.666	728.319	3.319.451	441	
II 95	13.259.207	8.499.156	4.760.051	597	6.415.570	4.414.581	776.878	1.224.111	446	6.843.637	2.683.770	623.927	3.535.940	151	
I 96	13.370.011	8.463.367	4.906.644	1.116	6.494.158	4.397.320	829.933	1.266.905	661	6.875.853	2.609.902	626.212	3.639.739	455	
II 96	12.705.212	8.191.510	4.513.702	5.708	6.140.865	4.203.368	783.181	1.154.316	3.603	6.564.347	2.564.625	640.336	3.359.386	2.105	
I 97	13.590.747	8.816.597	4.774.750	10.333	6.606.900	4.606.683	752.229	1.247.988	6.617	6.983.847	2.783.445	674.240	3.526.182	3.716	
II 97	13.727.266	8.888.621	4.838.645	13.037	6.674.751	4.745.027	635.501	1.274.223	8.061	7.052.515	2.909.925	578.168	3.564.422	4.976	
I 98	14.105.324	9.161.192	4.944.132	9.954	6.789.704	4.854.998	681.974	1.252.732	6.228	7.315.620	3.085.815	538.405	3.691.400	3.726	
II 98	14.224.433	9.149.287	5.075.146	10.996	6.812.801	4.872.084	632.985	1.307.732	4.678	7.411.632	3.125.986	518.232	3.767.414	6.318	
I 99	14.472.939	9.408.903	5.064.036	9.982	6.950.677	4.832.882	759.722	1.358.073	4.694	7.522.262	3.218.596	597.703	3.705.963	5.288	
II 99	14.590.033	9.426.422	5.163.611	6.895	6.968.800	4.849.813	722.583	1.396.404	4.603	7.621.233	3.253.439	600.587	3.767.207	2.292	
I 00	14.664.724	9.439.007	5.225.717	8.703	7.014.618	4.766.627	817.935	1.430.056	5.944	7.650.106	3.198.113	656.332	3.795.661	2.759	
II 00	14.671.785	9.530.821	5.140.964	12.348	7.021.770	4.858.419	753.563	1.409.788	7.409	7.650.015	3.271.483	667.356	3.731.176	4.939	
I 01	14.849.910	9.653.288	5.196.622	8.400	7.129.754	4.789.079	935.013	1.405.662	5.451	7.720.156	3.265.203	663.993	3.790.960	2.949	
II 01	14.949.823	9.576.073	5.373.750	6.039	7.158.026	4.606.081	1.063.463	1.488.482	3.648	7.791.797	3.198.404	708.125	3.885.268	2.391	
I 02	15.028.023	9.552.127	5.475.896	10.037	7.189.800	4.386.278	1.277.023	1.526.499	4.348	7.838.223	3.087.786	801.040	3.949.397	5.889	
II 02	15.059.878	9.841.419	5.218.459	6.504	7.181.411	4.659.422	1.007.746	1.514.243	4.618	7.878.467	3.419.170	755.081	3.704.216	1.886	

Fuente: Elaboración propia del CEIL- PIETTE en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC.

Cuadro 2:

TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO, DESOCUPACIÓN Y OCUPACIÓN PARA LA POBLACIÓN DE 15 A 64 AÑOS TOTAL Y POR SEXO.

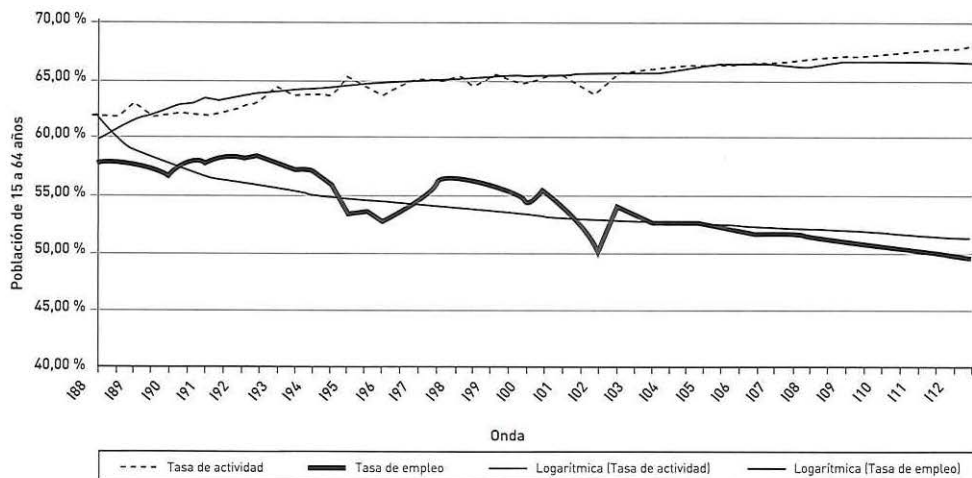
Onda	Total Aglomerados Urbanos											
	Total				Varones				Mujeres			
	TO	TA	TE	TD	TO	TA	TE	TD	TO	TA	TE	TD
I 88	93,62%	61,60%	57,68%	6,38%	94,44%	82,36%	77,80%	5,54%	92,17%	42,92%	39,56%	7,83%
I 89	93,82%	61,66%	57,85%	6,18%	94,47%	81,93%	77,40%	5,53%	92,70%	43,22%	40,07%	7,30%
I 89	91,51%	63,06%	57,70%	8,49%	91,88%	82,88%	76,15%	8,12%	90,88%	44,99%	40,89%	9,12%
I 89	92,71%	61,67%	57,18%	7,29%	92,87%	82,12%	76,26%	7,13%	92,43%	42,94%	39,69%	7,57%
I 90	91,37%	62,04%	56,68%	8,63%	91,39%	82,14%	75,07%	8,61%	91,33%	43,57%	39,79%	8,67%
I 90	93,79%	61,94%	58,10%	6,21%	94,01%	81,92%	77,01%	5,99%	93,41%	43,73%	40,85%	6,59%
I 91	93,00%	61,77%	57,44%	7,00%	93,33%	81,20%	75,78%	6,67%	92,44%	43,80%	40,49%	7,56%
I 91	93,95%	61,94%	58,20%	6,05%	94,48%	81,37%	76,89%	5,52%	93,04%	43,97%	40,91%	6,96%
I 92	92,99%	62,71%	58,31%	7,01%	93,67%	81,97%	76,78%	6,33%	91,86%	45,07%	41,40%	8,14%
I 92	92,97%	62,87%	58,45%	7,03%	93,25%	81,98%	76,45%	6,75%	92,51%	45,34%	41,94%	7,49%
I 93	90,09%	64,33%	57,95%	9,91%	91,34%	82,28%	75,16%	8,66%	88,11%	47,91%	42,21%	11,89%
I 93	90,57%	63,32%	57,35%	9,43%	91,58%	81,58%	74,97%	8,10%	88,42%	46,52%	41,14%	11,58%
I 94	89,27%	63,89%	57,04%	10,73%	90,47%	81,95%	74,14%	9,53%	87,32%	47,09%	41,12%	12,68%
I 94	87,84%	63,44%	55,72%	12,16%	89,26%	81,35%	72,61%	10,74%	85,55%	46,81%	40,05%	14,45%
I 95	81,54%	65,37%	53,30%	18,46%	83,83%	82,00%	68,74%	16,17%	78,06%	50,00%	39,03%	21,94%
I 95	83,52%	64,10%	53,54%	16,48%	85,04%	80,92%	68,81%	14,96%	81,14%	48,33%	39,22%	18,86%
I 96	82,79%	63,30%	52,41%	17,21%	84,12%	80,49%	67,71%	15,88%	80,65%	47,06%	37,96%	19,35%
I 96	82,62%	64,47%	53,27%	17,38%	84,29%	81,20%	68,45%	15,71%	80,02%	48,82%	39,07%	19,98%
I 97	83,82%	64,87%	54,38%	16,18%	85,96%	81,11%	69,73%	14,04%	80,50%	49,51%	39,86%	19,50%
I 97	86,35%	64,75%	55,91%	13,65%	88,23%	80,91%	71,39%	11,77%	83,42%	49,46%	41,26%	16,58%
I 98	86,68%	64,75%	56,30%	13,32%	87,68%	81,55%	71,51%	12,32%	85,14%	49,54%	42,18%	14,86%
I 98	87,42%	64,32%	56,23%	12,58%	88,50%	80,80%	71,51%	11,50%	85,78%	49,17%	42,18%	14,22%
I 99	85,57%	65,01%	55,63%	14,43%	86,42%	80,46%	69,53%	13,58%	84,34%	50,73%	42,79%	15,66%
I 99	85,94%	64,61%	55,54%	14,04%	87,03%	79,94%	69,59%	12,97%	84,42%	50,57%	42,69%	15,58%
I 00	84,38%	64,37%	54,31%	15,62%	85,35%	79,61%	67,95%	14,65%	82,97%	50,38%	41,80%	17,03%
I 00	85,30%	64,96%	55,41%	14,70%	86,57%	79,92%	69,19%	13,63%	83,48%	51,23%	42,76%	16,52%
I 01	83,44%	65,01%	54,24%	18,56%	83,67%	80,28%	67,17%	16,33%	83,10%	50,90%	42,29%	16,90%
I 01	81,50%	64,05%	52,20%	18,50%	81,24%	79,21%	64,35%	18,76%	81,87%	50,14%	41,05%	18,13%
I 02	78,25%	63,56%	49,73%	21,75%	77,45%	78,77%	61,01%	22,55%	79,40%	49,61%	39,39%	20,60%
I 02	82,09%	65,35%	53,64%	17,91%	82,22%	78,91%	64,88%	17,78%	81,91%	52,98%	43,40%	18,09%
I 03	80,59%	65,45%	52,86%	19,41%	81,48%	79,43%	64,67%	18,52%	79,27%	52,45%	41,87%	20,73%
I 03	80,14%	65,56%	52,68%	19,86%	81,03%	79,32%	64,21%	18,97%	78,82%	52,76%	41,94%	21,18%
I 04	79,69%	65,68%	52,50%	20,31%	80,58%	79,21%	63,75%	19,42%	78,37%	53,08%	42,00%	21,63%
I 04	79,23%	65,80%	52,31%	20,77%	80,13%	79,10%	63,29%	19,87%	77,92%	53,40%	42,06%	22,08%
I 05	78,78%	65,91%	52,13%	21,22%	79,68%	78,99%	62,82%	20,32%	77,46%	53,71%	42,13%	22,54%
I 05	78,33%	66,03%	51,94%	21,67%	79,23%	78,88%	62,36%	20,77%	77,01%	54,03%	42,19%	22,99%
I 06	77,87%	66,14%	51,76%	22,13%	78,78%	78,78%	61,90%	21,22%	76,56%	54,35%	42,25%	23,44%
I 06	77,42%	66,26%	51,57%	22,58%	78,32%	78,67%	61,44%	21,68%	76,11%	54,66%	42,31%	23,89%
I 07	76,96%	66,38%	51,39%	23,04%	77,87%	78,56%	60,98%	22,13%	75,66%	54,98%	42,38%	24,34%
I 07	76,51%	66,49%	51,20%	23,49%	77,42%	78,45%	60,52%	22,58%	75,20%	55,30%	42,44%	24,80%
I 08	76,06%	66,61%	51,02%	23,94%	76,97%	78,34%	60,06%	23,03%	74,75%	55,61%	42,50%	25,25%
I 08	75,60%	66,73%	50,84%	24,40%	76,52%	78,23%	59,60%	23,48%	74,30%	55,93%	42,56%	25,70%
I 09	75,15%	66,84%	50,65%	24,85%	76,07%	78,12%	59,14%	23,93%	73,85%	56,24%	42,63%	26,15%
I 09	74,70%	66,96%	50,47%	25,30%	75,62%	78,02%	58,68%	24,38%	73,39%	56,56%	42,69%	26,61%
I 10	74,24%	67,08%	50,28%	25,76%	75,16%	77,91%	58,22%	24,84%	72,94%	56,88%	42,75%	27,06%
I 10	73,79%	67,19%	50,10%	26,21%	74,71%	77,80%	57,76%	25,29%	72,49%	57,19%	42,82%	27,51%
I 11	73,34%	67,31%	49,91%	26,66%	74,26%	77,69%	57,30%	25,74%	72,04%	57,51%	42,88%	27,96%
I 11	72,88%	67,42%	49,73%	27,12%	73,81%	77,58%	56,84%	26,19%	71,59%	57,83%	42,94%	28,41%
I 12	72,43%	67,54%	49,54%	27,57%	73,36%	77,47%	56,38%	26,64%	71,13%	58,14%	43,00%	28,87%
I 12	71,97%	67,66%	49,36%	28,03%	72,91%	77,37%	55,92%	27,09%	70,68%	58,46%	43,07%	29,32%

Fuente: Elaboración propia del CEIL- PIETTE en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares [EPH] del INDEC



Gráfico1:

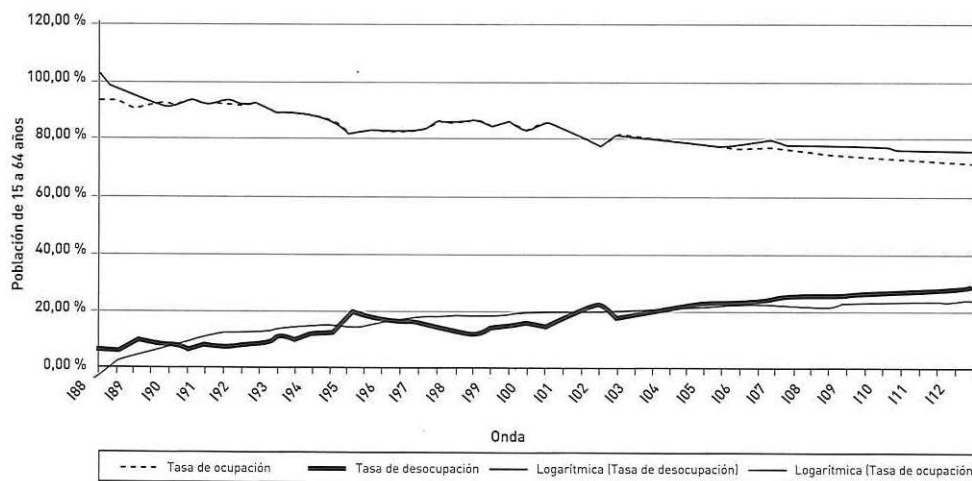
TASAS DE ACTIVIDAD Y EMPLEO PARA LA POBLACIÓN TOTAL DE 15 A 64 AÑOS  
(TOTAL AGLOMERADOS URBANOS)



Fuente: Cuadro 2 - Elaboración del CEIL- PIETTE en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares(EPH) del INDEC.

Gráfico 2:

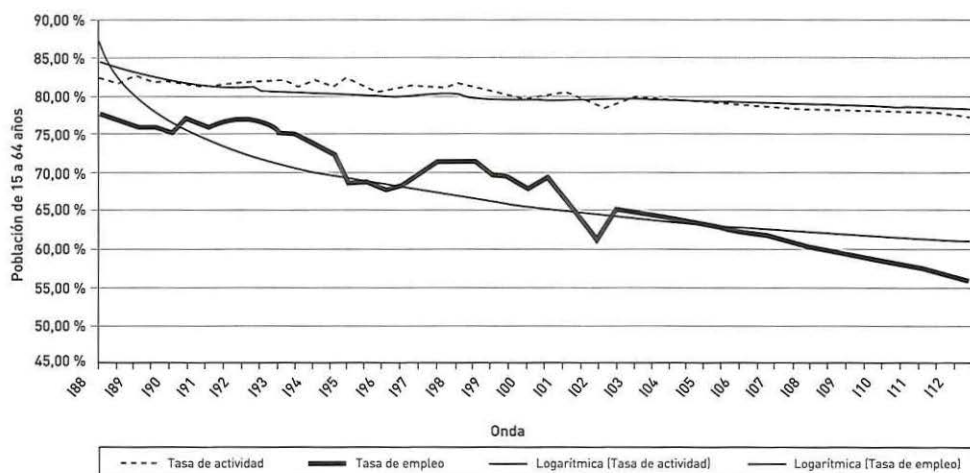
TASAS DE OCUPACIÓN Y DESOCUPACIÓN PARA LA POBLACIÓN TOTAL DE 15 A 64 AÑOS  
(TOTAL AGLOMERADOS URBANOS)



Fuente: Cuadro 2- Elaboración propia del CEIL- PIETTE en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares(EPH) del INDEC.

Gráfico 3:

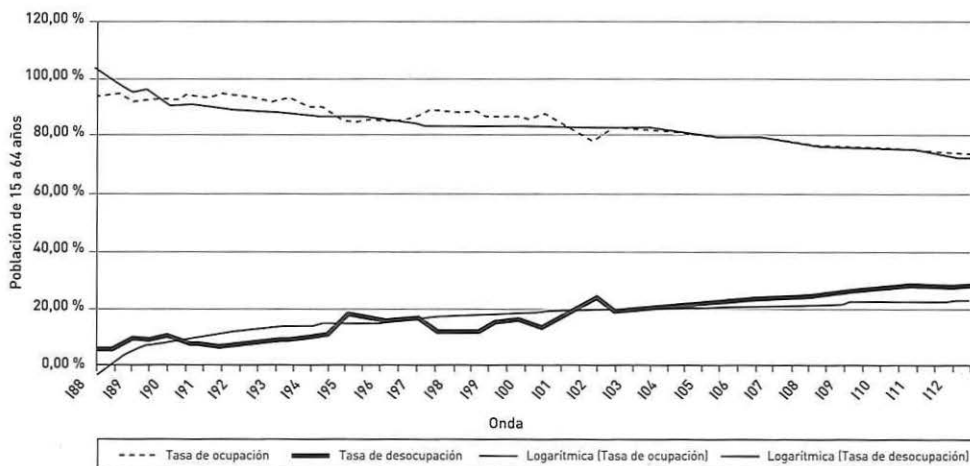
**TASAS DE ACTIVIDAD Y EMPLEO PARA LA POBLACIÓN DE 15 A 64 AÑOS-VARONES  
(TOTAL AGLOMERADOS URBANOS)**



Fuente: Cuadro 2- Elaboración propia del CEIL- PIETTE en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares(EPH) del INDEC.

Gráfico 4:

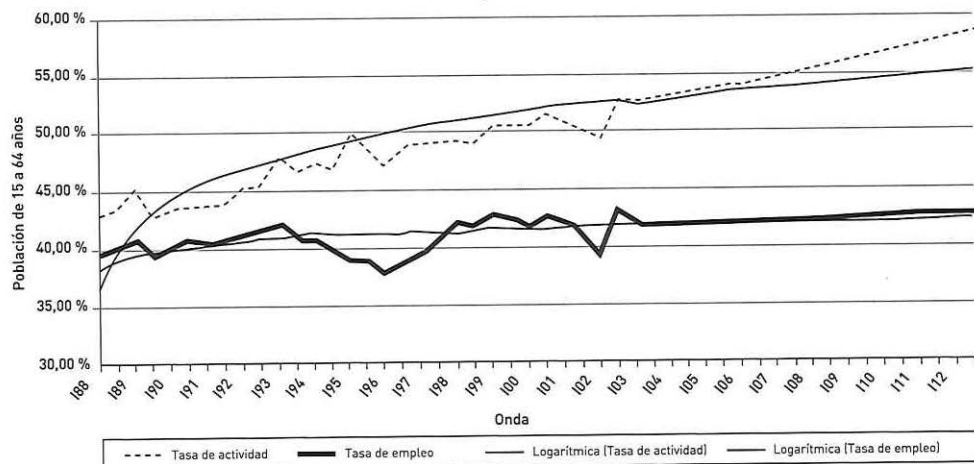
**TASAS DE OCUPACIÓN Y DESOCUPACIÓN PARA LA POBLACIÓN DE 15 A 64 AÑOS-VARONES  
(TOTAL AGLOMERADOS URBANOS)**



Fuente: Cuadro 2- Elaboración propia del CEIL- PIETTE en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares(EPH) del INDEC.

Gráfico 5:

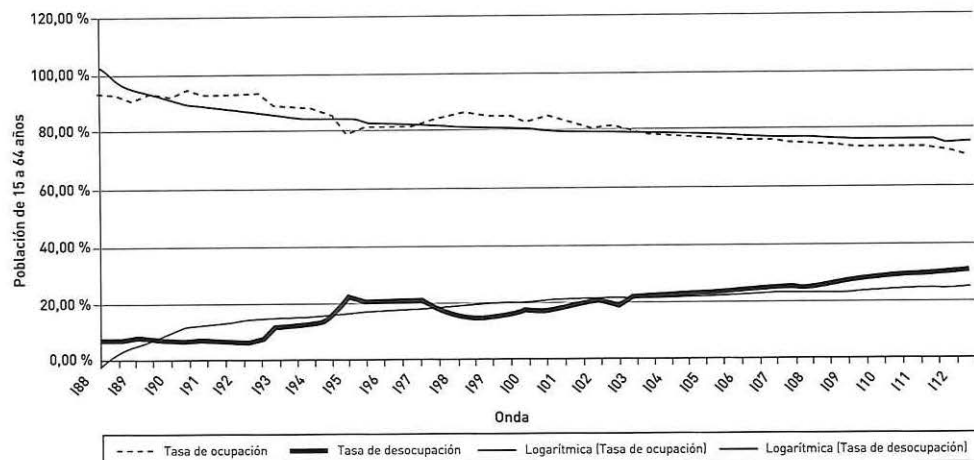
TASAS DE ACTIVIDAD Y EMPLEO PARA LA POBLACIÓN DE 15 A 64 AÑOS-MUJERES  
(TOTAL AGLOMERADOS URBANOS)



Fuente: Cuadro 2- Elaboración propia del CEIL- PIETTE en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares(EPH) del INDEC.

Gráfico 6:

TASAS DE OCUPACIÓN Y DESOCUPACIÓN PARA LA POBLACIÓN DE 15 A 64 AÑOS-MUJERES  
(TOTAL AGLOMERADOS URBANOS)



Fuente: Cuadro 2- Elaboración propia del CEIL- PIETTE en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares(EPH) del INDEC.



## Anexo IV. ASISTENTES AL TALLER

---

Mario Albornoz (Coordinador)  
Guillermo Anlló (CEPAL)  
Jorge Aquino (Estudio de Diego y Asociados)  
Armando Bertranou (Director FONCyT)  
Jorge Callejo (SECyT)  
Jorge Justo Cardelli (CTA Central de Trabajadores de Argentinos)  
Ricardo Carri (SECyT)  
Antonio Cascardo (INTA)  
Alberto Cassano (asesor SECyT)  
Horacio Guillermo Corbière (Ministerio de Planificación Federal)  
Rosalía Cortés (FLACSO)  
Tulio A. del Bono (Secretario de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva)  
María Guillermina D'Onofrio (SECyT)  
Jorge Fontanals (Director Nacional de Planificación y Evaluación de la SECYT)  
Luis Forcinitti (SECYT)  
Néstor Gustavo Gaggioli (ATE-CONICET-CNEA)  
Eduardo Galli (Secretaría de Política Económica)  
Alejandro Gay (Instituto Economía y Finanzas)  
Carlos Girotti (ATE - CONICET)  
Carlos González Guerrico (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, CARI)  
Rebeca Guber (Centro REDES)  
Martín Isturiz (CONICET)  
Bernardo Lischinsky (Ministerio de Economía y Producción)  
Fernando Lizazo (Consultor)  
Arturo López Dávalos (Secretaría de Políticas Universitarias)  
Lucas Luchilo (Centro REDES)  
Manuel Marí (SECYT)  
Adriana Marshall (CONICET)  
Angel Monti (Consultor)  
Héctor Patiño (Programas y Proyectos Especiales SECYT)  
Ana Teresa Pereyra (SECyT)  
Jorge Plano (SECyT)  
José Pizarro (INTA)  
Ernesto Quiles (Programas y Proyectos Especiales SECYT)  
Tomás Raffo (CTA)  
Diego Ratto (Centro REDES)  
Alicia Recalde (Directora de Planes y Programas, SECYT)  
Emilia Roca (Ministerio de Trabajo)  
Juan José Sallaver (Instituto Nacional del Agua)  
Agustín Salvia (UBA-CONICET)  
Diego Scotti (CITEFA)  
Francisco Sercovich (UNIDO)  
Mario R. Sosa (Subsecretaría de Industria)  
Juan Manuel Sueiro (ATE - CONICET)  
Adolfo Torres (CONEAU)  
Leonardo Vaccarezza (UNQ)  
Hugo Yanzón (Programas y Proyectos Especiales SECYT)

# Capítulo 6

Susana Torrado

## Índice

202	Presentación	219	5 - La población económicamente activa (PEA)	225	Bibliografía
203	Introducción	220	6 - La distribución espacial y la urbanización	226	Anexo I Metodología usada en las proyecciones
206	1 - El tamaño de la población	223	7 - Proyecciones sectoriales	228	Anexo II Asistentes al taller
209	2 - Los niveles de salud y mortalidad	223	8 - Reflexión final	229	Apéndice El sistema nacional y las demandas sociales
212	3 - La organización familiar y la natalidad	223	9 - Intervenciones y reflexiones que surgen de la exposición		
217	4 - El envejecimiento demográfico				

## PRESENTACIÓN

Este documento comprende la presentación sobre "Argentina: Escenarios demográficos hacia 2025" realizada por la Dra. Susana Torrado en el marco de la elaboración de un Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación. El texto fue editado y corregido por el Prof. Lucas Luchilo.

El taller se desarrolló en la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el día 17 de febrero de 2004, con el objeto de recabar insumos técnicos para la elaboración del Plan Estratégico. La reunión estuvo moderada por el Coordinador del Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Mario Albornoz, y contó con la participación de expertos y funcionarios vinculados con la problemática referida. El listado de los participantes se acompaña como Anexo II.



# Argentina: Escenarios demográficos hacia el 2025

[Con un apéndice sobre el Sistema Estadístico Nacional]

## INTRODUCCIÓN

Pocas asociaciones tan fuertes como las que pueden establecerse entre la dinámica demográfica de un país y sus niveles de bienestar.

En América latina, a partir de la década de 1960, se afirmó la tesis de que los fenómenos demográficos constituyen un aspecto crucial cuando se trata de dibujar el futuro de cualquier sociedad. Los gobiernos trataron entonces de incorporar esta perspectiva en el diseño de las políticas públicas. En la Argentina, sin embargo, ese debate tuvo mucha menor trascendencia, debido, quizá, a dos razones.

Primero, por las especiales urgencias de nuestra coyuntura política en las últimas décadas. Un rasgo característico de los hechos demográficos, en efecto, es que se manifiestan lentamente y sin ninguna espectacularidad. Por ello mismo, no es fácil visualizarlos con la misma urgencia que otros fenómenos de repercusión más inmediata y visible sobre el bienestar. El caso es que, a pesar de su indudable importancia en el orden social, las tendencias demográficas argentinas del último medio siglo nunca se debatieron políticamente; las plataformas partidarias no contienen propuestas sobre el particular; la acción de los gobiernos, cuando existió, fue errática y basada en intereses sectoriales (geomilitares, religiosos, etc.).

Segundo, por las ideas prevalecientes desde antaño respecto a las metas poblacionales. La expresión "gobernar es poblar" -que desde el siglo XIX domina el pensamiento de nuestras elites- tiene el mérito cierto de postular que la dinámica demográfica es inherente al desarrollo de políticas públicas. Pero ha tenido un efecto indeseado: el de reducir el concepto de "pobla-

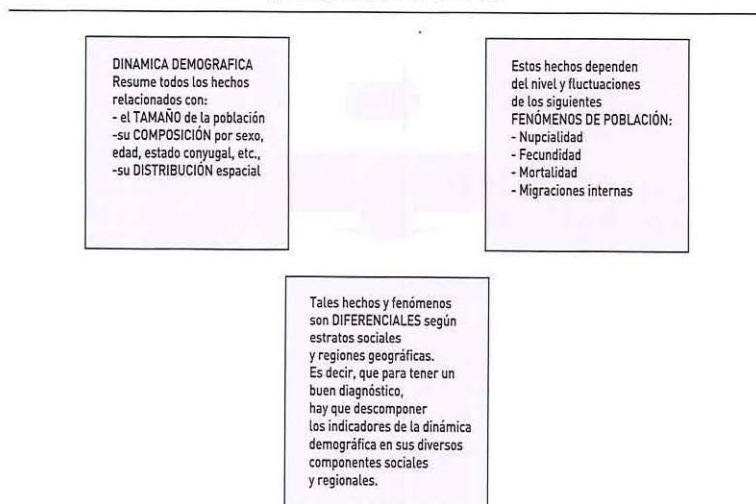
ción" al de "inmigración europea", con la consiguiente despreocupación por el resto de las dimensiones poblacionales.

En este trabajo, trataremos de mostrar qué porvenir demográfico nos espera en el corto plazo (unos 20 años) y cuál sería su eventual repercusión en el bienestar social.

A continuación presentamos el término "dinámica demográfica" en forma de diagrama, mostrando sus diversos componentes. Como se aprecia, consideramos que los comportamientos demográficos de los individuos y las familias son diferentes según los estratos sociales y regionales, lo que equivale a decir que varían según los niveles de bienestar. Por lo tanto, los indicadores nacionales (que son un promedio de esas diferencias) llevan implícito el grado de equidad social existente en el momento de su cálculo. Cuando proyectamos la población, trabajamos con la hipótesis de que, en el futuro, habrá un cierto nivel de equidad. Saber cuál será el verdadero enriquecería mucho nuestro pronóstico pero, lamentablemente, lo desconocemos. Es imposible cuantificar los cambios futuros en la distribución del bienestar porque dependen de coyunturas sociales y políticas también impredecibles. Sin embargo, podemos tratar de incorporar estos temas a nuestro razonamiento, recordando brevemente algunos aspectos de la evolución social de la Argentina en las tres últimas décadas.

#### DINAMICA DEMOGRAFICA Y FENOMENOS DE POBLACIÓN

¿Qué significan estos términos?



Es por demás conocido que las políticas de ajuste implementadas a partir de 1976 indujeron efectos indeseables, tanto sobre la estructura de clases sociales como sobre sus niveles de bienestar (Torrado 1994 y 2003).

En materia laboral, la evolución se tradujo en severos niveles de desempleo y subempleo y en una extrema fragmentación de la estructura productiva, sin antecedentes en nuestra historia contemporánea. La situación económica perjudicó comparativamente más a los sectores bajos y medios, los que sufrieron un mayor deterioro de sus remuneraciones reales y perdieron posiciones relativas en la distribución del ingreso, profundizando la desigualdad social. Para el año 2002, se habían agudizado algunos rasgos ya evidentes tres lustros atrás: cayó el volumen de la clase media y continuó su desalarización; se redujo la clase obrera estable y se acentuó su desalarización; aumentó el estrato marginal (no asalariado) en términos absolutos y relativos. Por otra parte, los altos flujos de movilidad social ascendente que caracterizaron a la sociedad argentina desde fines del siglo XIX, no sólo desaparecieron sino que invirtieron su signo: hubo ahora descensos masivos de población en la escala social, tanto desde el punto de vista de la situación ocupacional como del nivel de ingresos.

La contracara de estos hechos fue un aumento sin precedentes de la incidencia, la intensidad y la heterogeneidad de la pobreza. A fines de 2003 se constata lo siguiente: el nivel de incidencia (mayor del 50%) es 7 veces superior al que tenía la Argentina en 1974; el universo de los pobres es más heterogéneo porque las carencias inciden ahora sobre un espectro más amplio de estratos sociales; el grupo de pobreza extrema (indigentes) agravó notoriamente la intensidad de su infraconsumo. Este contexto de empobrecimiento absoluto (caída por debajo de la línea de pobreza) afecta ahora no sólo a los sectores obreros estables y a los marginales, sino también a las capas medias que hasta hace poco experimentaban sólo empobrecimiento relativo (deterioro de sus niveles de vida sin caer por debajo de la línea de pobreza). En el momento de escribir estas líneas, no hay indicios certeros de que este panorama ensombrecedor se modifique sustancialmente en el corto plazo.

Ahora bien, para explorar el futuro necesitamos analizar el comportamiento pasado de los componentes de la dinámica demográfica. Por esta razón, aunque nuestro ejercicio prospectivo abarca el lapso 1990-2025, contiene también, implícitamente, dadas las hipótesis de proyección, información correspondiente a la década de 1980 (Ver Anexo I).



# 1. EL TAMAÑO DE LA POBLACIÓN

En nuestro lapso de observación, el panorama demográfico de la Argentina experimentará cambios significativos. Por ejemplo, su volumen pasará de 33 millones de habitantes en 1990 a 47 millones en 2025. Este incremento, sin embargo, no modificará el insignificante peso relativo de nuestro país respecto a la población mundial (0,6% en el 2025).

Los Cuadros 1, 2 y 3 proporcionan las cifras absolutas y relativas a la población por quinquenios, entre esas dos fechas.

Cuadro 1

POBLACIÓN POR SEXO, TOTAL DEL PAÍS, 1990-2025 (MILES)

Años	Población total	Varones	Mujeres
1990	32.527	15.969	16.559
1995	34.769	17.056	17.713
2000	37.032	18.164	18.868
2005	39.302	19.281	20.021
2010	41.474	20.355	21.119
2015	43.498	21.358	22.140
2020	45.347	22.271	23.076
2025	47.160	23.165	23.996

Fuente: INDEC, SAD5 (pág. 29)

Esos volúmenes resultan de un ritmo de crecimiento total que, a pesar de su antigua o secular lentitud por comparación al resto de América latina, seguirá reduciéndose en el futuro. Y ello como saldo neto de la evolución de sus diferentes componentes.

En estas proyecciones, se supone que el crecimiento futuro debido a las migraciones internacionales será muy escaso hasta el 2015 y nulo a partir de entonces (lo cual, dada la enorme incertidumbre respecto a esos flujos, es una hipótesis prudente, aunque no sea a priori totalmente verosímil).

Por lo tanto, lo que cuenta son las tendencias de la natalidad y la mortalidad, cuya diferencia representa la tasa de crecimiento vegetativo o natural. Esta última continuará su caída secular, hasta acercarse al exiguo valor de 7 por mil anual, en la tercera década del siglo XXI.

Cuadro 2

## POBLACIÓN POR SEXO Y GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD. TOTAL DEL PAÍS, 1990-2025 (MILES)

Edad	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
AMBOS SEXOS								
0- 4	3.342	3.423	3.499	3.570	3.581	3.534	3.468	3.528
5- 9	3.280	3.340	3.422	3.498	3.567	3.575	3.526	3.461
10-14	3.338	3.285	3.344	3.427	3.500	3.566	3.571	3.523
15-19	2.803	3.350	3.297	3.357	3.433	3.501	3.561	3.566
20-24	2.468	2.815	3.361	3.310	3.363	3.432	3.492	3.552
25-29	2.337	2.471	2.818	3.362	3.307	3.356	3.420	3.481
30-34	2.210	2.331	2.466	2.812	3.352	3.294	3.341	3.406
35-39	2.097	2.198	2.319	2.454	2.797	3.333	3.275	3.323
40-44	1.883	2.076	2.178	2.299	2.433	2.773	3.304	3.249
45-49	1.660	1.851	2.043	2.146	2.267	2.400	2.736	3.263
50-54	1.498	1.613	1.803	1.994	2.097	2.217	2.350	2.683
55-59	1.406	1.431	1.546	1.734	1.922	2.026	2.146	2.279
60-64	1.297	1.314	1.344	1.458	1.641	1.825	1.930	2.049
65-69	1.072	1.174	1.197	1.233	1.345	1.521	1.698	1.803
70-74	809	921	1.019	1.050	1.090	1.197	1.362	1.530
75-79	577	637	737	829	865	908	1.006	1.156
80 y más	449	539	639	769	914	1.040	1.158	1.308
VARONES								
0- 4	1.699	1.740	1.779	1.816	1.821	1.798	1.765	1.796
5- 9	1.666	1.696	1.738	1.777	1.813	1.818	1.794	1.761
10-14	1.689	1.667	1.698	1.740	1.777	1.812	1.816	1.792
15-19	1.416	1.693	1.671	1.703	1.772	1.777	1.809	1.812
20-24	1.243	1.419	1.696	1.675	1.703	1.739	1.771	1.803
25-29	1.168	1.242	1.418	1.694	1.671	1.697	1.731	1.763
30-34	1.084	1.163	1.237	1.412	1.685	1.662	1.688	1.722
35-39	1.032	1.076	1.154	1.229	1.402	1.673	1.650	1.676
40-44	928	1.019	1.063	1.141	1.215	1.386	1.654	1.633
45-49	819	906	997	1.041	1.119	1.193	1.362	1.626
50-54	729	787	874	963	1.008	1.085	1.159	1.325
55-59	673	684	742	827	915	960	1.036	1.109
60-64	608	611	625	682	764	849	895	970
65-69	483	528	535	553	607	685	765	811
70-74	344	392	434	445	465	515	586	660
75-79	229	250	291	328	342	362	406	467
80 y más	160	184	213	255	304	345	385	440
MUJERES								
0- 4	1.644	1.683	1.720	1.754	1.759	1.736	1.703	1.732
5- 9	1.615	1.643	1.683	1.721	1.754	1.757	1.732	1.700
10-14	1.649	1.618	1.647	1.687	1.723	1.754	1.756	1.731
15-19	1.388	1.657	1.626	1.655	1.692	1.724	1.752	1.754
20-24	1.225	1.396	1.665	1.634	1.660	1.693	1.721	1.750
25-29	1.169	1.228	1.400	1.669	1.636	1.658	1.689	1.718
30-34	1.126	1.168	1.228	1.400	1.666	1.632	1.654	1.684
35-39	1.064	1.122	1.165	1.225	1.395	1.660	1.625	1.647
40-44	956	1.057	1.115	1.158	1.218	1.387	1.650	1.616
45-49	841	945	1.046	1.105	1.148	1.207	1.375	1.637
50-54	769	826	929	1.030	1.089	1.132	1.191	1.358
55-59	733	747	805	907	1.007	1.066	1.110	1.170
60-64	689	703	719	776	877	976	1.035	1.080
65-69	589	646	662	680	737	836	933	992
70-74	466	529	586	605	625	681	776	870
75-79	348	387	446	501	523	546	600	689
80 y más	289	355	426	513	610	694	773	868

Fuente: INDEC: SAD5 (pág. 32)

Cuadro 3

## DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD ESCOGIDOS

Edad	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<b>AMBOS SEXOS</b>								
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0-4	10,3	9,9	9,5	9,1	8,6	8,1	7,7	7,5
5-14	20,4	19,1	18,3	17,6	17,0	16,4	15,7	14,8
15-19	8,6	9,6	8,9	8,5	8,3	8,1	7,9	7,6
20-24	7,6	8,1	9,1	8,4	8,1	7,9	7,7	7,5
25-49	31,3	31,4	31,9	33,3	34,1	34,9	35,5	35,5
50-59	8,9	8,8	9,1	9,5	9,7	9,8	9,9	10,5
60-64	4,0	3,8	3,6	3,7	4,0	4,2	4,3	4,4
65-69	3,3	3,4	3,2	3,1	3,2	3,5	3,8	3,8
70-74	2,5	2,7	2,8	2,7	2,6	2,8	3,0	3,2
75-79	1,8	1,8	2,0	2,1	2,1	2,1	2,2	2,5
80 y más	1,4	1,6	1,7	2,0	2,2	2,4	2,6	2,8
<b>VARONES</b>								
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0-4	10,6	10,2	9,8	9,4	9,0	8,4	7,9	7,8
5-14	21	19,7	18,9	18,2	17,6	17,0	16,2	15,3
15-19	8,9	9,9	9,2	8,8	8,6	8,3	8,1	7,8
20-24	7,8	8,3	9,3	8,7	8,4	8,1	8,0	7,8
25-49	31,5	31,7	32,3	33,8	34,9	35,6	36,3	36,3
50-59	8,8	8,6	8,9	9,3	9,4	9,6	9,9	10,5
60-64	3,8	3,6	3,4	3,5	3,8	4,0	4,0	4,2
65-69	3	3,1	3	2,9	3,0	3,2	3,4	3,5
70-74	2,2	2,3	2,4	2,3	2,3	2,4	2,6	2,9
75-79	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	2,0
80 y más	1	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,7	1,9
<b>MUJERES</b>								
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0-4	9,9	9,5	9,1	8,8	8,3	7,8	7,4	7,2
5-14	19,7	18,4	17,7	17,0	16,5	15,9	15,1	14,3
15-19	8,4	9,4	8,6	8,3	8,0	7,8	7,6	7,3
20-24	7,4	7,9	8,8	8,2	7,9	7,7	7,5	7,3
25-49	31,1	31,2	31,6	32,8	33,4	34,1	34,6	34,6
50-59	9,1	8,9	9,2	9,7	9,9	9,9	10,0	10,5
60-64	4,2	4,0	3,8	3,9	4,2	4,4	4,5	4,5
65-69	3,6	3,7	3,5	3,4	3,5	3,8	4,0	4,1
70-74	2,8	3,0	3,1	3,0	3,0	3,1	3,4	3,6
75-79	2,1	2,2	2,4	2,5	2,5	2,5	2,6	2,9
80 y más	1,8	2,0	2,3	2,6	2,9	3,1	3,4	3,6

Fuente: INDEC: SAD5 (pág. 35)



Quinquenio	Tasas anuales medias (por mil)			
	Crecimiento natural	Natalidad	Mortalidad	Migración
1990-1994	12,6	20,8	8,2	0,7
1995-1999	11,9	19,9	8,0	0,7
2000-2004	11,3	19,1	7,8	0,6
2005-2009	10,4	18,0	7,7	0,4
2010-2014	9,3	16,9	7,6	0,2
2015-2019	8,3	15,9	7,5	...
2020-2024	7,8	15,5	7,6	...
2025-2029	7,2	15,1	7,8	...

Fuente: INDEC, SAD5 (pág. 39)

La tendencia del crecimiento vegetativo también es el saldo neto de distintos fenómenos. Por un lado, la tasa bruta de mortalidad (muertes por 1.000 habitantes) continuará decreciendo cada vez con más lentitud hasta la década del 2020, para revertir ese comportamiento secular a partir de entonces. Por otro lado, la tasa bruta de natalidad (nacimientos por 1.000 habitantes) descenderá ininterrumpidamente hasta el 2025.

Ahora bien, la evolución de estos dos últimos indicadores expresa el cambio en dos dimensiones básicas del comportamiento individual y social: por un lado, el progreso en los niveles de salud; por otro, la modificación en los patrones de organización familiar, respectivamente.

## 2. LOS NIVELES DE SALUD Y MORTALIDAD

El mejor indicador de la evolución de los niveles de salud en una población es la esperanza de vida al nacer (o esperanza de vida, a secas). O sea, una estimación del promedio de años que alcanzaría a vivir un recién nacido, si se mantuvieran las condiciones médicas y sanitarias prevalentes en el año de su nacimiento, que es el de su generación.

En el Cuadro 5 puede apreciarse que el cambio de tendencia (hacia el aumento, cerca del 2020) de la tasa de mortalidad, se produce en un contexto en el que hay una mejora constante en los niveles de salud: la esperanza de vida (promedio de ambos sexos) pasa de 72 a 78 años entre 1990 y 2025, con clara ventaja para las mujeres.

Cuadro 5

ESPERANZA DE VIDA AL NACER POR SEXO. TOTAL DEL PAÍS, 1990-2029

Quinquenio	Esperanza de vida al nacer (en años)			
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Diferencia
1990-1994	72,1	68,6	75,7	7,1
1995-1999	73,1	69,7	76,8	7,1
2000-2004	74,1	70,6	77,7	7,1
2005-2009	75,1	71,6	78,7	7,1
2010-2014	75,9	72,4	79,5	7,1
2015-2019	76,7	73,3	80,4	7,1
2020-2024	77,5	74,0	81,1	7,1
2025-2029	78,2	74,7	81,8	7,1

Fuente: INDEC, SAD5 [pág. 40]

Esta aparente paradoja se explica por un hecho que analizaremos más adelante: la caída de la natalidad provoca envejecimiento demográfico, o sea, un aumento progresivo del porcentaje de personas mayores en la población total. A su vez, el mayor peso de población de edad avanzada determina que, a pesar de la mejora en las condiciones de salud, se produzca un mayor número de muertes anuales y, por ende, un mayor valor de la tasa bruta de mortalidad.

Por otra parte, en el análisis de las tendencias futuras de la mortalidad, tiene gran trascendencia el cambio que se verificará en las ganancias de plusvida en las distintas edades

Cuadro 6

AUMENTO DE LA ESPERANZA DE VIDA EN EDADES ESCOGIDAS ENTRE 1990 Y 2029.  
TOTAL DEL PAÍS (BASE 100= QUINQUENIO 1990-1994)

Quinquenios	Esperanza de vida en la					
	Población masculina en la edad			Población femenina en la edad		
	0 años	65 años	80 años	0 años	65 años	80 años
1990-1994	68,6	13,5	5,6	75,7	17,2	7,2
2025-2029	74,7	16,4	7,5	81,8	20,8	9,6
Nº Índice	108,9	121,5	134,6	108,1	120,9	133,3

Fuente: INDEC: SAD5

En el proceso de modernización social, en una primera etapa, el progreso de las condiciones médico-sanitarias permite la erradicación de las enfermedades infecciosas y parasitarias llamadas "exógenas" (diarreas, cólera, tuberculosis, etc.) que afectan por igual a toda la población: niños, adultos y ancianos. Este tipo de mejora beneficia con mayor plusvida a todas las edades, lo que se traduce en un aumento de la esperanza de vida al nacer. Dicho de otro modo, durante esta pri-

mera etapa, los avances sanitarios permiten que un mayor número de los integrantes de una generación llegue con vida a los 65 años.

Después, cuando esas causas de muerte son numéricamente insignificantes, las ganancias de plusvida se logran mediante la disminución o retraso de muertes debidas a las enfermedades "endógenas" o degenerativas del organismo (cáncer, cardiopatías, etc.), las que afectan principalmente a los ancianos. En esta segunda etapa, esa disminución supone prolongar la vida de aquellos que ya sobrevivieron hasta cierta edad y se manifiesta, por ejemplo, en un aumento de la esperanza de vida a los 65 años. Lo que ahora aumenta es la longevidad, o sea la duración máxima de la vida que pueden alcanzar en promedio los seres humanos. En el Cuadro 6 puede apreciarse cuánto más favorecerán a los grandes ancianos las ganancias de plusvida entre 1990 y 2025. Este fenómeno tendrá un efecto decisivo en el proceso de envejecimiento demográfico.

No obstante, estas afirmaciones deben ser acotadas desde un doble punto de vista. En primer lugar, universalmente, hasta no hace mucho, proyectar los niveles de mortalidad era relativamente simple: se postulaba el aumento regular y constante de la duración media de la vida hasta un "límite biológico máximo" que, en el actual estado del conocimiento médico, se estimaba aproximadamente en 88 años para las mujeres y 83 años para los hombres. En la actualidad, la reaparición de enfermedades infecciosas que se creían definitivamente erradicadas, la epidemia de SIDA, la degradación del medio ambiente en algunas regiones, la desorganización de los sistemas públicos de salud como consecuencia de los modelos de ajuste, en fin, el constatar que en algunos lugares la mortalidad cambió su tendencia histórica a la baja y comenzó a aumentar, han restado credibilidad a la hipótesis de una baja regular de la mortalidad.

En segundo lugar, como ya mencionamos, dado que las proyecciones demográficas trabajan sobre promedios nacionales, adoptan implícitamente la hipótesis de que la desigualdad existente en el momento de la proyección es inmutable, lo que aquí equivaldría a suponer que existen tendencias de evolución específicas y simétricas en todos los estratos sociales y regionales.

Desde luego, este supuesto no es verdadero ya que siempre ha existido desigualdad social ante la muerte. En nuestro país, por ejemplo, en 1999, la tasa de mortalidad infantil era de 10,7 por mil en la Ciudad de Buenos Aires y de 29 por mil en el Chaco. Por otra parte, hemos estimado que, si pudiera calcularse la esperanza de vida de la clase alta de la Ciudad de Buenos Aires y de la clase baja de una provincia como el Chaco, la diferencia sería de unos 15 años en favor de la primera.

Por lo tanto, las tendencias futuras de la mortalidad no serán indiferentes al mayor o menor grado de equidad social que exista en la Argentina en las próximas décadas. Cabe destacar que los estratos también difieren respecto a su fecundidad: la tasa global de fecundidad (promedio de hijos nacidos vivos por mujer a los 50 años) en el quinquenio 2000-2004, era de 1,47 en la Ciudad de Buenos Aires y de 3,34 en Misiones (Cuadro 7).



Quinquenio	Tasa Global de Fecundidad (TGF) (a)	Edad media de la fecundidad (en años)
1990-1994	2,8	27,6
1995-1999	2,6	27,5
2000-2004	2,4	27,4
2005-2009	2,3	27,4
2010-2014	2,2	27,3
2015-2019	2,1	27,3
2020-2024	2,1	27,3
2025-2029	2,1	27,3

Fuente: INDEC, SAD5 (pág. 41)

En cualquier caso, la ganancia de plusvida a edades avanzadas implica generalmente que se prolonga la vida en condiciones de salud precarias, o sea, que se logra más cantidad de vida pero de menor calidad. Esta circunstancia agudizará una disyuntiva que ya deben plantearse los gobernantes al asignar el gasto público en salud. O bien se invierte en tecnologías altamente sofisticadas tendientes a aumentar la longevidad mediante el retraso de la muerte por enfermedades degenerativas (lo que, por definición, favorecería preferentemente a los estratos sociales más pudientes, cuyos miembros llegan habitualmente a edades avanzadas). O bien se privilegia la inversión en recursos que erradiquen las enfermedades infecciosas y parasitarias (lo que favorecería en mayor medida a los estratos bajos, en los que se concentra este tipo de dolencias). Una elección que, como se advierte, dependerá del mayor o menor grado de equidad con que se encaren las políticas públicas

### 3. LA ORGANIZACIÓN FAMILIAR Y LA NATALIDAD

Vimos ya la constante caída de la natalidad que tendrá lugar hasta 2025. Hay que explicar ahora que el nivel de este indicador depende directamente de los comportamientos individuales relativos a la organización o composición de la familia. A su vez, para analizar esta última cuestión, hay que estudiar la marcha de los dos fenómenos de los cuales depende: por un lado, la nupcialidad, o sea la dinámica de formación y disolución de las uniones en las que tiene lugar la procreación; por otro, el comportamiento reproductivo o fecundidad que determina el número e intervalo de los nacimientos dentro o fuera de las uniones.

Ahora bien, el método de proyección de la natalidad del Cuadro 04 se basó en una única hipótesis: la reducción gradual del promedio de hijos por mujer al término del período fértil, hasta alcanzar el valor de 2,1 hijos en 2015 y años posteriores. Nótese que 2 hijos por mujer es el mínimo indispensable para asegurar el nivel de reemplazo entre una generación y la siguiente, lo que

significa que, por debajo de ese valor, en el largo plazo, la población comenzaría a disminuir en términos absolutos. Podemos decir ahora que ese método es excesivamente simple y que su empleo se explica por las graves falencias de estadísticas idóneas (ver Apéndice). Sin embargo, podemos sintetizar lo que conocemos sobre estas temáticas (Torrado, 2003, *passim*).

En los últimos 30 años, la organización familiar de nuestro país (semejante a lo acontecido en Europa occidental desde la década de 1960) ha sufrido cambios insospechados. Este fenómeno -metaforizado como "desacralización del matrimonio y de la procreación"- tiene múltiples manifestaciones.

En primer término, respecto a la nupcialidad, se modifica en forma radical el proceso de formación y disolución de uniones. Así, por un lado, disminuyen sin pausa los matrimonios de solteros (primeras nupcias registradas), como consecuencia del notable incremento de las uniones consensuales en detrimento de las legales, y de la más tardía edad al casamiento, sobre todo de las mujeres. Por ejemplo, el porcentaje de mujeres en unión consensual respecto al total de mujeres en pareja era 7,3% en 1960, 18% en 1991 y 27,3% en 2001. La cohabitación, como mecanismo de ingreso en unión, comenzó siendo "de prueba" (parejas que conviven un cierto tiempo para decidir luego si legalizan su situación), pero poco a poco está extendiéndose como elección de vida perdurable.

Por otro lado, tienden a aumentar los divorcios (ruptura de uniones registradas) por un doble efecto: el mayor número de parejas legales que disuelven su matrimonio; la mayor precocidad de las rupturas. Y ello, a pesar de que los divorcios experimentan una tendencia relativa a la baja debida a la disminución de los matrimonios registrados y a que la mayoría de los divorciados que reinciden en unión elige la vía de la consensualidad.

En segundo término, respecto a la fecundidad, se achica drásticamente el tamaño medio de las familias (legales o consensuales) como resultado de varios factores: virtual desaparición de los nacimientos no deseados; aumento del número de parejas que no desean tener hijos; disminución del número de hijos deseados por las parejas que sí quieren descendencia; postergación de los nacimientos en función de la realización personal de los cónyuges; etc. De tal forma, que el nivel de procreación actual está muy cercana (TGF de 2,45 en 2001) al nivel de reemplazo generacional.

Estos nuevos comportamientos, acompañados por la prolongación incesante de la esperanza de vida, tienen efectos trascendentes. Por un lado, cambia la composición de los hogares (distribución de la población según el tipo de familia en el que reside); por otro, se modifican las trayectorias de vida individuales.

En la composición familiar, los principales cambios son los siguientes: a) aumento del porcentaje de hogares unipersonales; b) incremento de los hogares no-familiares compuestos por amigos y/o parientes lejanos; c) disminución correlativa de la proporción de hogares multipersonales familiares, sobre todo los de tamaño numeroso; d) aumento notable del porcentaje de parejas en unión consensual, lo que aparea un extraordinario incremento de la proporción de nacimientos extramatrimoniales; e) multiplicación de los hogares de familia monoparental (por lo general, una mujer cabeza de familia, sin cónyuge, con uno o más hijos); f) aumento significativo de las familias ensambladas ("los míos, los tuyos, los nuestros"); etc.

Los principales emergentes relativos a las trayectorias de vida, son el alargamiento de la duración probable de la vida en pareja, y la pertenencia simultánea o sucesiva a varias familias en el curso de la vida individual (lo que modifica sustancialmente el contexto de crianza y socialización de los niños y los jóvenes).

Todo esto representa un desplazamiento del patrón de comportamiento dominante hasta mediados de la década de 1960. Hasta entonces, lo normal era formar una familia a través de una unión legal (sin posterior disolución voluntaria del matrimonio) y, procrear luego en su seno un cierto número de hijos. En su reemplazo, las nuevas pautas de comportamiento implican que los individuos ya no transitan una biografía continua entre la familia de origen y la de procreación, sino que suman en su trayectoria varias secuencias de vida familiar, más o menos independientes unas de otras.

Tales mutaciones demográficas traducen trastocamientos sociales y culturales más globales y profundos. Por ejemplo, el espectacular progreso en la situación social de la mujer, o la definitiva disociación entre sexualidad y procreación que ha posibilitado el progreso de la moderna tecnología anticonceptiva. Pero también son el producto de situaciones coyunturales, ya que existe influencia directa de la desocupación y la precarización del empleo sobre la nupcialidad y la fecundidad: la falta de inserción laboral estable conduce a posponer la formación de uniones legales (más difíciles de romper) y el nacimiento de los hijos.

La Argentina, desde fines del siglo XIX, ha venido adoptando una dinámica demográfica global semejante a la de los países europeos. Algo similar parece estar aconteciendo en la actualidad respecto a la organización familiar, aunque de manera más abrupta. Por lo menos, los pocos indicadores disponibles sugieren tal conclusión.

Así, desde hace 20 años (en especial, después de 1990, cuando empiezan a deteriorarse las condiciones de trabajo), se observa lo siguiente: a) el número anual de matrimonios y de nacimientos por 1.000 habitantes aceleró bruscamente su caída; b) el peso tendencialmente ascendente de las uniones consensuales también se aceleró; c) la progresión del porcentaje de los extramatrimoniales en el total de nacimientos también se hizo más rápida (en 1960 éstos representaban el 24% del total de nacimientos; en 2000 bordean el 55%). Y esto sucede tanto en la muy europeizada población capitalina como en el interior del país.

Lo anterior sugiere que la hipótesis implícita en la evolución de la natalidad del Cuadro 02, quizás sea demasiado optimista. Ya no sería aventurado prever que, antes de 2025, la fecundidad argentina descienda por debajo del nivel de reemplazo. Si ello es así, la natalidad y el crecimiento vegetativo serían aún más exiguos y se agudizaría el proceso de envejecimiento demográfico.

Este futuro también dependerá del grado de equidad de las políticas públicas. Hasta el presente, los estratos sociales más desfavorecidos (en los que las uniones son más precoces, el número de hijos por mujer más elevado, la proporción de niños y jóvenes más alta y, por ende, a pesar de sus peores condiciones de salud, la tasa bruta de mortalidad más baja) han tenido un ritmo de crecimiento vegetativo superior al de los estratos medios y altos. Al punto que podría afirmarse que son las capas sociales más pobres de la Argentina las que han "sostenido" el ritmo de crecimiento promedio correspondiente al total del país.



Una política de salud materno-infantil desarrollada por fin en el contexto del hospital público, eliminaría el injusto bloqueo que desde hace décadas se impuso a las mujeres más necesitadas respecto a la planificación familiar. Los más pobres podrían entonces regular eficazmente su fecundidad, lo que, en consonancia con su ya desarrollada motivación por familias más reducidas, tendería a bajar su natalidad. Esto desencadenaría una serie de efectos en cascada que, al final, repercutiría en la disminución del crecimiento vegetativo del conjunto del país y, por ende, en un mayor envejecimiento.

Dada la vital importancia que reviste la distribución de la población en hogares y familias de distinto tipo, a pesar de las falencias de la información disponible, hemos hecho un ejercicio prospectivo de esta dimensión. Para ello, trabajamos con la hipótesis de que, en 2025, la población total del país tenderá a formar y organizar familias de manera similar a la población de la Ciudad de Buenos Aires en 1991. Esto implica el supuesto de que, en el lapso 1995-2025, fuera de esta última jurisdicción, se modernizarán apreciablemente los comportamientos relativos a la nupcialidad, la fecundidad y las formas de cohabitación.

Cuadro 8  
INDICADORES DE LA COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES Y LAS FAMILIAS.  
TOTAL DEL PAÍS, 1995 Y 2025

AÑOS	Total de hogares (miles)	% hogares de jefa mujer	% hogares unipersonales	% hogares no familiares	% hogares familiares	Tamaño medio hogares familiares
1995	9.598	22,4	13,3	5,2	81,4	4,1
2025	15.611	26,4	20,4	6,8	72,8	3,5

Fuente: Elaboración propia (Torrado,1997).

En 1995, existían cerca de 9,6 millones de hogares (persona sola o grupo de personas que comparten la vivienda y el consumo); en 2025 habrá unos 15,6 millones. Los cambios en la distribución de estos hogares según su tipo son impactantes y se asemejan a la evolución reciente en los países desarrollados. Así, puede esperarse que en nuestro país, en las tres próximas décadas: aumenten notablemente las personas que viven solas; se incrementen los hogares que tienen a una mujer como cabeza de familia; se acrecienten los hogares no-familiares; disminuya sensiblemente el número de los hogares familiares y su tamaño medio. (Cuadro 8)

Reiteremos que, en estas transformaciones, están actuando fenómenos de distinta clase. Algunos son de índole demográfica: por ejemplo, las ganancias en la esperanza de vida y el envejecimiento demográfico aumentan el volumen relativo de los viudos, lo que acrecienta el peso de los hogares unipersonales; este último proceso afecta sobre todo a la población femenina, lo que favorece el aumento del porcentaje de hogares con jefa mujer; la caída de la fecundidad tiende, obviamente, a disminuir el tamaño medio de las familias. Otros son de índole socio-cultural: el cambio en la situación social de la mujer, su mayor participación económica, la superior incidencia de la divorcialidad, favorecen la posibilidad de que las mujeres asuman el rol de cabeza de familia; el debilitamiento paulatino del patrón de familia tradicional, la mayor independencia de los jó-

venes y la mayor longevidad de hombres y mujeres, alientan arreglos de convivencia que se tra-  
ducen en el aumento de los hogares no-familiares.

En todo caso, si se cumpliera la hipótesis de proyección, el conjunto de estas variables determi-  
naría que la distribución de las familias según su tipo experimente modificaciones sustanciales.  
[Cuadro 9]

Cuadro 9

DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES FAMILIARES (HF) SEGÚN EL TIPO DE FAMILIA.  
TOTAL DEL PAÍS, 1995 Y 2025

AÑOS	Total	Familias completas				Familias monoparentales			
	HF	Total	Pareja sola	Pareja con hijos	Flia. extensa	Total	Madre e hijos	Padre e hijos	Flia. extensa
1995	100,0	82,9	15,7	52,0	15,2	17,1	8,4	2,6	6,1
2025	100,0	85,0	26,5	46,8	11,7	15,0	8,6	2,0	4,4

Fuente: Elaboración propia (Torrado, 1997).

Un primer hecho, a simple vista inesperado, será la disminución porcentual de las familias mo-  
noparentales: es que la mayor frecuencia de estas familias en las zonas más desarrolladas del  
país, será más que compensada por la reducción del altísimo número de mujeres solas con hijos  
que existía en las regiones más pobres del país (el NOA y el NEA) en 1991.

Un segundo hecho, más previsible, es el cambio en la distribución de las familias completas  
(aquéllas en las que están presentes ambos cónyuges): notable aumento del porcentual de pare-  
jas solas y apreciable disminución de las parejas con hijos. Ahora bien, en el plano político, los  
nuevos comportamientos demográficos están obligando a los gobiernos a rediseñar las políticas  
familiares y sociales.

Si la equiparación de los derechos de los hijos matrimoniales y extramatrimoniales es ya un he-  
cho casi universalmente aceptado, no sucede lo propio respecto al reconocimiento de los dere-  
chos de las parejas consensuales, en el caso de ruptura por separación o muerte. Sin embargo,  
siendo la cohabitación un fenómeno que se expande con tal fuerza y rapidez, es de suponer que  
también en este plano el futuro traerá cambios importantes en el derecho de familia. En la Ar-  
gentina, ya existen iniciativas parlamentarias en tal sentido, aunque la enconada resistencia de  
algunos grupos de opinión no permita visualizar para las mismas una rápida concreción.

En cuanto a las políticas sociales, dado que los comportamientos relativos a la nupcialidad y a la  
procreación son también diferentes según estratos sociales y regionales, y dado que algunas si-  
tuaciones familiares son más vulnerables a la pobreza (es el caso, por ejemplo, de las familias  
monoparentales encabezadas por una mujer), las nuevas realidades demográficas obligarán a  
afinar los diagnósticos para asignar los recursos asistenciales, incluyendo en los mismos dimen-  
siones que se relacionen con la organización familiar.

El hecho más impactante de nuestro futuro demográfico es el progresivo engrosamiento relativo de la población de 65 años y más. Este proceso -denominado envejecimiento demográfico- resulta de tendencias de la fecundidad y la mortalidad que ahora podemos precisar

Cuadro 10

INDICADORES DE ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO. TOTAL DEL PAÍS,  
1990-2029.

Quinquenio	Índice de masculinidad	% de población de 65 años y más			% de la población de 80 años y más en el total de la de 65 años y más		
		Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
1990-1994	96,4	8,9	7,6	10,2	15,5	13,2	17,1
1995-1999	96,3	9,4	7,9	10,8	16,5	13,6	18,5
2000-2004	96,3	9,7	8,1	11,2	17,8	14,5	20,1
2005-2009	96,3	9,9	8,2	11,5	19,8	16,2	22,3
2010-2014	96,4	10,2	8,4	11,8	21,7	17,7	24,4
2015-2019	96,5	10,7	8,9	12,5	22,3	18,1	25,2
2020-2024	96,5	11,5	9,6	13,4	22,2	18,0	25,1
2025-2029	96,5	12,3	10,3	14,3	22,6	18,5	25,4

Fuente: INDEC, SAD5.

Mientras la esperanza de vida aumenta como resultado de la erradicación de enfermedades exógenas (digamos, hasta que alcanza un valor promedio de 70 años), la caída de la mortalidad no induce envejecimiento sino más bien lo contrario, ya que se salvan vidas de todas las edades. En esta etapa, por lo tanto, el envejecimiento --denominado "por la base" de una pirámide que representaría a la población total por sexo y edad-- es enteramente atribuible a la caída de la fecundidad: al disminuir los nacimientos, se reduce la proporción de niños y jóvenes, por lo que, complementariamente, aumenta la proporción de ancianos.

Con posterioridad, cuando las nuevas ganancias de vida se realizan a costa de las enfermedades endógenas que afectan muy principalmente a las personas mayores, la caída de la mortalidad tiende a engrosar la proporción de ancianos aunque se mantenga estable la natalidad, produciéndose lo que se denomina envejecimiento "por la cúspide" de la misma pirámide.

Para los análisis comparativos, las Naciones Unidas consideran que una población está envejecida cuando el porcentaje de ancianos supera el 7%. Nuestro país entró en esa categoría hacia 1970. En 1990, la población de 65 años y más representa el 9% de la población total, pero alcanzará al menos el 12% hacia 2025. El fenómeno del envejecimiento es más patente cuando se hacen proyecciones para el largo plazo (por ejemplo para 2050).



Un hecho interesante es que cambiará la relación entre los distintos segmentos poblacionales definidos según la edad. Por ejemplo, habrá un envejecimiento interno del segmento de ancianos. Antes se denominaba “tercera edad” a la franja de población de 65 años y más. El incremento del volumen en las edades avanzadas ha determinado que esa expresión se reserve ahora para el grupo 65-79 años, denominándose “cuarta edad” al segmento que comienza en los 80 años. En nuestro país, la importancia de este último grupo respecto al segmento de 65 y más, pasará de 15,5% en 1990 a 22% en 2025. [Cuadro 10]

Cuadro 11

INDICADORES DE DEPENDENCIA ENTRE GRUPOS FUNCIONALES DE EDAD.

TOTAL DEL PAÍS, 1990-2029

Quinquenio	Índices de dependencia		
	Total (a)	Niños (b)	Ancianos (c)
1990-1994	65,5	50,7	14,8
1995-1999	62,1	46,8	15,2
2000-2004	59,8	44,3	15,5
2005-2009	57,7	42,1	15,6
2010-2014	55,8	40,0	15,8
2015-2019	54,5	37,9	16,6
2020-2024	53,4	35,7	17,7
2025-2029	52,9	34,1	18,8

Fuente: INDEC, SAD5

(a) Población de 0-14 años y de 65 años y más respecto a la de 15-64 años (por 100).

(b) Población de 0-14 años respecto a la de 15-64 años (por 100).

(c) Población de 65 años y más respecto a la de 15-64 años (por 100).

Cabe destacar otra circunstancia relevante: con el avance del envejecimiento se modifica la carga de población inactiva que debe sustentar la población activa. En el Cuadro 11, nos aproximamos a la medición de este fenómeno a través de la relación de dependencia que se establece entre tres segmentos de edad. En 1990, cada 100 personas potencialmente activas (15-64 años) debían sustentar a 66 inactivas (50,7 niños y 14,8 ancianos). Hacia 2025, esos valores serán, respectivamente 52,9, 34,1 y 18,8. Esto significa que nuestro país está gozando todavía del llamado “bono demográfico”, es decir, un lapso durante el cual la dinámica demográfica tiende a reducir la carga que debe sustentar la población activa. En el largo plazo, esta ventaja se perderá como consecuencia del rápido crecimiento del volumen de ancianos.

El envejecimiento demográfico (sobre todo el envejecimiento por la cúspide) es ineluctable y plantea desde ya a la sociedad argentina desafíos cuya trascendencia difícilmente podría subestimarse. No sólo el funcionamiento de los mercados de trabajo y los sistemas de previsión social, sino el conjunto de la infraestructura educativa, sanitaria, habitacional, asistencial, etc., deberán readaptarse a las nuevas realidades demográficas. También se verá afectada la dinámica electoral, ya que la población en edad de acudir a las urnas contendrá cada vez más ancianos.

# 5.

## LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)

Un importante emergente de los cambios en la estructura etaria de la población total es la variación del volumen absoluto y relativo de la PEA (personas que trabajan o buscan trabajo en un lapso determinado), aunque este último depende también de la propensión o preferencias de cada sexo y cada grupo de edad a participar en la actividad productiva.

Para explorar esta dimensión de nuestro futuro socio-demográfico, estimamos el volumen y principales indicadores de la PEA total hacia 2025 (Cuadro 12). La hipótesis de proyección de este agregado está descripta en el Anexo I.

Cuadro 12

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA) SEGÚN HÁBITAT Y SEXO.  
NÚMEROS ABSOLUTOS Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL, 1990, 2010, 2025

PEA	Números absolutos (miles)			Distribución porcentual		
	1990	2010	2025	1990	2010	2025
<b>TOTAL</b>	13.077	18.761	22.859	100,0	100,0	100,0
<b>Varones</b>	8.376	11.549	13.775	64,1	61,6	60,3
<b>Mujeres</b>	4.701	7.212	9.084	35,9	38,4	39,7
<b>URBANA</b>	11.376	17.237	21.394	87,0	91,9	93,6
<b>Varones</b>	7.151	10.473	12.754	54,7	55,8	55,8
<b>Mujeres</b>	4.224	6.763	8.640	32,3	36,0	37,8
<b>RURAL</b>	1.702	1.525	1.465	13,0	8,1	6,4
<b>Varones</b>	1.225	1.075	1.021	9,4	5,7	4,5
<b>Mujeres</b>	477	449	444	3,6	2,4	1,9

Fuente: INDEC, SAD7

Cuadro 13

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA) SEGÚN HÁBITAT Y SEXO.  
INDICADORES ESCOGIDOS: 1990, 2010 Y 2025

PEA	Tasa refinada actividad			Distribución porcentual			% PEA 50 años y más		
	1990	2010	2025	1990	2010	2025	1990	2010	2025
<b>TOTAL</b>	58,0	60,9	62,4	100,0	100,0	100,0	21,6	21,7	23,7
Varones	76,7	77,3	77,3	64,1	61,6	60,3	22,9	23,2	25,9
Mujeres	40,4	45,4	48,2	35,9	38,4	39,7	19,2	19,2	20,4
<b>URBANA</b>	57,3	60,8	62,5	100,0	100,0	100,0	21,1	21,5	23,7
Varones	75,9	77,1	77,3	62,9	60,8	59,6	22,4	23,0	25,8
Mujeres	40,5	45,7	48,5	37,1	39,2	40,4	18,9	19,2	20,6
<b>RURAL</b>	62,6	61,8	60,6	100,0	100,0	100,0	24,9	23,3	24,1
Varones	82,3	79,7	77,3	72,0	70,5	69,7	25,9	24,9	26,6
Mujeres	38,8	40,1	40,5	28,0	29,5	30,3	22,3	19,4	18,3

Fuente: INDEC, SAD7

En ambos sexos se reducirá la participación en la actividad de los jóvenes como consecuencia de la prolongación de la escolaridad. Los cambios más impactantes, sin embargo, se centran en la participación de las mujeres residentes en áreas urbanas: tan espectaculares como para que su tasa refinada de actividad (porcentaje de mujeres activas respecto a la población femenina de 14 años y más) aumente 8 puntos porcentuales. [Cuadro 13]

Este hecho, unido a la ampliación de la franja de población en edades activas, determinará que, entre 1990 y 2025, el peso de mujeres en la PEA pase de 35,9% a 39,7%, al tiempo que el segmento de activos envejecerá internamente (la proporción de los de 50 años y más pasará de 21,6% a 23,7%).

No obstante, debe recordarse que, después de 2025, se revertirán estas tendencias benéficas: primero, porque comenzará a perder peso la población adulta potencialmente activa; segundo, porque, debido al rol procreativo de las mujeres, su participación económica tiene un límite. En todo caso, vale alegrarse de que, en el lapso 1990-2025, la PEA tendrá una composición más adulta y más femenina y, en su conjunto, tendrá menor carga de población a sustentar.

## 6.

### LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL Y LA URBANIZACIÓN

Para completar este panorama, restaría evaluar cómo será en el futuro la distribución de la población en el territorio nacional. Dado que intervienen en este proceso las migraciones internas (de muy difícil predicción), la demografía no se arriesga más allá de algunos indicadores básicos.



Por ejemplo, el INDEC ha estimado que la tasa de urbanización (proporción de población residente en centros de 2.000 ó más habitantes) pasaría del 86,9% en 1990 al 92,9% en el 2025 (Cuadro 14).

El Área Metropolitana (Ciudad de Buenos Aires más Conurbano Bonaerense) continuará integrando el grupo de las mayores urbes del mundo, el que, de acuerdo a las Naciones Unidas, contendrá 33 megalópolis (ciudades de más de 8 millones de habitantes) en 2015. Sin embargo, Buenos Aires habrá resignado posiciones dentro de ese grupo, en el que, por ese entonces, Tokio ocupará el primer lugar con una población estimada en 29 millones.

Cuadro 14

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL (AMBOS SEXOS)  
SEGÚN HÁBITAT. TOTAL DEL PAÍS, 1990 Y 2025.

HÁBITAT	Números absolutos (miles)			Distribución porcentual		
	1990	2025	Variación	1990	2025	Variación
<b>Total</b>	32.527	47.160	14.633	100,0	100,0	
<b>Urbano</b>	28.257	43.834	15.577	86,9	92,9	6,4
<b>Rural</b>	4.270	3.326	944	13,1	7,1	-6,4

Fuente: INDEC, SAD7

Cuadro 15

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN TOTAL (AMBOS SEXOS) SEGÚN REGIONES Y JURISDICCIONES, 1990-2010.

REGIONES Y JURISDICCIONES*	1990	2010	Variación 2010/ 1990
<b>TOTAL DEL PAIS</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	
<b>CIUDAD DE BS. AS.</b>	<b>9,2</b>	<b>7,4</b>	<b>-1,8</b>
<b>REGIÓN PAMPEANA</b>	<b>55,8</b>	<b>54,5</b>	<b>-1,2</b>
Pcia. de Buenos Aires	38,6	38,2	-0,5
Córdoba	8,5	8,2	-0,3
Santa Fe	8,6	8,2	-0,4
<b>REGIÓN SUBPAMPEANA</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>-0,2</b>
Entre Ríos	3,1	2,9	-0,3
La Pampa	0,8	0,8	0,0
<b>REGION CUYANA</b>	<b>6,8</b>	<b>6,9</b>	<b>0,1</b>
Mendoza	4,3	4,3	0,0
San Juan	1,6	1,5	-0,1
San Luis	0,9	1,1	0,2
<b>REGION PATAGONIA</b>	<b>1,8</b>	<b>2,4</b>	<b>0,6</b>
Chubut	1,1	1,3	0,2
Santa Cruz	0,5	0,6	0,1
Tierra del Fuego	0,2	0,5	0,3
<b>REGION COMAHUE</b>	<b>2,7</b>	<b>3,7</b>	<b>1,0</b>
Río Negro	1,5	1,8	0,3
Neuquén	1,2	1,9	0,7
<b>REGION NOROESTE</b>	<b>11,2</b>	<b>11,9</b>	<b>0,7</b>
Tucumán	3,5	3,5	0,0
Salta	2,6	3,1	0,5
Santiago del Estero	2,1	1,9	-0,2
Jujuy	1,6	1,7	0,1
Catamarca	0,8	0,9	0,1
La Rioja	0,7	0,8	0,2
<b>REGION NORDESTE</b>	<b>8,6</b>	<b>9,5</b>	<b>0,9</b>
Corrientes	2,4	2,5	0,1
Chaco	2,6	2,5	0,0
Misiones	2,4	3,0	0,6
Formosa	1,2	1,5	0,3

Fuente: INDEC, SAD7

\*Dentro de cada región, las jurisdicciones se encuentran ordenadas por nivel social decreciente establecido con indicadores de 1991.

Por último, el asentamiento poblacional en las distintas regiones del país apenas cambiaría en las próximas décadas, con un ligero aumento del peso relativo de las regiones NOA, NEA, Patagonia y Comahue, en detrimento de la Ciudad de Buenos Aires. [Cuadro 15].

## 7. PROYECCIONES SECTORIALES

---

Para que las proyecciones demográficas sirvan a la promoción del bienestar, sería preciso que las mismas se usaran para estimar la demanda futura en algunas áreas básicas de interés social. A los efectos de este trabajo, hemos investigado si existen tales estimaciones respecto a los sectores salud, educación y vivienda. Esta búsqueda, lamentablemente, arrojó resultados nulos. Esto señala el largo camino que deberá recorrer la administración pública argentina para ponerse en condiciones de satisfacer razonadamente demandas futuras.

## 8. REFLEXIÓN FINAL

---

De acuerdo a estas proyecciones, la dinámica demográfica argentina en 2025 se parecerá notablemente a la que ostentan los países escandinavos en 1990, momento en que estos últimos poseen un perfil de distribución del bienestar mucho más equitativo que el de la Argentina actual.

Se plantea entonces el siguiente interrogante: los indicadores demográficos promedio que corresponderán al conjunto de nuestro país en 2025, ¿se lograrán mediante un amenguamiento de la actual desigualdad social, o mediante su mantenimiento o eventual agudización?

## 9. INTERVENCIONES Y REFLEXIONES QUE SURGEN DE LA EXPOSICIÓN

---

En la exposición y los debates posteriores surgieron varios temas que merecen particular atención. Uno de ellos fue el de la necesidad de desagregar los indicadores a escala regional, provincial o departamental. La agudización de las diferencias regionales ha sido una característica saliente del panorama social de los últimos años, por lo que la exclusiva consideración de los indicadores a escala nacional puede ofrecer una imagen distorsionada, en la que los promedios nacionales enmascaran realidades regionales muy diversas.

La inexistencia o debilidad de las políticas de población nacionales fue destacada por la expositora. La concentración del interés de los gobiernos en el fomento de la inmigración europea desde los orígenes de la Argentina moderna fue el rasgo excluyente de las políticas de población. Otras dimensiones importantes quedaron fuera de la agenda de los gobiernos, al tiempo que los flujos migratorios perdían importancia. La configuración de un patrón migratorio con una emigración de clase media y una inmigración de clase trabajadora de baja calificación requiere mayor investigación y análisis.

Las transformaciones en la organización familiar constituyeron uno de los ejes de la exposición y uno de los temas que suscitó mayor interés y debate. El incremento de las uniones consensuales, la drástica reducción del tamaño medio de las familias, el aumento del porcentaje de hogares unipersonales y monoparentales y el crecimiento del número total de hogares, son tendencias que inciden en la actualidad y continuarán impactando de muy diversas maneras sobre dimensiones bá-



sicas de la vida social en la Argentina. Particular atención mereció el análisis sobre los cambios en la situación de las mujeres, estrechamente relacionados con las tendencias antes citadas.

Las proyecciones sobre la evolución de la Población Económicamente Activa suscitaron un intercambio de opiniones, debido a las discrepancias entre las estimaciones formuladas en el documento sobre "Escenarios de trabajo y empleo" presentado en una sesión anterior y las formuladas por la expositora. Uno de los elementos que se consideró relevante para explicar las discrepancias fue la diferencia de fuentes utilizadas, ya que las proyecciones presentadas por Torrado se basaron en la información censal mientras que aquellas realizadas en el documento sobre trabajo y empleo tomaron como referencia la información originada en la Encuesta Permanente de Hogares.

El impacto de los cambios en la distribución del ingreso originó interesantes comentarios y observaciones. Si bien hubo una coincidencia general en la identificación de estos cambios como un elemento de la mayor relevancia para dar cuenta de algunos de los cambios demográficos analizados, la expositora destacó el hecho de que hay indicadores que no tienen una dependencia directa de los cambios regresivos en la distribución del ingreso y que mejoran a pesar de que la situación social empeore. Tal es el caso, por ejemplo, del descenso de las tasas de mortalidad infantil.

El análisis de las tendencias en materia de natalidad y fecundidad permitió un intercambio de opiniones sobre sus causas. El punto de discusión fue si las razones de las tendencias a la baja de fecundidad en la Argentina pueden asimilarse a las que operan en los países desarrollados. La expositora destacó algunos elementos comunes, relacionados con los cambios en la condición de las mujeres, especialmente notorios en la clase media urbana. La falta de información y de una política de salud reproductiva -que podría comenzar a revertirse a partir de la reciente sanción de la ley de salud reproductiva- han funcionado, de acuerdo con la disertante, como un obstáculo para que las tendencias a la baja de la fecundidad se extiendan a las mujeres de sectores de bajos recursos, de las que en la actualidad depende el crecimiento de la población.

La ausencia de un debate público informado sobre estos temas y de políticas públicas coherentes y sostenidas a lo largo del tiempo fue un tema recurrente en la exposición y el debate. En particular, las fallas y debilidades del Sistema Estadístico Nacional fueron señaladas por la expositora como un problema de gravedad para cualquier desarrollo de investigaciones y de políticas en materia demográfica.

# Bibliografía

---

**INDEC:** *Proyección de la Población urbana y rural y de la Población Económicamente Activa (1990-2025)*, Serie Análisis Demográfico N° 1, Buenos Aires, 1995. [SAD1].

**INDEC:** *Estimaciones y proyecciones de población - Total del país (versión revisada) 1950-2050*, Serie Análisis Demográfico N° 5, Buenos Aires, 1995. [SAD5]

**INDEC:** *Proyecciones de población por sexo y grupos de edad: urbana-rural y económicamente activa (1990-2025) y por provincia (1990-2010) (Versión revisada - febrero 1996)*, Serie Análisis Demográfico N° 7, Buenos Aires, 1996. [SAD7].

**Naciones Unidas:** *Proyecciones mundiales de población: la revisión de 1994*, Nueva York, 1995.

**Naciones Unidas:** *Proyecciones mundiales de la urbanización: la revisión de 1994*, Nueva York, 1995.

**Torrado, Susana:** *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 2003.

**Torrado, Susana:** "Cuarenta y ocho millones de argentinos", en *Argentina en el Tercer Milenio*, Editorial Atlántida, Buenos Aires, 1997.

**Torrado, Susana:** *Estructura social de la Argentina (1945-1983)*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 1994 (segunda edición).

# Anexo I. METODOLOGÍA USADA EN LAS PROYECCIONES

---

Al momento de elaborarse este informe, estaban todavía en curso de preparación en el INDEC las proyecciones que incorporan los datos del censo levantado en 2001. Por lo tanto, las que aquí se utilizan están elaboradas en base a la extrapolación de las tendencias de los censos de 1980 y 1991, cuyos resultados están publicados en (SAD5) y (SAD7)). Indagando acerca de las posibles diferencias entre estas últimas y las que están aún actualizándose se concluye, no obstante, que, respecto al futuro, los valores no difieren significativamente, sobre todo cuando se trabaja al nivel agregado y se calculan no ya números absolutos sino indicadores e índices.

Exponemos a continuación la metodología utilizada en las proyecciones publicadas y aquí utilizadas.

## 1. POBLACIÓN TOTAL

---

El INDEC calculó dichas proyecciones en base a tres hipótesis, llamadas variantes "alta", "baja" y "media" o "recomendada", exhortando explícitamente al uso de esta última. Los datos utilizados en este trabajo corresponden en su totalidad a la variante recomendada.

Para el total del país (SAD5), lo publicado se refiere casi exclusivamente a la población total desde 1950 a 2050. El SAD7, por el contrario, proporciona también datos referidos a la población total de las provincias y a la población económicamente activa, en ambos casos diferenciando zonas urbanas y rurales, para el lapso 1990-2025.

La diferencia entre SAD5 y SAD7 consiste en que, en esta última, se incorporó una hipótesis respecto a la evolución del saldo neto de las migraciones internacionales (la contenida en el SAD5 consideró que ese saldo sería nulo) cuyo escaso volumen, sin embargo, afecta muy levemente las cifras estimadas previamente.

Por estas razones hemos extraído indistintamente información de las publicaciones SAD5 y SAD7. En todos los casos, el método de proyección utilizado es el llamado de "componentes", el que calcula separadamente la evolución de la mortalidad, la fecundidad y las migraciones internacionales. Posteriormente, se aplican los índices elaborados para estos componentes a la población de base (1990), resultando así la población por sexo y edad, por año calendario o por quinquenio (años terminados en 0 o en 5), hasta 2025. Este método se adapta luego para aplicarlo al nivel de cada provincia y al de cada tipo de hábitat (urbano o rural).

Exponemos seguidamente las hipótesis adoptadas para la proyección de cada componente.

### 1.1. MORTALIDAD

---

Se hizo una sola hipótesis de evolución. Se analizaron las tendencias anteriores a 1980 y se calcularon nuevas tablas de mortalidad para el lapso 1980-1995, extrapolándose al futuro las tendencias establecidas en base a ambas estimaciones. La hipótesis principal supone, por un



lado, que, a medida que se alcancen mejores niveles de salud, la ganancia en la esperanza de vida al nacer será menor y, por otro, que la diferencia entre la mortalidad masculina y la femenina en términos de la esperanza de vida al nacimiento se mantendrá constante.

## 1.2. FECUNDIDAD

---

Respecto a la evolución de este fenómeno se hicieron tres hipótesis. La que da origen a la variante "recomendada" supone un descenso de la fecundidad en Argentina que implica que, en el año 2015, la Tasa Global de Fecundidad (TGF) alcanzará aproximadamente el nivel de reemplazo (2,1 hijos por mujer), manteniéndose constante este valor hasta el final de la proyección (las variantes alta y baja sitúan ese valor en 2,6 y 1,6, respectivamente).

## 1.3. MIGRACIONES INTERNACIONALES

---

En la SAD5 se estimó que el saldo neto de este fenómeno sería nulo. En la SAD7 se adoptó la hipótesis de un crecimiento positivo igual a 120.000 personas por quinquenio al inicio de la proyección, el que disminuye luego hasta hacerse nulo en el año 2015. Este moderado crecimiento migratorio afecta muy poco al conjunto de las proyecciones SAD5.

## 2. POBLACIÓN ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA)

---

Para la proyección de este segmento poblacional se siguieron las siguientes etapas: 1) se calcularon las tasas de actividad por sexo y edad provistas por el censo de 1991; 2) se conciliaron las mismas con las relevadas en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) en la onda mayo de 1991; 3) se estimaron así las tasas para el año 1990; 4) se proyectó por interpolación lineal (con un modelo empírico distinto para cada sexo y área geográfica) la evolución de dichos índices hasta el año 2025; 5) por último, se aplicaron las tasas así estimadas a los datos de la población total por sexo y edad, en áreas urbanas y rurales, ya calculados para los años terminados en 0 y 5 del lapso de proyección (SAD1).

## 3. HOGARES Y FAMILIAS

---

La proyección de estos universos es de elaboración personal (Torrado, 1997). Dada la vital importancia que reviste la distribución de la población en hogares y familias de distinto tipo, a pesar de las falencias de la información disponible, hicimos un ejercicio prospectivo de esta dimensión. Para ello, trabajamos con la hipótesis de que, en 2025, la población total del país (estimada por el INDEC en SAD5) tendería a formar y organizar familias de manera similar a la población total de la Ciudad de Buenos Aires en 1991. Esto implica el supuesto de que, en el lapso 1995-2025, excepto esta última jurisdicción, las restantes provincias modernizarán apreciablemente los comportamientos relativos a la nupcialidad, la fecundidad y las formas de cohabitación.

## Anexo II. ASISTENTES AL TALLER

---

Juan Pablo Abadie (Grupo Mallmann)  
Carlos Abeledo (Secretaría de Políticas Universitarias)  
Mabel Ariño (SIEMPRO)  
Beatriz Baña (CITEFA)  
Gabriel Norberto Barceló (CNEA)  
Valentina Beletsky (Grupo Mallmann)  
Alberto Boveris (Facultad de Farmacia y Bioquímica, UBA)  
Alberto Cassano (INTEC)  
Dora Corvalán (Dirección Nacional de Programas y Proyectos Especiales, SECyT)  
Javier Lindenboim (CEPED-FCE/UBA)  
Eduardo Mallo (SECyT)  
Gladys Masse (INDEC, Directora de Estadísticas Poblacionales)  
Victoria Mazzeo (Dirección General de Estadística y Censos del GCBA -Área Análisis Demográfico)  
José Mendia (SEGEMAR)  
Julio César Neffa (CEIL-PIETTE)  
María Laura Olocco (FONTAR - ANPCyT)  
Daniel Patiño (Programas y Proyectos Especiales, SECyT)  
Martín Piñeiro (Grupo CEO)  
Paula Prados (INTI - Consejo Directivo)  
Tomás Roffo (Instituto de Estudios y Formación de la CTA)  
Rafael Seoane (Instituto Nacional del Agua)  
Mario Sosa (Subsecretaría de Industria)  
Leandro Sowter (SECyT)  
María Constanza Street (CONICET)  
Silvia Tejero (SECyT)  
Enrique Vallés (PLAPIQUI)  
Carlos Enrique Yanzón (Programas y Proyectos Especiales SECyT)

# Apéndice.

## EL SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL Y LAS DEMANDAS SOCIALES

[planteo de un problema]

---

La condición de existencia de un Sistema Estadístico Nacional (SEN) es la confianza que deposite la población en el organismo responsable del mismo: a) confianza en su rol de custodio del secreto de la identidad del informante; b) confianza en su idoneidad técnica para transformar los datos que recoge en índices válidos; c) confianza en su fiabilidad ética para publicar sin adulteración los resultados obtenidos. Si se erosiona esta confianza, se atenta gravemente contra el desempeño de dicho organismo: los ciudadanos pueden negarse a llenar un registro o, en el caso de que se los obligue por ley, pueden falsear sus declaraciones. Y para esto último no hay remedio.

Ahora bien, un sistema válido y confiable de estadísticas públicas constituye una pieza esencial en el funcionamiento de las sociedades modernas. Sin ellas, los gobiernos no tendrían criterios para determinar sus políticas públicas (económicas, sanitarias, sociales, demográficas, edilicias, de infraestructura, etc.); los científicos no tendrían de un insumo esencial para crear conocimiento; los organismos internacionales dejarían al país fuera de los estudios comparativos a nivel mundial (por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano); los inversores extranjeros se alejarían por carecer de diagnósticos adecuados para la toma de decisiones; etc.

En nuestro país, el INDEC es el responsable del SEN. Fue creado en 1968 por Ley 17.622 (la misma que aún regula su funcionamiento), situándolo bajo la dependencia del entonces llamado Consejo Nacional de Desarrollo. Posteriormente, sufrió diversas vicisitudes, pasando alternativamente de la Secretaría General de la Presidencia al Ministerio de Economía. En la actualidad, está en la órbita de la Secretaría de Programación, dentro del Ministerio de Economía, organismo que nombra a su Director.

En los últimos meses, desde el propio Ministerio de Economía se ha cuestionado la validez de los índices de incidencia de la pobreza publicados por el INDEC. Implícitamente, estas críticas ponen en tela de juicio, sea la idoneidad técnica del Instituto, sea su fiabilidad ética. Aun ponderando el componente coyuntural de tales cuestionamientos, asusta el menosprecio y ligereza con que erosionan la confianza ciudadana.

En particular, en relación a los objetivos de este trabajo, dicha discusión (que involucra también las estadísticas sobre el mercado de trabajo, la educación y la distribución del ingreso) es un ejemplo de la dependencia en la que se encuentran los científicos sociales respecto a la información pública, a los efectos de llevar a cabo diagnósticos básicos.

Cabe recordar que, en la década del '90, también se suscitó una polémica semejante, -referida entonces a la medición del desempleo- inducida por dichos del propio ex-presidente de la Nación, tildando de "algo mentirosos los índices del INDEC" por no reflejar la salud de la economía. En ese momento, hasta se discutió una iniciativa gubernamental (luego desmentida) tendiente a cambiar la metodología de cálculo de los índices de desempleo que publica el INDEC a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), instrumento este último que también proporciona los datos para



medir la incidencia de la pobreza. A su vez, varios economistas cuestionaron por entonces la fiabilidad de otras estadísticas oficiales (creación de puestos de trabajo, producción industrial, crecimiento del PBI). Incluso llegó a mencionarse la posibilidad de disolver el INDEC y contratar consultoras privadas para que elaboraran las estadísticas oficiales.

Esta polémica revistió múltiples aristas de las cuales recordaremos aquí sólo tres.

En primer término, la reformulación de la EPH -antes y ahora- es indispensable pero no por las razones espurias que aducía el pasado gobierno (según el cual se estaba sobrestimando el desempleo). Lo es porque, hasta hace poco, su formato (sustancialmente el mismo que el de sus inicios, en 1974) era obsoleto para captar las nuevas realidades del mercado de trabajo, y porque la relación costo/beneficio (lo que se gasta en recolectar y procesar la encuesta en relación a la información que llega a los usuarios) resultaba exorbitante. Felizmente este aspecto de la problemática del SEN parece estar mejorando.

En segundo término, la idea de que consultoras privadas podrían producir las estadísticas oficiales revela una ignorancia supina acerca de las portentosas dificultades legales, institucionales, técnicas, operativas y financieras que supone el mantenimiento del Sistema Estadístico Nacional. Tal desatino sólo pudo emerger en mentes de razón obnubilada por la ideología privatizadora.

Por último, el nudo del problema reside -antes y ahora- en la dependencia política del INDEC, el que, desde su creación en 1968, como queda dicho, ha funcionado exclusivamente en la órbita del Poder Ejecutivo.

En los países del Primer Mundo (Alemania, Francia, Italia), los Institutos de Estadística son órganos absolutamente independientes del poder político y, por ley, integran sus Consejos de Administración con representantes, no sólo de entes públicos nacionales y regionales (como es el caso del INDEC), sino también con delegados de organismos no gubernamentales (cámaras empresarias, centrales sindicales, entidades de investigación científica, universidades, medios de comunicación, etc.) elegidos sin ninguna injerencia gubernamental. Además, los funcionarios de esos Institutos son elegidos por concurso y gozan de estabilidad en la función. En esos países, serían impensables discusiones como las que tienen lugar entre nosotros.

Es absolutamente prioritario sustraer al INDEC de los vaivenes de la política contingente, situándolo más allá de toda sospecha. Para ello, la mejor solución sería concederle autarquía financiera y autonomía funcional, tomando ejemplo de los países más adelantados.

En nuestro país, esta falta de independencia ha conllevado un peligro ciudadano: los gobiernos de turno han gozado del raro privilegio de controlar la producción de las estadísticas con las que será evaluado el éxito o fracaso de su gestión. Esta no es una práctica de sociedad democrática y el Parlamento debería ponerle fin.

Este último objetivo resalta la perentoria necesidad de que la comunidad científica se involucre activamente en todo cambio de la organización del SEN. Sin ese compromiso, los diagnósticos sociales seguirán tan limitados en su práctica como lo están en el presente respecto a cuestiones centrales.

# Capítulo 7

Gilberto Gallopín

## Índice

- |   |  |  |
|---|--|--|
| <p><b>232</b> <b>Presentación</b></p> <p><b>233</b> <b>Introducción</b></p> <p><b>234</b> <b>1 - A través de un vidrio oscuro</b></p> <p><b>238</b> <b>2 - La situación ambiental en la Argentina</b></p> <p><b>251</b> <b>3 - Escenarios alternativos para argentina. La sostenibilidad ambiental. Despliegue de los escenarios.</b></p> <p>La voz del pasado (lánguido suspiro)<br/>El puma rampante<br/>El nuevo camino (búsqueda emergente)</p> | <p><b>260</b> <b>4 - Criterios estratégicos desde una óptica ambiental</b></p> <p>Algunos conceptos de valor estratégico</p> <p>Criterios ecológicos para la selección de tecnologías</p> <p>Prioridades ambientales de investigación y desarrollo</p> <p>Atributos ambientalmente significativos de una estrategia científico-tecnológica</p> | <p><b>265</b> <b>5 - Conclusiones de los escenarios: implicaciones para las políticas C&amp;T</b></p> <p><b>266</b> <b>6 - Intervenciones y reflexiones que surgen de la exposición</b></p> <p><b>270</b> <b>7 - Referencias</b></p> <p><b>274</b> <b>Anexo I Figuras y diagramas</b></p> <p><b>280</b> <b>Anexo II Asistentes al taller</b></p> |
|---|--|--|

## PRESENTACIÓN

Este documento comprende la presentación sobre "La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros" realizada por el Dr. Gilberto Gallopín de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el marco de la elaboración de un Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación. El texto fue editado y corregido por el Prof. Lucas Luchilo y el Lic. Diego Ratto.

El taller se desarrolló en la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el día 6 de mayo de 2004, con el objeto de recabar insumos técnicos para la elaboración del Plan Estratégico. La reunión estuvo moderada por el Coordinador del Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Mario Albornoz, y contó con la participación de expertos y funcionarios vinculados a la problemática referida. El listado de los participantes se acompaña como Anexo II.



"Los escenarios no son predicciones del futuro, sino más bien intentos de percibir futuros en el presente (Peter Schwartz)."

## La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros

### INTRODUCCIÓN

Este documento<sup>1</sup> ha sido producido respondiendo a una invitación de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina (SECYT) como parte de las actividades asociadas al "Plan Estratégico de Mediano Plazo de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva" y posteriormente fue objeto de pequeños ajustes para tomar en cuenta comentarios recibidos en ocasión de la presentación de los escenarios en una reunión en la SECYT que tuvo lugar el 6 de mayo de 2004.

Este trabajo contiene un análisis de la problemática ambiental argentina, y desarrolla un conjunto de escenarios que llevarían a futuros cualitativamente diferentes. Los escenarios, como se discute más adelante, no representan predicciones del futuro, sino una exploración de algunas de las trayectorias futuras que son plausibles a partir de la situación actual. En el contexto del Plan Estratégico, los escenarios presentados aquí serán útiles en la medida que actúen como disparadores de reflexiones, más allá de los acuerdos o desacuerdos sobre los eventos específicos planteados en los mismos.

La primera parte del trabajo contiene unas breves precisiones conceptuales acerca de escenarios, necesarias para clarificar el marco metodológico utilizado posteriormente, dado que mu-

<sup>1</sup> EL AUTOR AGRADECE LOS VALIOSOS COMENTARIOS DE JOSÉ JAVIER GÓMEZ A UNA VERSIÓN PREVIA DE ESTE DOCUMENTO, LA PREPARACIÓN DE LOS MAPAS EFECTUADA POR ANDRÉS SCHUSCHNY, Y LA PREPARACIÓN DE SERIES TEMPORALES HECHA POR RODOLFO VILCHES. ADEMÁS, AGRADECE LAS INTERVENCIONES DE LOS COMENTARISTAS NÉSTOR BÁRBARO, PABLO CANZIANI Y RUBÉN PATROUILLEAU (ESTE ÚLTIMO REPRESENTADO POR GUILLERMO LINGNA), ASÍ COMO DE LOS PARTICIPANTES DE LA REUNIÓN DE PRESENTACIÓN DE LOS ESCENARIOS EN LA SECYT; LAS CUALES HA TRATADO DE TOMAR EN CUENTA EN LA MEDIDA DE LO POSIBLE.

chas veces se confunden escenarios con imágenes del futuro. La utilización de escenarios, modelos y otros enfoques prospectivos, no es nueva en la región ni en Argentina. A título de proveer algunos antecedentes, se rescatan muy brevemente algunas experiencias prospectivas dentro de la región latinoamericana o con participación de la región, focalizando en aquéllas de carácter no sectorial y que incluyan la dimensión ambiental.

La sección siguiente describe, a grandes rasgos, la situación ambiental en Argentina, identificando los principales problemas (que en algunos casos son también fuentes potenciales de oportunidades, de cambiarse los patrones de uno de los bienes y servicios ambientales). El objetivo de esta sección, más que intentar un análisis exhaustivo de la situación actual, es proveer una descripción general de la situación inicial desde el punto de vista ambiental, a partir de la cual evolucionan los escenarios.

En la cuarta sección se presentan los escenarios alternativos de Argentina enfocados sobre (pero no limitados a) la sostenibilidad ambiental.

En la quinta sección se presentan algunos criterios de posible valor estratégico para el diseño de una política científico-tecnológica de mediano y largo plazo, derivados de análisis efectuados considerando las características de los sistemas ambientales y los factores relacionados con su sostenibilidad.

Finalmente, en la última sección se discuten algunas implicaciones de los escenarios planteados, relevantes para la definición de políticas científico-tecnológicas de mediano plazo orientadas a la sostenibilidad ambiental.

## **1.** A TRAVÉS DE UN VIDRIO OSCURO

---

Las proyecciones de tendencias en el análisis de los asuntos humanos pueden ser legítimas en el corto plazo, pero se hacen no confiables a medida que se expanden los horizontes de tiempo de meses a años a décadas y a generaciones. Algunos estudios del futuro se apoyan en modelos matemáticos de simulación, que tienen la ventaja de proveer una aproximación sistemática e internamente consistente a la comprensión de los procesos complejos. Pero los modelos formales también tienen importantes limitaciones en su capacidad de representar sistemas humanos y ambientales complicados. Los modelos pueden capturar sólo aquellos elementos o relaciones que son bien comprendidos y también cuantificables, pero los temas humanos son notoriamente inciertos y poco comprendidos. Hay un elemento de incertidumbre fundamental, debido por una parte a nuestra limitada comprensión de los procesos sociales y ecológicos, y por otra al indeterminismo inherente a los sistemas dinámicos complejos (caos, bifurcaciones, y transformaciones estructurales). Y, por sobre todo ello, los futuros sociales también dependen de opciones humanas que todavía no han sido hechas [Gallopín et al. 1997].

El análisis de escenarios ofrece una vía para considerar futuros de largo plazo a la luz de estas incertidumbres. Los escenarios no son ni proyecciones, ni pronósticos, ni predicciones. Son más bien historias acerca del futuro con una trama lógica y una narrativa que gobiernan la manera en que se despliegan los eventos [Schwartz, 1991; Cole, 1981; Miles, 1981].

Un escenario es un curso posible de eventos que lleva a un estado del mundo (o imagen del futuro). El escenario es una trayectoria, mientras que la imagen es como una fotografía de la situación futura; el escenario incluye la imagen mas la historia de desarrollos que llevaron a ella. En la definición original (Kahn & Wiener 1967) un escenario es una secuencia hipotética de eventos construida con el objeto de focalizar la atención en los procesos causales y puntos de decisión. La importancia de considerar los escenarios como corrientes de eventos es que se dirige la atención al despliegue de alternativas y a las bifurcaciones en las que las acciones humanas tienen el potencial de afectar el futuro significativamente.

Los escenarios también ayudan a clarificar las cosmovisiones y valores, ponen a prueba los límites del pensamiento convencional y favorecen los debates. La construcción de escenarios también puede proveer un marco de referencia común para permitir el mapeo e identificación de las preocupaciones críticas y alternativas entre grupos de interés, así como un foro para discusiones y debate.

Dado que los escenarios inevitablemente incorporan las perspectivas de sus creadores, ya sea explícita o implícitamente, nunca son totalmente neutros. Los buenos escenarios se inspiran en el conocimiento científico -para la comprensión de patrones históricos, las condiciones actuales, los procesos físicos y sociales- y en la imaginación -para concebir, articular, y evaluar un rango de trayectorias socio-ecológicas-. El balance entre conocimiento e imaginación puede variar de acuerdo al propósito de los escenarios y las perspectivas de sus constructores. Esto hace que los escenarios puedan ser más o menos analíticos (concentrándose en el despliegue de los procesos básicos) o más o menos impresionistas (dramatizando con eventos específicos para ilustrar).

## ELEMENTOS METODOLÓGICOS

---

Un aspecto importante de la metodología de escenarios es que, mientras que pueden tomar en consideración evidencias cuantitativas obtenidas de los datos disponibles, cálculos numéricos, y modelos matemáticos, los escenarios también pueden incorporar en su narrativa elementos críticos que no se pueden cuantificar ya sea en principio (influencias culturales, comportamiento humano, respuestas institucionales a los cambios) o en la práctica, debido a limitaciones de los datos o de las teorías.

### ANATOMÍA DE LOS ESCENARIOS

- SITUACIÓN ACTUAL
- DIMENSIONES CRÍTICAS
- FUERZAS IMPULSORAS
- INVARIANTES ESTRATÉGICAS (ELEMENTOS PREDETERMINADOS)
- INCERTIDUMBRES CRÍTICAS
- TRAMA (LÓGICA DE LOS ESCENARIOS)
- IMAGEN DEL FUTURO

El desarrollo de escenarios generalmente comienza con la caracterización de la situación actual, incluyendo la identificación de un tema crucial a ser analizado, o una decisión crítica a realizar.



Un paso importante, aunque pocas veces mencionado, es la definición de las dimensiones críticas para describir el escenario. En conjunto, las mismas definen el espacio multidimensional dentro del cual se construyen o mapean los escenarios. Las dimensiones no implican necesariamente supuestos causales; son más bien definidas sobre la base de criterios de relevancia; son los descriptores de los atributos más importantes de las imágenes del futuro. Como ejemplo se pueden citar el crecimiento económico, el progreso social, la calidad ambiental, etc. Si estas dimensiones no son tenidas en cuenta en la construcción de los escenarios, será imposible evaluar los mismos en esos términos; por ejemplo, los escenarios globales de emisiones de gases de invernadero que afectan al calentamiento climático no permiten decir nada sobre la dimensión de equidad. Las dimensiones no se eligen sobre la base de su importancia desde el punto de vista científico, sino sobre la base de su valor político o axiológico, y se usan para evaluar tanto la deseabilidad como la factibilidad de los escenarios.

Otro elemento importante está representado por las fuerzas impulsoras principales, que representan los factores, tendencias, o procesos clave que influyen la situación, el tema focal, o las decisiones, y que propulsan al sistema y determinan el desenlace de la historia.

Algunas de esas fuerzas son invariantes a través de todos los escenarios (en otras palabras, están predeterminadas en sumo grado en el universo de los escenarios considerados). Estas invariantes estratégicas o elementos predeterminados a menudo representan fenómenos que cambian lentamente (como los cambios demográficos, la construcción de grandes obras de infraestructura), procesos que ya han entrado en la línea de producción (como el número de adolescentes del mundo en los próximos 15 años y que hoy ya han nacido) y colisiones inevitables.

Finalmente, algunas de las fuerzas impulsoras pueden representar incertidumbres críticas cuya resolución afectaría en forma fundamental el curso de eventos. El estado actual, las fuerzas impulsoras, las invariantes estratégicas, y las incertidumbres críticas forman la columna vertebral de los escenarios. Adicionalmente, los escenarios se despliegan siguiendo una lógica interna que vincula los elementos en una trama o argumento coherente. El desafío a este respecto es el de identificar una trama que (1) capture de la mejor manera la dinámica de la situación y (2) comunique la esencia del mensaje efectivamente.

Un mismo conjunto de fuerzas impulsoras puede, por supuesto, comportarse en formas diferentes, siguiendo tramas distintas. Los escenarios exploran unas pocas de esas alternativas, basados en las tramas (o combinaciones de ellas) que más vale la pena de considerar. Los diferentes elementos son finalmente combinados bajo forma de una narrativa que ilustra cómo el mundo (o sistema considerado) va de aquí hasta allá. El punto terminal del escenario es una imagen de la situación futura que resulta del despliegue del mismo.

Los ejercicios de escenarios confrontan la infinitud potencial de posibles futuros con la necesidad de presentar un número reducido de los más contrastantes entre ellos, para que sean utilizables para la discusión y la toma de decisiones. En la práctica, se recomienda manejar un número pequeño (a menudo no más de dos o tres) de escenarios alternativos.

Las especulaciones sobre el futuro del mundo han sido una constante a través de la historia humana. A partir de los años 70, estas exploraciones comenzaron a llevar la problemática del ambiente y desarrollo a la palestra política. Los primeros intentos se basaron en modelos matemáticos (Meadows et al., 1972; Herrera et al., 1976; Mesarovic y Pestel, 1974), ejercicios cualitativos (Kahn y Wiener 1967; Kahn, Brown y Martel, 1976; Miles 1981), análisis de insumo-producto (Leontieff, 1976), y otros enfoques (Barney, 1980).

Más recientemente, se generó otra ola de estudios globales del futuro que incluyeron exploraciones narrativas de futuros alternativos (Burrows et al., 1991; Milbrath, 1989), un análisis optimista del Dutch Central Planning Bureau (1992), un análisis pesimista por Kaplan (1994), consideraciones sobre futuros imprevistos (Svedin and Aniansson, 1987; Toth et al., 1989), y el Global Outlook por las Naciones Unidas (United Nations, 1990). La problemática del cambio climático global dio origen a muchos escenarios de energía, basados en modelos matemáticos (IPCC, 1992).

Los escenarios mundiales del Global Scenario Group (Gallopín et al. 1997, Raskin et al. 1998, Raskin et al. 2002) combinan enfoques cuantitativos con narrativas causales. El sector privado también ha producido escenarios globales, de estilo más impresionista (World Business Council of Sustainable Development 1997). El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP 2002) también desarrolla un conjunto de escenarios globales.

Otros ejercicios internacionales produjeron los escenarios globales de agua como parte de la elaboración de la Visión Mundial del Agua (Gallopín y Rijsberman 2000) y los escenarios -todavía en desarrollo- del Millennium Ecosystem Assessment (MEA 2004).

Estas menciones se concentran en los ejercicios de tipo integrado o intersectorial (y particularmente aquéllos que incluyen variables ambientales), y por lo tanto no se mencionan los varios modelos y escenarios sectoriales (principalmente económicos) que también han sido producidos.

## ALGUNOS ANTECEDENTES NACIONALES

---

Los ejercicios de prospectiva multisectoriales tienen también una importante tradición en Argentina. Un trabajo pionero fue "Modelos Matemáticos" de Oscar Varsavsky (Varsavsky y Calcagno 1971). Aunque no incluyeron variables del ambiente, éstos contenían modelos matemáticos que iban mas allá de lo económico incluyendo variables sociales y políticas.

A principios de los 70 se publicó el Modelo Mundial Latinoamericano (MML o Modelo Bariloche), producido por un equipo de trabajo argentino coordinado por Amílcar Herrera (Herrera et al. 1976, 2004), que produjo, hasta ahora, el único modelo matemático de simulación global proveniente de los países en desarrollo, y que tuvo impacto en muchos círculos por sus innovaciones conceptuales, metodológicas, y por su mensaje de esperanza.

El libro "Las Utopías del Medio Ambiente" (Di Pace et al. 1992) incluye algunos análisis prospectivos desde el punto de vista de la sostenibilidad del desarrollo en Argentina, así como una discusión de las implicaciones de la revolución tecnológica para Argentina y América Latina.

El proyecto de investigación "Prospectiva Tecnológica para América Latina", con la participación de científicos naturales y sociales de la región, produjo un número de publicaciones a partir de 1985, culminando con "Las Nuevas Tecnologías y el Futuro de América Latina. Riesgo y oportunidad" (Herrera et al. 1994), y "El futuro ecológico de un continente. Una visión prospectiva de la América Latina" (Gallopín, 1995) donde se aplican modelos de simulación de uso de tierras, bajo escenarios socioeconómicos alternativos.

## **2.** SITUACIÓN AMBIENTAL EN ARGENTINA

---

### SÍNTESIS DE LA SITUACIÓN NACIONAL

---

La República Argentina, ubicada en el Cono Sur de Sudamérica, contiene dentro de sus 3 millones de kilómetros cuadrados un conjunto de recursos naturales y una variedad de climas que incluyen el rango desde tropical hasta frío. El país está particularmente bien dotado de suelos agrícolas (aproximadamente un tercio de su superficie es apta para cultivos, y otro tanto para la ganadería). Los otros recursos naturales, aunque menos significativos a escala mundial son, sin embargo, importantes en cuanto a su cobertura de las demandas nacionales. Argentina es casi autosuficiente en energía.

La población total llegaba a unos 37 millones de personas en el año 2000. El país está fuertemente urbanizado (sólo un 10% de la población total vive en áreas rurales). El crecimiento demográfico es lento, y los indicadores de salud, educación y otros aspectos sociales ubican a Argentina en el grupo superior de países de ingresos medios, según las estadísticas internacionales.

Las interacciones históricas entre la naturaleza y los sistemas sociales han tenido en Argentina consecuencias sobre la utilización actual de los recursos naturales, su sostenibilidad o deterioro, así como en la distribución del poder y la riqueza entre los grupos sociales.

En la actualidad, los problemas ambientales más agudos en relación con los recursos naturales están asociados al deterioro de los suelos, la degradación de pasturas, la destrucción de los bosques, y la pérdida de biodiversidad genética y ecosistémica. Las sequías constituyen la principal causa de pérdidas de cultivos en el país. Las inundaciones afectan a la población de un modo directo (tanto en las áreas urbanas como rurales) y han sido las catástrofes ambientales más reconocidas por la población durante la década del 80. Los problemas más graves de contaminación se concentran en el complejo fluvial industrial que une las ciudades de Rosario, Buenos Aires y La Plata y en varios centros urbanos del país.



De acuerdo al reciente análisis de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina (2004) los grandes problemas ambientales que configuran el pasivo ambiental nacional son:

- Degradación de suelos y avance de la desertificación; continua degradación y pérdida de los ecosistemas boscosos y los humedales;
- Degradación de los ecosistemas marinos y costeros.
- Pérdida de la diversidad biológica.
- Incremento del nivel de vulnerabilidad ante eventos naturales extremos.
- Altos índices de contaminación hídrica, por la disposición sin tratamiento de residuos líquidos domiciliarios e industriales.
- Agravamiento del stress hídrico.
- Inadecuado uso del espacio, desequilibrio territorial y crecimiento urbano desbalanceado.
- Inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos, domésticos e industriales.

Esto es particularmente importante en el caso de los residuos peligrosos y patógenos, lo que hace de este tema uno de los desafíos principales de la gestión ambiental, que deberá ser abordada globalmente, incorporando las dimensiones locales, regionales y nacionales, por un lado, y la interrelación entre sus componentes operativos: reducción en origen, generación, recolección, transporte, transferencia, procesamiento y disposición final, por otro.

- Deterioro de la calidad de aire por contaminación atmosférica asociada a las áreas urbanas, a la industria, a la minería y a la generación de energía.
- Deficiente gestión de sustancias y productos químicos peligrosos. Su uso creciente, sin la existencia de medidas integrales para prevenir la contaminación, hace que los riesgos para la salud humana y las emergencias ambientales puedan presentarse en forma catastrófica.

Las presiones y políticas de corto plazo dominan el escenario, dejando poco espacio para las preocupaciones de más largo plazo. La inversión tanto pública como privada es baja, y, en referencia a los recursos naturales, principalmente concentrada en la energía. A pesar de tener antecedentes de una buena capacidad técnica e institucional, la gestión ambiental ha estado perdiendo terreno en la administración pública.

Existe fragmentación y falta de continuidad en la implementación de acciones y programas relacionados con la sostenibilidad ambiental. En el caso de los bosques, por ejemplo (Bárbaro 2003), el Instituto Forestal Nacional (Ifona) fue disuelto hace tiempo y sus funciones de protección del bosque nativo y de sus servicios ambientales no han sido retomadas por otros organismos.

Recientemente (2002) se ha aprobado la Ley General del Ambiente (Nº 25.675) que establece la normativa para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

El uso de los recursos naturales en el país muestra a lo largo de su historia la estrecha interacción entre el sistema social y natural que ha evolucionado a lo largo de los últimos 400 años. Las etapas principales de esta interacción [Gallopín y Gutman 1986, Gallopín 1989] han sido:

**a)** Durante el período pre-colonial las zonas más densamente ocupadas fueron las tierras altas de la región Noroeste. La cultura agraria indígena relacionada con el imperio Inca fue muy activa en los valles y laderas andinos durante los siglos XV y XVI. Completamente desorganizadas por la colonización hispánica, despobladas y sobrepastoreadas, muchas de estas áreas han permanecido hasta hoy entre las más pobres y marginales del país.

**b)** La colonización hispánica trasladó el eje económico del país hacia el centro norte donde desarrolló una economía dirigida a proveer la demanda de los centros mineros de Bolivia y Perú, necesitados de caballos, mulas, alimentos, artesanías y otros artículos de consumo. El progresivo agotamiento de las minas y posteriormente [en el siglo XIX] las luchas independentistas acabaron con el imperio colonial español y su economía. Muchas actividades productivas desaparecieron y el eje económico del país se movió hacia el sur. Sin embargo, un conjunto importante de economías locales especializadas se ha mantenido hasta nuestros días, gracias a condiciones ecológicas o culturales adecuadas (como la caña de azúcar en Tucumán Salta y la tradición artesanal industrial de Córdoba, y más recientemente la vitivinicultura de Mendoza y San Juan). Algunas de estas localizaciones tradicionales no son ecológicamente las más adecuadas, lo que da como resultado rendimientos comparativamente bajos y una marcada vulnerabilidad de la población y los recursos naturales frente a cambios económicos o ambientales<sup>2</sup>.

**c)** La sociedad y la economía de la región pampeana central, con su eje urbano en Buenos Aires<sup>3</sup> comenzó a dominar la sociedad argentina en el siglo XIX. El ganado vacuno, pastando libremente en las llanuras fue el insumo básico para un comercio internacional de cueros y carne salada, que se canalizaba por el puerto de Buenos Aires. Hacia mediados de siglo la creciente demanda de lana por parte de Gran Bretaña alentó el crecimiento de rebaños en la región pampeana, mientras el ganado vacuno era desplazado hacia la periferia del área. Pero hacia fines de siglo el perfeccionamiento de las técnicas de enfriado y congelado abrió los mercados europeos para la carne argentina<sup>4</sup> y la ganadería bovina volvió a ser el centro de la actividad económica en la región pampeana, mientras las ovejas se desplazaban hacia la meseta patagónica donde el clima árido, los duros inviernos y los gigantescos latifundios dieron cabida a una mínima población, una baja capacidad de carga y crecientes problemas de sobrepastoreo y erosión muy visibles en los años recientes. Mientras tanto en la región central el mercado internacional exigía carnes de mejor calidad, lo que llevó a sembrar pas-

---

<sup>1</sup> 2 UN PROBLEMA SIMILAR SE PRESENTA EN LA MONOPRODUCCIÓN DE ALGODÓN DEL NORESTE DEL PAÍS, DESARROLLADA DURANTE LA PRIMERA MITAD DE ESTE SIGLO. <sup>3</sup> 3 ACTUALMENTE EXTENSIBLE AL CONJUNTO DE CENTROS URBANO - INDUSTRIALES EN EL EJE LA PLATA BUENOS AIRES ROSARIO CÓRDOBA. <sup>4</sup> 4 ANTERIORMENTE, LA CARNE CONGELADA SÓLO ERA RECIBIDA POR LOS MERCADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

turas artificiales. El ganadero necesitaba de la agricultura, y el campesino europeo ocupó las áreas centrales y norte de las pampas (mejor drenadas) a principios de este siglo<sup>5</sup>, cambiando profundamente el perfil productivo. La Argentina fue durante las décadas del 30 y 40 uno de los tres mayores exportadores de alimentos del mundo.

La producción de granos para alimentación, forrajeras y aceites ha progresado desde entonces en forma sostenida, pero en el período de posguerra su crecimiento fue marcadamente inferior al de otros países productores. Si a ello se suma el incremento del consumo interno se explica que la participación del país en la producción y comercio mundial de alimentos haya declinado en los últimos 60 años.

La producción agropecuaria en la región pampeana central es hoy en día una actividad empresarial llevada adelante mayoritariamente por establecimientos medianos y grandes. La tecnificación ha sido importante en los decenios recientes, mayormente a través de la mecanización y los mejoramientos genéticos. El uso de fertilizantes era, hasta fines de la década de los '80, apreciablemente bajo, en comparación con promedios internacionales (figura 1).<sup>\*</sup> Ello respondía a una estrategia productiva: la abundancia de tierras orientaba al empresario a rotar granos, forrajeras y ganado, lo que resultaba desde un punto de vista ambiental una práctica razonable para restituir la productividad natural de los suelos. Sin embargo esta práctica fue, a partir de los años '90, paulatinamente reemplazada por sistemas de agricultura permanente, llevando a un abandono del sistema de rotación. Esto resulta en la degradación y pérdida de fertilidad de los suelos, el enmalezamiento, una lenta pero creciente erosión de suelos en la región cerealera (a veces enmascarada por mejoras tecnológicas), reflejándose en la disminución de los rendimientos promedio en la zona de agricultura permanente, y una mayor vulnerabilidad de los productores medianos y pequeños frente a los cambios ambientales y las caídas de los precios.

**d)** Dejando de lado las primitivas formas de ocupación, el actual paisaje de las regiones Noreste y Patagónica resulta de procesos socioeconómicos más recientes, originados en la región central<sup>6</sup>.

Para principios de siglo los bosques de madera dura del ecosistema chaqueño estaban siendo devastados para destinarlos a la construcción de vías férreas, como combustible y para la producción de tanino. La pequeña agricultura, muy importante en la región (algodón, yerba, té) enfrenta varios problemas ambientales.

Para la mayoría de las economías regionales la agricultura bajo riego (frutas, uva, caña de azúcar, verduras) es otro componente importante. En conjunto abarcan más de un millón de hectáreas y en muchos casos representan oasis ecológicos y económicos que se constituyen en el centro de las economías regionales.

Actualmente la población, la actividad industrial, y los focos principales de contaminación atmosférica y acuática se encuentran fuertemente concentrados en el eje urbano La Plata Rosario junto a otros pocos centros urbanos (Córdoba, Bahía Blanca).

<sup>1</sup> EL GANADERO MANTUVO EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y EL AGRICULTOR TUVO QUE LIMITARSE AL PAPEL DE ARRENDATARIO TEMPORARIO QUE COMO PARTE DE PAGO DEVOLVÍA LA TIERRA SEMBRADA CON PASTURAS. <sup>2</sup> ENTRE ELLOS LAS CAMPAÑAS MILITARES CONTRA LA POBLACIÓN INDÍGENA REALIZADAS A FINES DEL SIGLO XIX.

<sup>\*</sup> LAS FIGURAS Y LOS DIAGRAMAS ESTÁN EXPRESADOS EN EL ANEXO I.



Los recursos forestales presentan al mismo tiempo un cuadro de sobreexplotación para ciertas áreas y especies junto con la subutilización de los recursos naturales y del potencial de reforestación.

El bajo consumo per cápita de pescado mantienen tanto la captura como la piscicultura en valores bajos<sup>7</sup>.

En su conjunto, Argentina se presenta como un país semi industrializado. Solamente un 5% de su producto bruto se origina en la actividad agropecuaria. A pesar de ello, la agricultura ha sido siempre la columna vertebral de las exportaciones argentinas (40% en años recientes) y en general los recursos naturales son un insumo importante para la industria nacional (tanto para el mercado interno como para la exportación).

Argentina ha diversificado su clientela y también su producción (ampliando la producción de oleaginosas y forrajeras), pero no existe todavía una respuesta clara a esta situación problemática. Al mismo tiempo las producciones rurales regionales, dirigidas tradicionalmente hacia el mercado interno, enfrentan crónicos problemas de sobreproducción en los últimos 20 años.

En algunos casos los mercados internacionales han ofrecido una salida parcial (frutas, té, algunos vegetales). Sin embargo en las producciones más importantes (azúcar, vino, algodón) los problemas de costos, calidad y falta de experiencia exportadora han trabado esta salida.

Fuertes fluctuaciones en la producción regional junto con lentos procesos de decaimiento económico de largo plazo (azúcar en Tucumán, algodón en el noreste) han tenido también agudas consecuencias ambientales. Sobre o subutilización de los recursos, siguiendo a las variaciones del mercado, y una tendencia a la sobreexplotación (como forma de compensar la caída en los precios mediante un aumento en la producción) pueden ser simultáneamente detectadas en diferentes regiones.

La producción rural se ha incrementado significativamente en los últimos 30 años, pero mayormente dentro del sector extensivo, mecanizado, orientado hacia las exportaciones, el que no es capaz de revertir la despoblación de las áreas rurales y la subutilización de numerosos recursos potenciales. Sin embargo la experiencia de la crisis argentina reciente muestra que aun en rubros básicos de alimentación existe en Argentina una importante demanda insatisfecha (gente que no puede comprar a los precios existentes). En un país donde el consumo promedio de carne per cápita superaba en el 2001 los 93 kg. por año, una fracción significativa de la población está subalimentada de acuerdo a estimaciones oficiales.

En el transcurso de la última década se produjo un proceso de intensificación y expansión territorial de la producción agropecuaria, de la pesca marítima y de las actividades mineras, incluyendo la explotación de minerales metalíferos y de recursos energéticos. Este proceso estuvo acompañado por la presencia de grandes empresas de capitales internacionales, tanto en la actividad minera, como en la producción agrícola de altos insumos ligada al complejo soja-trigo y al de oleaginosas.

La Argentina es uno de los países que más rápidamente adoptó el uso de cultivos transgénicos. Esta rápida adopción de un cambio tecnológico tan significativo con posibles impactos ambien-

---

<sup>17</sup> LA EXISTENCIA DE UNA AMPLIA CAPACIDAD OCIOSA SE MANIFIESTA EN LOS IMPORTANTES VOLÚMENES DE CAPTURA Y EXPORTACIÓN A LOS QUE SE HA LLEGADO CUANDO EL TIPO DE CAMBIO Y PRECIOS INTERNACIONALES HAN PERMITIDO ESTA SALIDA PARA LA PRODUCCIÓN PESQUERA NACIONAL.

les y sobre la salud humana, hacen necesario desarrollar un análisis crítico permanente de la situación y, también, el desarrollo y la implementación de sistemas de monitoreo (Bárbaro 2003).

## PRINCIPALES PROBLEMAS AMBIENTALES DE ARGENTINA

### Degradación de suelos

Los procesos de degradación de suelos son un problema grave en el país, reduciendo la productividad agrícola en niveles críticos y afectando grandes áreas de suelos con potencial productivo, así como otras tierras de valor para la captación de agua, la vida silvestre, y la recreación. Estos procesos han estado aumentando en las dos últimas décadas. Su efecto no se limita a las zonas directamente afectadas, sino que los perjuicios se transmiten también hacia otras áreas. El aumento de escorrentías debido a la erosión hídrica está generando problemas serios de inundaciones y anegamiento, transportando sedimentos, sustancias químicas y pesticidas a las tierras bajas y los cuerpos de agua, disminuyendo la calidad de los recursos hídricos y deteriorando las obras de ingeniería. Esto se agrava cuando se asocia a eventos catastróficos. Por otro lado, severas sequías periódicas afectan superficies importantes del país favoreciendo el aumento de la erosión eólica y la salinización.

La introducción de sistemas conservacionistas, como la siembra directa, está llevando a la reversión progresiva de algunas de las causas de deterioro edáfico. Sin embargo, faltan conocimientos acerca de los efectos de los plaguicidas asociados a los sistemas de labranzas mínimas y de siembra directa sobre la diversidad de la biota edáfica y sus funciones ecológicas incluyendo, las relacionadas con el mantenimiento de la calidad de los suelos (Bárbaro 2003).

La información sistematizada disponible sobre el estado de la degradación de los suelos es de la década del '80 aunque parcialmente actualizada en el '90. Cálculos efectuados en la década del '90 sugerían que durante los treinta años anteriores la degradación por erosión hídrica afectaba 250.000 ha/año mientras que el aumento de la superficie afectada por erosión eólica era de 60.000 ha/año. Esta información no contempla un periodo de sensibles cambios en el uso de la tierra y de expansión de la frontera agrícola, que incluye tierras marginales, ciertamente vulnerables (Bárbaro 2003).

Deterioro de los suelos en Argentina			
Proceso degradatorio	Superficie afectada		
	Millones de Has.	Porcentaje de la superficie	
		Continental	Agropecuaria
Erosión eólica	35,0	13,0	17,2
Erosión hídrica	31,0	11,0	15,2
Anegamiento	21,0	7,5	10,3
Degradación (salinización, acidificación)	0,5	0,2	0,2
Agotamiento	23,0	8,2	11,3

Fuente: Bellati, J.I. INTA. Dpto. Suelos. Unidad Edafología Agrícola, abril 1975; en INTA (1986)

Algunas estimaciones de las superficies afectadas por distintos procesos deteriorantes de los suelos se presentan en la tabla de la página anterior.

Entre las principales causas directas de la erosión acelerada en la Argentina figuran las siguientes: 1) El avance de la frontera agropecuaria sobre tierras marginales, sin adoptar las medidas técnicas necesarias; 2) La intensificación de la agricultura de cultivos anuales sin considerar la aptitud de la tierra y las medidas de conservación y gestión necesarias; 3) La eliminación descontrolada de la vegetación, particularmente la deforestación, frecuente en las áreas boscosas; 4) El sobrepastoreo de los pastizales naturales y artificiales; y 5) Los incendios deliberados y accidentales.

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, 1986) estimó la superficie afectada por erosión eólica hacia 1982 como de 29,7 millones de Ha., contra 16 millones en 1957, lo que implicaría un incremento promedio del orden de 550.000 Ha./año. La misma fuente estima que la superficie erosionada por acción del agua creció de unos 18,3 millones de Ha. en 1957 a 22,3 millones en 1982, arrojando un aumento promedio de 160.000 Ha./año.

Otro proceso importante a nivel nacional es la degradación física de los suelos resultante del cultivo excesivo en ausencia de rotación, del manejo inadecuado de la materia orgánica y los residuos agrícolas, y de sistemas agrícolas inapropiados. Las consecuencias son la creación de pisos de arado, reducción de la infiltración, y el aumento de los riesgos de erosión hídrica. Estos impactos son particularmente notables en las zonas de agricultura permanente y aquéllas bajo rotaciones de largo plazo.

La salinización de suelos es también un problema serio en la Argentina, afectando tanto tierras bajo riego como de secano. En las tierras bajo riego, el avance de la salinización es generalizado y acelerado debido principalmente al riego excesivo en áreas con drenaje inadecuado o, en algunos casos, a la extracción de aguas subterráneas salobres. En varias áreas el porcentaje de suelos salinizados alcanza más del 60% de las tierras bajo riego.

Las consecuencias económicas de la degradación de los suelos son significativas. En la década del '90, el INTA estimaba para la "región núcleo maicera", pérdidas de 160 a 280 millones de pesos anuales por afectación de los rendimientos debido a los procesos erosivos. Sin embargo, la Ley 22.428 de "Fomento a la Conservación de los Suelos" que apoyaba la formación de consorcios de productores afectados por problemas compartidos, fue desactivada en 1988 en razón de la Ley de Emergencia Económica, sin que posteriormente se destinaran a la misma los fondos correspondientes, ni fuera reemplazada por ninguna otra (Bárbaro 2003).

### **Degradación de pastizales**

Los pastizales naturales ocupan alrededor del 75% de la superficie total del país. Los pastizales de la Patagonia, la región Noroeste y la región Central exhiben una degradación generalizada generada (dependiendo de la región) por el sobrepastoreo, la deforestación, el uso inadecuado del fuego y la mala colonización agrícola. La degradación de la vegetación se inicia con la pérdida de las especies de pastos más palatables, seguida por un aumento de las especies nativas de menor valor, el deterioro del suelo, y finalmente por la invasión de especies exóticas sin valor. En las áreas boscosas de las regiones Norte y Central, el proceso es iniciado por la extracción de madera comercial, seguido por la de leña y por la introducción de ganado vacuno, reem-



plazado por caprino a medida que se reduce la capacidad de carga, culminando en un empobrecimiento drástico de la tierra.

En la Patagonia el grado de desertificación alcanzado en varias zonas hace que la recuperación de las tierras ya no sea económicamente factible. En los pastizales húmedos templados de la provincia de Buenos Aires y Entre Ríos y en los pastizales húmedos subtropicales de Corrientes la degradación es menos seria pero se refleja en la reducción de la producción (se estima que en los pastizales de Buenos Aires la degradación de la cobertura vegetal ha reducido la producción de forraje en un 50%). En muchos casos, las pasturas podrían recuperarse con un manejo adecuado.

Uno de los obstáculos radica en que no existen desarrollos tecnológicos alternativos, de baja inversión por hectárea, aptos para campos naturales de muy baja productividad, como los de la Estepa Patagónica, el Monte o la Puna. (Bárbaro 2003).

### **Degradación de los bosques**

La superficie estimada cubierta por bosques nativos en el año 2000 es de 33.722.000 Ha. Además, existen unas 926.000 Ha. de plantaciones (FAO 2001).

Las masas boscosas nativas ocupan el 12.7% de la superficie del territorio nacional, incluyendo selvas subtropicales, bosques templados fríos y, montes y bosques xerófilos (figura 2).

La deforestación en Argentina tiene un ritmo significativo, estimada en promedio como de unas 285.000 Ha. por año entre 1990 y 2000, implicando una tasa promedio anual de deforestación del 0.8%, el doble de la tasa promedio para Sud América (FAO 2001).

Con pocas excepciones, todos los bosques argentinos han sufrido las consecuencias de la explotación o los impactos de la ganadería, sin contar aquéllos que desaparecieron a través de la colonización agrícola. Debido a la extracción selectiva, muchos bosques presentan hoy un estado sanitario deficiente, con predominancia de ejemplares sobremaduros. Ya para 1974 se estimaba que no menos de 51 millones de Ha. (el 85% de los bosques) estaban afectadas por la presencia de ganado. Los bosques o arbustales restantes estaban principalmente localizados en áreas de difícil acceso, fuerte aridez, o con otras limitaciones para la ganadería.

El estado de los bosques naturales es alarmante, con serios riesgos de deterioro irreversible debido a la tala rasa para agricultura o para plantaciones forestales, la extracción selectiva, los incendios accidentales o deliberados, el sobrepastoreo y la introducción de ganado en los bosques. A pesar de algunos avances parciales, se evidencian muchas deficiencias en investigación, información, gestión y monitoreo.

Existe la necesidad de aumentar las actividades de reforestación para atender las demandas nacionales de productos forestales.

### **Degradación de la vida silvestre**

La vida silvestre es un recurso potencial que nunca recibió una atención seria en la Argentina. El potencial para el manejo de la misma es alto, particularmente en las vastas extensiones del país (cerca del 60%) que están consideradas como marginales para la agricultura inten-

siva. El valor unitario de mercado de varias de las especies silvestres es mayor que el de la carne vacuna. La vida silvestre representa en muchos casos un subsidio proteico para otras actividades rurales, o una fuente complementaria de ingresos para los trabajadores rurales. Algunas estimaciones indican que con un manejo racional se podría obtener una cosecha sostenible de un millón de toneladas por año. En contraste, en 1980 se cosecharon y exportaron unas 45.000 toneladas, por un valor de 171 millones de dólares.

El retroceso del número de especies y de las poblaciones de flora y fauna del territorio nacional se ha agudizado en las últimas décadas, estando amenazadas 24% de las especies de mamíferos y un 4% de las especies de aves. La fragmentación creciente de los ambientes naturales, el deterioro de las áreas remanentes y la intensificación agrícola, podrían ser causa de desaparición de importantes poblaciones de especies de flora y fauna, sin que se tengan registros de las mismas. Los recursos de acceso libre como la fauna, están siendo en muchos casos, rápidamente deteriorados, por motivos concurrentes como: alteración y disminución de hábitat naturales, caza comercial, deportiva o de subsistencia o el combate de especies consideradas plagas. En el caso de los grandes carnívoros, como el puma, la alteración de sus poblaciones ha sido la responsable de una serie de cambios a nivel de algunos herbívoros así como de la biota asociada (Bárbaro 2003).

La contaminación biológica a partir de la liberación deliberada o involuntaria de organismos vivos que compiten con la diversidad autóctona, es un problema grave y con tendencia creciente que afecta al territorio. Entre los vegetales se encuentran 870 especies no nativas, además de 26 especies de mamíferos y 17 de aves. Las especies invasoras pueden implicar en muchos casos, el deterioro de los sistemas naturales afectando también, los agro-ecosistemas, las aguas continentales y las marítimas (Bárbaro 2003).

El comercio de fauna se realiza en forma casi irrestricta en la mayor parte del país. En el 2000, incluyendo solamente los datos informados oficialmente a CITES<sup>8</sup>, Argentina exportó (neto) [World Resources 2002-2004] 18.474 loros vivos, y 326.123 cueros de animales. Las dos últimas cifras están entre las más altas del mundo. Argentina es un fuerte exportador de animales silvestres y de sus productos. Se estima que el comercio ilegal es del orden del doble de lo comercializado legalmente (Erize y Pellerano 1989).

### **Avance de la frontera agropecuaria**

Argentina está en mejores condiciones que otros países latinoamericanos, en el sentido que la ampliación de las tierras agrícolas no es imperativa (debido a las disponibilidades de buenas tierras agrícolas, la baja densidad de población, y las buenas perspectivas para la intensificación de la agricultura). Sin embargo, el avance de la frontera agropecuaria es un problema importante. Lo más alarmante es el hecho que la modalidad de la expansión se ha basado en la explotación destructiva de los bosques, la vida silvestre y los suelos, y a menudo los proyectos de desarrollo se han abandonado después de destruir los recursos vírgenes. En Argentina, los grandes ecosistemas expuestos a este proceso son los bosques subtropicales del Noreste y el Noroeste, ubicados en altas cuencas con potencial hidroeléctrico y de riego; las áreas inundadas periódicamente de las provincias de Corrientes y Entre Ríos; las zonas semiáridas de las porciones occidentales de las provincias del Chaco y Formosa; y las áreas de laderas de montaña de la Patagonia.

---

<sup>8</sup> CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FLORA AND FAUNA

El proceso es más grave en las regiones semiáridas, donde se produce con tendencia al monocultivo de soja sobre la base de la ocurrencia de la disponibilidad de paquetes tecnológicos insu-  
mo-intensivos y las condiciones de demanda de los mercados. Esta tendencia agravará, sin du-  
da, en el mediano plazo, la erosión de los suelos y por ende, la situación de degradación del es-  
pacio rural y de deterioro de las condiciones de vida local. Además, si bien el monocultivo de so-  
ja asegura una alta rentabilidad inmediata, lo hace a costa de una tendencia a la disminución de  
la calidad de los suelos [Bárbaro 2003].

### Alteración de sistemas hidrológicos

La persistente alteración de la vegetación en las cuencas altas y el rápido retroceso  
de la frontera forestal en la última década están afectando la capacidad reguladora de muchas  
cuencas hídricas del país, generando intensos problemas de erosión y de colmatación de em-  
balses, así como severas actividades torrenciales. Los principales impactos socio-económicos  
se manifiestan en las cuencas serranas y montañosas de la región precordillerana (en forma  
de crecidas aluvionales que, con frecuencia creciente, provocan daños importantes a la infraes-  
trutura de comunicaciones, energía y riego, y a los cultivos y poblaciones), y en las cuencas  
medias e inferiores de los ríos principales, a través de sedimentación e inundaciones que ge-  
neran importantes perjuicios a la economía nacional y graves inconvenientes a la población  
dentro del área influenciada. Debe destacarse que la porción argentina de la cuenca del Plata  
representa la sección aguas abajo de una cuenca cuya mayor superficie está compartida por  
Brasil, Paraguay y Bolivia, países donde la alteración ambiental ha estado avanzando fuerte-  
mente. Esto hace que el sector argentino de la cuenca sea muy vulnerable a los impactos am-  
bientales generados en esos países vecinos, así como a las fluctuaciones hidráulicas origina-  
das en la operación de los embalses situados aguas arriba.

En el pasado, los problemas relacionados a la degradación de cuencas han sido tratados a me-  
nudo en forma superficial, invirtiendo recursos en las llanuras en vez de resolver las causas rea-  
les de los problemas en las altas cuencas.

En el sistema de la cuenca del Plata, se han implementado varios proyectos de desarrollo hidráu-  
lico con significativas consecuencias ecológicas. Este sistema incluye áreas con vastos pantanos  
y esteros, que se inundan periódicamente generando problemas serios para la producción y los  
asentamientos humanos. Los intentos de drenar estas áreas han resultado frecuentemente en la  
rápida degradación de las áreas "recuperadas".

En la cuenca del río Neuquén, el sobrepastoreo y la extracción de leña parecen estar aumentan-  
do los procesos torrenciales y la erosión.

En la cuenca del río Dulce aparecieron problemas de contaminación industrial y doméstica en el  
embalse de Río Hondo, colmatación debida a la erosión acelerada en los embalses de Escaba y  
El Cadillal, y salinización de los suelos por anegamiento en el tramo entre el embalse de Río Hon-  
do y la laguna de Mar Chiquita.

En la cuenca del Desaguadero-Colorado hay problemas de salinización y de invasión por algas; el  
dique Ullum (Provincia de San Juan) generó un ascenso del nivel freático.



En la zona de producción frutícola de la cuenca del Río Negro hay problemas de contaminación por agroquímicos, de regulación de los caudales, y de salinización. En la zona costera de esta cuenca, existen problemas debidos a la ingresión de agua marina.

Las cuencas patagónicas con drenaje Pacífico no presentan problemas serios en general; en cuanto a las de drenaje Atlántico, las tierras bajo riego cerca del dique Florentino Ameghino tienen problemas de salinización.

El sistema de lagunas interconectadas de la Provincia de Buenos Aires tiene un importante papel regulador de las inundaciones y sequías, además de en la recarga de acuíferos. Debido al uso y gestión inadecuados de los recursos hídricos, el equilibrio del sistema se ha alterado, perdiendo parte de su capacidad reguladora, y exacerbando los efectos de las sequías e inundaciones. Muchas de las principales lagunas están seriamente contaminadas.

Algunas áreas del territorio están sujetas al uso no sustentable de las aguas subterráneas. En los grandes núcleos urbanos e industriales, en las áreas de regadío, en los sectores de agricultura de altos insumos y en áreas sujetas a actividades industriales y de minería extractiva incluyendo la del petróleo, se observa un creciente deterioro de las propiedades físico-químicas y biológicas de los recursos hídricos subterráneos, tanto para el consumo humano, como para su uso agropecuario (presencia de nitratos, sustancias químicas, salinidad y otras) (Bárbaro 2003).

### **Contaminación**

La contaminación por desechos domésticos e industriales es grave, principalmente concentrada en el eje fluvial industrial Rosario -Buenos Aires - La Plata, donde se acumula la mayor parte de las actividades económicas. Esto genera serios problemas de contaminación atmosférica, de los cursos de agua superficiales y del agua subterránea, existiendo además un importante hacinamiento en barrios marginales y una insuficiente infraestructura. En el río Paraná la contaminación es netamente industrial, sumándose en algunas zonas la generada por descargas cloacales. Particularmente en el tramo inferior, la contaminación industrial es alarmante. En varias ciudades del interior aparecen problemas similares, particularmente en las concentraciones fabriles importantes como Córdoba y Mendoza.

El grado de contaminación bacteriana del Río de la Plata ha llevado a la veda del uso recreativo de sus playas. Una muy alta proporción del agua potable del Gran Buenos Aires está contaminada con nitratos. La contaminación industrial, la producida por combustibles de navegación y por derrames de petróleo, es también importante.

Los problemas de contaminación de recursos hídricos subterráneos están adquiriendo niveles preocupantes, principalmente en áreas del conurbano bonaerense, donde a una desordenada localización industrial se suma el asentamiento de grandes núcleos poblados con insuficiente infraestructura básica.

La contaminación atmosférica en áreas urbanas proviene en una alta proporción de las fuentes móviles (automotores) que emiten derivados carbonosos y óxidos de azufre. En el Gran Buenos Aires la eliminación de quemadores domiciliarios de basura y la conversión a gas de las calderas para calefacción domiciliaria mitigaron el problema de contaminación atmosférica proveniente de esas fuentes fijas.

La intensificación del uso de agroquímicos, su manejo inadecuado y el empleo de productos prohibidos, son responsables de contaminaciones ambientales y de afectaciones a la salud de las personas. Por su parte, la falta de una zonificación adecuada de áreas libres de agroquímicos, o con un fuerte control de los mismos, está condicionando el desarrollo de producciones alternativas factibles de ser implementadas por pequeños y medianos productores y, aún por empresas agropecuarias; como sucede con la agricultura orgánica y la apicultura. (Bárbaro 2003)

### **Inundaciones**

Las inundaciones y las sequías han sido, históricamente, fenómenos recurrentes en muchas áreas del país, comprometiendo una cuarta parte del territorio. Entre sus causas antropogénicas figuran el uso no planificado de las tierras que lleva a la disminución de capacidad de infiltración de los suelos en las zonas de precipitación, las obras de infraestructura vial y urbana inadecuadamente diseñadas o simplemente, asociadas a los procesos de impermeabilización que el desarrollo urbano produce (Bárbaro 2003).

Durante las últimas décadas el incremento de precipitaciones en diferentes regiones está produciendo anegamientos anormales de áreas rurales y urbanas. Las inundaciones son, en algunos casos, catastróficas, especialmente cuando involucran áreas urbanas y áreas agropecuarias altamente productivas. En contrapartida, extensas áreas del territorio están sujetas a periodos de fuertes sequías, a veces alternando con inundaciones (Bárbaro 2003).

Además de las inundaciones que afectan extensas áreas de llanura, algunas zonas de relieve acentuado del oeste y centro del territorio se encuentran sujetas a severos riesgos por aluviones generados por intensas tormentas estivales con el agravante de la degradación de la vegetación y de los suelos de las laderas producidas por acción antrópica (Bárbaro 2003).

Las inundaciones y los aluviones son responsables de serias pérdidas económicas directas, por la degradación de las tierras, por la destrucción de las obras de infraestructura, y por la degradación y erosión de los suelos. Adicionalmente, la declaración de zonas en "emergencia" implica una disminución de ingresos fiscales por el derecho que asiste a los damnificados a no abonar parte de impuestos o tasas (Bárbaro 2003).

La opinión pública, así como las autoridades políticas, están muy sensibilizadas respecto al problema de las inundaciones. Sin embargo, los resultados de los estudios y acciones no son muy satisfactorios hasta la fecha.

No se dispone de determinaciones del riesgo hídrico ni de una base cartográfica consistente y actualizada, que lo determine sobre bases técnicas adecuadas y sobre la cual sustentar tanto los programas de manejo del agua como el desarrollo de las obras estructurales destinadas al desagüe de los excedentes hídricos (Bárbaro 2003).

### **Sequías**

La sequía, si se define como la escasez de agua relativa a su disponibilidad normal en una región, afecta no sólo las zonas áridas y semiáridas del país, sino también las regiones subhúmedas como las pampas. En Argentina, en términos generales, 60% de las pérdidas de cosechas se atribuyen a las sequías, contra 19% a las heladas, 1% al granizo y 20% a otros factores.



El país ha sufrido serios episodios de sequías, con importantes consecuencias sobre la economía nacional. Además de los grandes episodios, son frecuentes sequías mas cortas que reducen los rendimientos agrícolas en las zonas de agricultura de secano.

Considerando que el 75% del territorio del país incluye tierras áridas y semiáridas, y que el resto está también expuesto a sequías ocasionales, la conservación y la gestión del agua y suelos debería tener mayor prioridad que la que tiene actualmente.

### **Áreas protegidas**

El sistema de áreas protegidas tiene una representatividad desigual, incluyendo algunas regiones naturales con cobertura satisfactoria (5 sobre 15 eco-regiones representan más del 15% de la superficie bajo protección) y también, regiones naturales con escasa superficie (6 sobre 15 eco-regiones poseen menos del 3% bajo protección) (Bárbaro 2003).

La baja proporción de tierras protegidas y la desigual representación de las diferentes regiones, contrastan con la importancia que otras naciones, incluyendo países en desarrollo y desarrollados, otorgan desde hace décadas al tema. Además, en general y a diferencia de otros países, las tierras públicas constituyen una fracción menor de la superficie total. La rápida enajenación de las tierras públicas aun sin la preexistencia de programas de inversión, manejo o uso, ha sido una constante de la historia nacional. Áreas de importancia para el mantenimiento de funciones y servicios ecológicos imprescindibles para el desarrollo sustentable de las diferentes regiones, se encuentran bajo dominio privado, como los sectores aledaños a humedales de importancia funcional y la casi totalidad de las áreas boscosas, a excepción de las contenidas en las áreas bajo régimen de protección. Como hecho agravante, debe mencionarse que, a excepción de los Parques Nacionales y de algunas de las áreas protegidas de las provincias y de las Reservas de Biosfera (Programa MAB-UNESCO), el resto de la tierra pública está sujeta a permanentes procesos de reconversión, incluyendo a veces su degradación. No existe, en tal sentido, una conciencia nacional que lleve a considerar las potencialidades de la tierra pública en un marco de conservación de la biodiversidad y preservación de sus funciones ecológicas. De la misma manera y, a pesar de su potencialidad, no existe una política de incentivos orientada al desarrollo de áreas de conservación "in situ" sobre tierras privadas (Bárbaro 2003).

Muchas de las tierras protegidas están bajo fuertes presiones reales y potenciales por su cercanía a los asentamientos humanos.

### **Incendios rurales**

Los incendios forestales implican, anualmente, importantes pérdidas económicas directas e indirectas y deterioro ambiental, y en muchos casos, con pérdida de vidas humanas. Los incendios rurales son debidos, en su gran mayoría, a causas humanas incluida la intencionalidad. Muchos incendios son provocados en razón del empleo del fuego como herramienta de manejo de los pastizales naturales y de supresión de arbustales.

### **Recursos pesqueros marinos**

Las capturas marítimas han experimentado un fuerte crecimiento durante la últimas dos décadas; sin embargo, la captura de peces marinos ha caído fuertemente a fines de los '90



[ver figura 3]. La característica de este período es la sobre-explotación de los recursos tradicionales (costeros y de altura) y la explotación plena de los recursos incorporados en los '90 (principalmente calamares).

Los recursos pesqueros se encuentran afectados, además y en forma creciente, por procesos de contaminación y deterioro de los cuerpos de agua receptores de efectos antrópicos y, en el caso del Mar Argentino, por la afectación de áreas litorales de importancia ecológica para el mantenimiento de la diversidad de especies del medio acuático, particularmente el Estuario del Río de la Plata (Bárbaro 2003).

### Movimientos sísmicos

Los terremotos y sismos en Argentina han producido en los dos últimos siglos grandes pérdidas de vidas además de importantes daños económicos regionales. La actividad sísmica destructiva aunque concentrada en el oeste, noroeste y sur del territorio, también se manifiesta aunque en menor grado, en el área central del mismo.

## 3. ESCENARIOS ALTERNATIVOS PARA ARGENTINA. LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

---

Las constantes de tiempo de los procesos ecológicos son en general, significativamente mayores que la de los procesos sociales y económicos. Mientras el horizonte de tiempo utilizado para evaluar los resultados de las inversiones comúnmente no excede los 5 o 10 años, los procesos de regeneración de un bosque pueden abarcar 100 años o más.

Es por ello que se considera que los horizontes temporales adecuados para analizar escenarios de sostenibilidad ambiental deben incluir unos 15-30 años, más que 10 o 15. Este es el horizonte aproximado utilizado en el presente análisis.

El estado del ambiente y su evolución a nivel nacional depende, por una parte, de la dinámica propia de los sistemas ambientales y, por otra, de las influencias que éstos reciben, tanto las atribuibles directamente a las actividades humanas, como a las originadas en cambios ambientales externos.

Es por ello que no sería particularmente útil describir escenarios puramente ambientales, desconectados de los cambios económicos y sociales en que se integran. Asimismo, las prioridades científico-tecnológicas referidas a la sostenibilidad ambiental dependerán también de la situación económica y social.

Por ello, se ha optado por definir tres escenarios alternativos, en función de la evolución de las "fuerzas impulsoras" en el horizonte de tiempo considerado.

Los tres escenarios representan alternativas de futuro para Argentina que se consideran desplie-

---

**19** POR EJEMPLO, UNO DE LOS PARTICIPANTES DE LA REUNIÓN DE DISCUSIÓN DE LOS ESCENARIOS ORGANIZADA POR LA SECYT PROPUSO QUE PODRÍA SER APROPIADO PLANTEAR UN ESCENARIO "MIXTO", CON UNA ETAPA INICIAL SIMILAR AL ESCENARIO DENOMINADO "PUMA RAMPANTE" (VER MÁS ADELANTE) DONDE SE PRIORIZA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO POR SOBRE TODAS LAS OTRAS CONSIDERACIONES (CON EL FIN DE REDUCIR LA CARGA DE LA DEUDA EXTERNA), Y POSTERIORMENTE TEN-  
DIENDO A UN ESCENARIO TIPO "EL NUEVO CAMINO".

gues posibles a partir de la situación actual, en un plazo de 20 a 30 años. Por supuesto que existen otros escenarios posibles, e infinitas combinaciones y variantes intermedias<sup>9</sup>, pero los presentados aquí fueron seleccionados con el objetivo que ilustren alternativas cualitativamente diferentes (en cierto sentido, arquetípicas).

Si bien algún comentarista pudo percibir ecos de la historia argentina reciente en dos de los escenarios, es importante destacar que los mismos no fueron construidos con criterio histórico, sino como despliegues de futuros potenciales a partir de la situación presente, con una lógica dependiente de los procesos de cambio actuales y futuros. Naturalmente, es posible que algunos de esos escenarios puedan contener evoluciones futuras análogas en algunos aspectos a situaciones pasadas, pero no por diseño.

La situación ambiental actual ha sido analizada en la Sección III del presente documento. Los aspectos económicos y sociales de la Argentina actual son tratados en otros documentos de trabajo de las "Bases para un Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación".

Las fuerzas impulsoras globales o externas más relevantes en términos de la sostenibilidad ambiental argentina son:

- **Económicas:** globalización (incompleta y desigual), patrones internacionales de demanda, flujos de inversión (volumen y volatilidad), primacía de las economías del conocimiento.
- **Tecnológicas:** desarrollo acelerado de la informática y telemática, biotecnología, nuevos materiales, nuevas fuentes de energía, y nanotecnología.
- **Sociales:** tendencias a la convergencia en condiciones de vida entre los países, o bien tendencias a incrementar la desigualdad. Esta sería una "incertidumbre crítica", particularmente en cuanto a sus efectos sobre los conflictos intra y supra nacionales.
- **Ambientales:** evolución del cambio climático global, y sus manifestaciones específicas. Los efectos potenciales sobre los agroecosistemas, recursos hídricos, distribución de especies patógenas y enfermedades, son difíciles de predecir, pero potencialmente importantes. La seguridad alimentaria mundial, y el acceso al agua, serían directamente afectados, en el horizonte de tiempo de los escenarios, con los problemas asociados a las variaciones geográficas de los cambios climáticos que comenzarán a hacerse notar a mediados del período. Impactos adicionales sobre la biodiversidad, el funcionamiento de los ecosistemas y los ciclos ecológicos regionales existirán, pero son difíciles de evaluar y aún de identificar. El cambio ambiental global es probablemente una "invariante estratégica", o "elemento predeterminado", ya que los procesos de cambio climático global ya están desencadenados (IGBP 2001); las incertidumbres principales se dan en cuanto a su magnitud, y sobre todo, a la distribución geográfica de sus manifestaciones.
- **Culturales:** homogeneización cultural con expansión de la ética individualista y consumista, o bien despliegue de la ética de la solidaridad y la diversidad cultural. Esta disyuntiva representa una incertidumbre crítica, que impactaría directamente a la inserción de los países en el orden mundial.

➤ **Geopolíticas:** tendencias a la concentración del poder económico y militar y a un orden internacional autoritario por parte de los países industrializados, con conflictos internacionales crecientes y un recrudecimiento de los movimientos terroristas, o bien una estructura de poder más distribuida incluyendo países y agrupaciones regionales de países, en un clima internacional de cooperación. Esta es una incertidumbre crítica, afectando directamente los grados de libertad para los países.

Tres macroescenarios nacionales han sido definidos para orientar la discusión de las estrategias CyT relacionadas con la sostenibilidad ambiental en Argentina:

**La Voz del Pasado (Lánguido Suspiro):** este escenario representa la consolidación de la historia de altibajos con deterioro gradual.

**El Puma Rampante:** un escenario de aplicación exitosa del modelo neoliberal de crecimiento económico basado en la exportación.

**El Nuevo Camino (Búsqueda Emergente):** un escenario centrado en el conocimiento, el aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales, y la equidad social.

## DESPLIEGUE DE LOS ESCENARIOS

---

Los escenarios son representados cualitativamente como una sucesión de factores que, a partir de las fuerzas impulsoras iniciales, van concatenándose en el tiempo hasta producir la situación circa 2030-40.

Esta representación (Gallopín et al. 1997) no debe confundirse con un diagrama de bloques (variables) y sus relaciones funcionales; es sencillamente una sucesión temporal de los factores que se hacen importantes y a cuáles influyen en una secuencia temporal desde la parte superior a la inferior de la figura 4.

A continuación se resume el despliegue de los escenarios considerados. Las principales fuerzas impulsoras de los diferentes escenarios se resumen en la Tabla I. Nótese que los factores demográficos, a pesar de su innegable importancia económica y social, no aparecen entre las fuerzas impulsoras, ya que parecen ser relativamente comunes a todos los escenarios. En otras palabras, en el caso argentino, son invariantes estratégicas que no representan un eje diferenciador de los escenarios. Es cierto que los escenarios implicarían algunas diferencias en el comportamiento demográfico, particularmente en lo que se refiere a las tasas de emigración de científicos y profesionales, y tal vez a la inmigración desde países fronterizos<sup>10</sup>, pero estas variaciones serían mucho menos determinantes de la evolución general de los escenarios que las otras fuerzas impulsoras consideradas.

Los factores culturales, particularmente la persistencia de la corrupción y de la cultura de la trasgresión, versus el surgimiento de una ética de solidaridad social, se perfilan como una de las incertidumbres críticas en la génesis y evolución de los escenarios; lo mismo se puede decir con respecto a los factores de gobernabilidad.

---

<sup>10</sup> NO SE TOMAN EN CUENTA ALGUNAS POSICIONES DELIRANTES QUE DENUNCIAN UNA CONSPIRACIÓN INTERNACIONAL PARA ADUEÑARSE DE, Y POBLAR, LOS ESPACIOS VACÍOS DE LA PATAGONIA



Se ha sugerido que la carga de la deuda externa representaría una invariante estratégica para todos los escenarios. Sin embargo, se considera que el peso de la deuda histórica, a pesar de su volumen, puede ser un condicionante de los escenarios en los primeros años, pero no a largo plazo.

### **La Voz del Pasado (Lánguido Suspiro)**

En este escenario (Diagrama 1), las principales fuerzas impulsoras son:

- **Económicas:** se evidencia una predominancia de ciclos de crecimiento seguidos por otros de estancamiento, originados en factores externos e internos, y cambios fuertes de políticas económicas. Asimismo, el cortoplacismo predominante en inversiones y regulaciones contribuye a una ineficiencia generalizada de la economía en el largo plazo.
- **Tecnológicas:** predomina la difusión tecnológica incompleta y heterogénea, con sectores modernos y tradicionales desconectados entre sí.
- **Sociales:** la tendencia histórica a la desigualdad entre los sectores pudientes y empobrecidos continúa, a pesar de intentos incompletos de redistribución.
- **Ambientales:** se mantiene la falta de vigilancia y control sobre los impactos ambientales de las actividades humanas, llevando a la sobreexplotación de los recursos y servicios ambientales (recursos forestales, pesqueros y sobre todo las tierras arables, y servicios ambientales como la dilución y transporte de contaminantes). Esto conduce a una creciente degradación de los recursos naturales y a la contaminación del aire, agua y suelo.
- **Culturales:** la corrupción no llega a ser controlada efectivamente, y la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones y personas es generalizada.
- **Gobernabilidad:** continúan las tensiones y protestas sociales, medidas oficiales de coyuntura, y tensiones entre el Estado y el sector privado en relación a la distribución de beneficios y costos.

Los factores económicos, tecnológicos y de gobernabilidad mencionados, combinados con un grado significativo de obsolescencia tecnológica en un contexto internacional de tecnologización creciente de las economías, resultan en el largo plazo en un pobre crecimiento económico (esto es así, aunque hay períodos de rápido crecimiento en el corto plazo, aprovechando coyunturas internacionales y períodos de credibilidad sociopolítica).

Por otra parte, la combinación de factores económicos y las tensiones sociales, así como la pugna entre intereses públicos y privados, contribuye a generar patrones de desempleo cíclico, disminuyendo en los períodos de rápido crecimiento económico y aumentando en los períodos de estancamiento.

La confluencia de los ciclos de crecimiento/ estancamiento, obsolescencia tecnológica, sobreexplotación/ desaprovechamiento de recursos y servicios ambientales, tensiones Estado/sector privado, y el cortoplacismo de las medidas de gobierno, tiene un efecto importante en el ambiente. En general, la explotación de los recursos naturales es muy ineficiente debido a la obsolescencia tecnológica y las visiones miopes de corto plazo. Se tiende a hacer un manejo "minero" de los bosques y pesquerías, abandonando las áreas a medida que son sobre-explotadas y moviendo los capitales a otros ramos más rentables. Se aplican las tecnologías independientemente de su adecuación a las condiciones ecológicas o sociales locales.

Cuadro 1

## FUERZAS IMPULSORAS EN LOS DIFERENTES ESCENARIOS

FUERZAS IMPULSORAS CENTRALES	LA VOZ DEL PASADO (LÁNGUIDO SUSPIRO)	EL PUMA RAMPANTE	EL NUEVO CAMINO (BÚSQUEDA EMERGENTE)
Económicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciclos de crecimiento y estancamiento</li> <li>• Ineficiencia por cortoplacismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Énfasis en producción agropecuaria e industrial para exportación</li> <li>• Amplia apertura económica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apertura económica selectiva buscando competitividad basada en bienes y servicios tecnológicos y aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales</li> </ul>
Tecnológicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difusión tecnológica incompleta y heterogénea</li> <li>• Ineficiencia por desarticulación tecnológica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rápida difusión, particularmente en sectores asociados a las exportaciones y servicios no sustituibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovación y rápida difusión orientada social y ambientalmente, al desarrollo de las exportaciones</li> </ul>
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecientes desigualdades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continúan desigualdades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas redistributivas y de protección social</li> <li>• Énfasis sostenido en educación y capacitación</li> </ul>
Ambientales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desaprovechamiento de algunos recursos ambientales, sobre-explotación de otros</li> <li>• Creciente degradación ambiental y contaminación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continúa degradación ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección de ecosistemas y funciones críticas</li> </ul>
Culturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconfianza; incapacidad de concertar</li> <li>• Corrupción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preponderancia de la ética individualista y consumista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surgimiento de una ética de solidaridad social y de valoración de los factores no materiales de la calidad de vida</li> </ul>
Gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tensiones entre los sectores estatal y privado</li> <li>• Crecientes protestas sociales llegando a conflicto frecuente y generalizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidiaridad y reducción del Estado a favor del mercado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperación del papel regulador del Estado</li> <li>• Aumento de la participación ciudadana</li> <li>• Cooperación regional e internacional</li> </ul>

Así aumenta la tasa de deforestación principalmente en los bosques del norte, y colapsan algunas de las poblaciones de peces de mayor valor; en respuesta, los esfuerzos de pesca se concentran en especies alternativas, en un proceso de reducción de las capturas en volumen y calidad. La sobre-explotación de los suelos agrícolas bajo una racionalidad económica que privilegia el máximo beneficio en el menor plazo, lleva a una paulatina erosión y pérdida de la fertilidad de los mismos.

Los instrumentos económicos y regulatorios para mantener la calidad ambiental son insuficientes, erráticos, y poco respetados.

La calidad ambiental se recupera sólo parcialmente, durante los períodos de estancamiento económico, cuando disminuyen las presiones de explotación. Sin embargo, algunos recursos se siguen deteriorando en esos períodos debido a la extracción de los mismos para la supervivencia de los sectores empobrecidos [Ej.: extracción de leña, sobrepastoreo caprino, quema de bosques].

La contaminación del aire y de los cursos de agua continúa, asociada a la disminuida capacidad reguladora del Estado y a la reducción (durante los períodos de estancamiento económico) de inversiones de las empresas que proveen agua potable y servicios sanitarios. El deterioro en los servicios es

asimétrico, afectando mucho más la calidad de vida de las zonas habitadas por los sectores de baja capacidad adquisitiva que generan escasa rentabilidad para las empresas que proveen los servicios.

La contaminación de origen industrial continúa aumentando, en el contexto de las tensiones entre Estado y sector privado, y la escasa capacidad estatal para imponer controles.

Al mismo tiempo, fenómenos internacionales y globales como la globalización económica, la volatilidad financiera internacional, los rápidos avances científico-tecnológicos en los países industrializados, los cambios ambientales globales (clima, dispersión de patógenos y enfermedades, etc.), y el aumento de conflictividad internacional originados en el crecimiento de las desigualdades entre los países ricos y pobres, la acción del terrorismo global, y las acciones y reacciones de los países poderosos, contribuyen a afectar la gobernabilidad y la economía del país. Los cambios climáticos se combinan con la ineficacia de las medidas de regulación, prevención y planificación, exacerbando la frecuencia y magnitud de los desastres "naturales" particularmente las inundaciones en el centro del país, que generan grandes pérdidas humanas y económicas en forma recurrente.

Para mediados de la década del 2010, la Argentina se ve agobiada por crecientes conflictos sociales, una clara pérdida de la competitividad económica internacional, el agotamiento significativo de los recursos naturales más sobre-explotados (bosques, suelos agrícolas, y pesquerías) que incide negativamente sobre la economía, y en una pérdida de la gobernabilidad interna.

Para fines del período (ca. 2030) estas dinámicas económicas, sociales y ambientales confluyen en una situación de inestabilidad crónica, y una creciente vulnerabilidad a las perturbaciones externas (especialmente financieras y ambientales). Una de las posibles reacciones a esta situación es la de un retorno a ciclos de dictaduras militares.

La imagen para esa época se resume en la Figura4a, donde el diagrama semi-cuantitativo tipo "radar" permite visualizar integradamente un perfil de la situación a lo largo de varias dimensiones críticas.

### **El Puma Rampante**

En este escenario (Diagrama 2) las principales fuerzas impulsoras son:

- **Económicas:** una amplia apertura económica al proceso de globalización, con una política de fomento a la producción agropecuaria e industrial dirigidas al mercado externo.
- **Tecnológicas:** rápida difusión tecnológica (con escasas innovaciones propias) particularmente concentrada en los sectores ligados a las exportaciones y a los servicios no importables (salud, provisión de agua y energía). Los sectores productivos dirigidos al mercado interno están en segunda prioridad, pero se benefician de la modernización tecnológica general.
- **Sociales:** continúan las tendencias históricas de desigualdad.



- **Ambientales:** se mantiene la falta de control sobre las secuelas ambientales de la producción y consumo; continúa la degradación ambiental.
- **Culturales:** una ética individualista y consumista comienza a preponderar.
- **Gobernabilidad:** El Estado se vuelve francamente subsidiario y se reduce fuertemente. Se evidencia un fuerte predominio del mercado y del poder del sector privado nacional y particularmente transnacional.

La irrestricta apertura al comercio internacional, el fuerte estímulo a las exportaciones, la rápida difusión tecnológica aprovechando la base científico-técnica ya instalada y la importación de tecnologías, contribuyen a un salto en la productividad de los sectores exportadores, pero la producción para el consumo interno queda rezagada, llevando eventualmente a la implantación de una economía dual. Esta dualidad, en el contexto de una desigualdad social pre-existente, una franca subsidiaridad del Estado frente a las empresas, y una atmósfera cultural individualista, competitiva, y contaminada por la corrupción, agrava las asimetrías en la distribución de los beneficios del crecimiento económico. El empleo crece en algunas ramas, pero el empleo neto total aumenta sólo débilmente; la rápida difusión tecnológica contribuye a un desempleo estructural en los sectores más modernos. Esta secuencia contribuye al incremento de las tensiones sociales. Esas tensiones, eventualmente, llevan a la instalación de un sistema autoritario, aunque formalmente democrático, que logran mantenerlas bajo control, a costa del sacrificio de las libertades civiles.

Al mismo tiempo, el crecimiento de la economía resulta en una moderada reducción de la pobreza (aunque se mantienen las fuertes desigualdades), y un aumento del consumo total. Este último, sumado a las altas tasas de crecimiento de la economía, y la débil regulación de las actividades producto de la subsidiaridad del Estado, contribuye a la sobre-explotación de los recursos naturales y al desaprovechamiento de recursos no utilizados por las empresas exportadoras, las que se concentran en las exportaciones basadas en recursos naturales con poca elaboración y escaso valor agregado.

La pérdida de fertilidad de los suelos pampeanos es compensada con la aplicación creciente de fertilizantes, lo que genera contaminación de las napas freáticas. Se extienden las tierras sembradas con soja genéticamente modificada para adaptarse a climas semiáridos, ampliándose las tierras sembradas independientemente de la fragilidad de los suelos, lo que incentiva la erosión.

Las presiones de exportación resultan en la tala de bosques, avanzando sobre las masas forestales de menor calidad en la medida que se extinguen los mejores bosques debido a un manejo insostenible.

El esfuerzo de pesca marítima, efectuado por grandes empresas nacionales y multinacionales, continúa creciendo, a pesar que los retornos muestran tendencias decrecientes. Colapsan varias de las pesquerías más explotadas y el esfuerzo pesquero se vuelca gradualmente a las especies de menos valor comercial, generando cambios estructurales en las comunidades biológicas de las costas argentinas.

La contaminación industrial y urbana sigue creciendo, con la excepción de aquéllas que afectan directamente a las exportaciones debido a las sensibilidades de los mercados externos o a la vigencia de tratados internacionales (pesticidas en las frutas, carnes y peces, maderas obtenidas por métodos de explotación depredadores, etc).

Eventualmente, el avanzado deterioro ambiental comienza a mostrar repercusiones: por un lado, la contaminación afecta crecientemente la salud y otros aspectos de la calidad de vida de los sectores más pudientes (a pesar de su capacidad de refugiarse en las áreas menos contaminadas), lo que, dada su influencia en la sociedad, genera una reacción del sector privado y también del público. Por otro lado, los recursos naturales sobre-explotados comienzan a escasear afectando el volumen y la calidad de las exportaciones, llevando también a reacciones gubernamentales y empresarias.

La consecuencia es la adopción de una serie de medidas para aumentar la sostenibilidad de los recursos naturales exportables y para reducir la degradación y contaminación ambiental. Las mismas, dada la lógica de su origen, no alcanzan a ir mucho más allá de acciones mitigadoras, sin generar transformaciones profundas ni soluciones de largo plazo.

Para fines del periodo, la economía es pujante, con un moderado, pero controlado, grado de degradación ambiental, se ha establecido una sociedad dual con un sector afluente y una mayoría empobrecida, y la autonomía nacional está severamente limitada. El perfil cualitativo de esta situación aparece en la Figura 4b.

### **El Nuevo Camino (Búsqueda Emergente)**

Este escenario se hace posible gracias a una voluntad generalizada de repensar el país, que se genera como secuela de las repetidas frustraciones sociales, una renovación de la clase política, y una respuesta participativa ciudadana al descontento generalizado.

Las principales fuerzas impulsoras en este escenario (Diagrama 3) son:

➤ **Económicas:** se redefine la apertura de Argentina al comercio internacional haciéndose más selectiva, y buscando incrementar los grados de libertad del país en los tratados comerciales regionales e internacionales.

Se intenta aprovechar mejor la fuerza de trabajo que es, en términos de la región, relativamente educada y capacitada, para intentar lograr competitividad en productos y servicios sofisticados. Asimismo se busca aprovechar las ventajas comparativas ecológicas del país, aplicando tecnologías modernas para el aprovechamiento óptimo y sostenible de los bienes y servicios ecológicos (tierras agrícolas, bosques, recursos pesqueros, recursos ecoturísticos, y servicios ambientales de regulación de cuencas, de control biológico de plagas, etc.).

➤ **Tecnológicas:** se establecen políticas de largo plazo de fomento a la innovación y difusión tecnológicas, dirigidas por un lado a los productos y servicios de exportación, y por otro a satisfacer el mercado interno y las necesidades sociales.

➤ **Sociales:** se implementan gradualmente políticas redistributivas y de protección social. Se establece un compromiso político interpartidario e intersectorial para un aumento sostenido de la inversión en educación y en ciencia y tecnología.

➤ **Ambientales:** se establecen e implementan políticas de protección de los ecosistemas y funciones ecológicas prioritarias (en términos de su efecto sobre la vida humana o las potencialidades económicas). Se establecen normativas claras de control de la contaminación.

➤ **Culturales:** como reacción a la corrupción y la desesperanza de épocas recientes, comienza a afianzarse gradualmente una ética de solidaridad social y una reconsideración del consumismo como sucedáneo de la calidad de vida.

➤ **Gobernabilidad:** el gobierno fortalece los vínculos con la sociedad civil y con el sector privado, con acuerdos de gobernabilidad que implican una recuperación del rol regulador del Estado, y un aumento de la participación ciudadana. El país busca activamente la cooperación regional e internacional. Se implementan fuertes políticas anticorrupción.

Las medidas económicas adoptadas, combinadas con el estímulo al desarrollo científico-tecnológico focalizado en áreas críticas de la producción para el mercado interno y externo, junto con tareas de desarrollo de mercados, y el apoyo a la pequeña y mediana empresa urbana y rural, comienzan a consolidar una incipiente "economía del conocimiento".

La economía crece moderada pero sostenidamente.

En una segunda fase, el desarrollo productivo y tecnológico lleva a una diversificación y aumento de eficiencia. Se consolidan nuevas líneas de producción y exportación de productos manufacturados de alto valor agregado basados en recursos y servicios ambientales (fármacos y alimentos obtenidos de la fauna y flora nativas, nuevos materiales obtenidos del procesamiento de la biomasa, productos obtenidos aprovechando las ventajas de los ambientes ecológicos del país).

La diversificación productiva y tecnológica genera demandas crecientes al sistema científico-tecnológico nacional, estimulando su desarrollo y grado de sofisticación, lo cual es reforzado por la operación de alianzas estratégicas científico-tecnológicas y comerciales con otros países.

Todos estos factores confluyen en una aceleración del crecimiento económico apoyado en dos pilares fundamentales: el aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas industriales, tecnológicas y ambientales por un lado, y al aumento de la demanda interna por el otro, asociada a la mejora de la situación social y del empleo.

Por su parte, el reinicio del crecimiento económico al principio del período sumado a las políticas de protección social y el refuerzo de la educación conducen a un aumento del empleo, que se incentiva a medida que crece la economía y que contribuye, aunado a las políticas sociales y las acciones solidarias de la sociedad civil, a una disminución de las desigualdades.

La situación ambiental mejora inicialmente gracias a las políticas de protección ambiental, la acción fortalecida del estado nacional y los gobiernos locales, y las presiones de la sociedad civil. La aplicación inicial de controles relativamente costosos "fin de tubo" (end of pipe) de las emisiones y desechos contaminantes, evoluciona progresivamente en la dirección de la re-estructuración de los procesos productivos completos con mayor eficiencia de uso de los insumos y fuerte reducción de desechos finales, una estrategia mucho más económica a largo plazo.



Las políticas de uso sostenido de los recursos ambientales, junto con la revalorización económica de recursos y servicios ecológicos previamente desapercibidos, lleva a que se empiecen a valorar y utilizar una serie de recursos adicionales a los utilizados tradicionalmente. Al mismo tiempo, la presión sobre los recursos naturales se modera debido a la aplicación de criterios de sostenibilidad.

Eventualmente, se evidencia una paulatina recuperación de los ecosistemas más degradados (estepas patagónicas, bosques, estuarios, etc). Se desarrollan ecosistemas inéditos asociados a nuevas formas de producción o protección de áreas, verdaderas reconfiguraciones socio-ecológicas en áreas rurales y periurbanas.

El contexto internacional resulta relativamente favorable en este escenario, con una reactivación de esfuerzos de cooperación para el desarrollo, y con acuerdos binacionales y multinacionales de tipo comercial y tecnológico. La percepción de la gravedad de los cambios ambientales globales que comienzan a manifestarse lleva a tomarlos seriamente en consideración, y dispara esfuerzos globales mancomunados para afrontar los problemas<sup>11</sup>.

Para fines del período, se ha instalado una sólida economía con un fuerte componente de conocimiento, se han recuperado los recursos ambientales principales, la calidad de vida de la población ha aumentado (desacoplándose relativamente del consumo material), se han alcanzado niveles razonables de equidad y de armonía social, y la gobernabilidad y autonomía nacionales se mantienen a niveles francamente superiores a los históricos. Esta situación se resume en la Figura 4c.

Nótese que, aunque el "valor" de CyT en este escenario y el Puma Rampante es el mismo, existen diferencias cualitativas profundas en el tipo de CyT preponderante en los dos escenarios, tal como se detalla en la Sección 6.

Una pregunta que surgió durante la presentación de los escenarios es si la mejora de la calidad ambiental en el Nuevo Camino relativa a la del Puma Rampante, simultáneamente con un menor crecimiento económico en el primero, obedece al supuesto de una incompatibilidad entre crecimiento económico y calidad ambiental. La lógica utilizada aquí no es esa; se supone que el crecimiento económico a toda costa no es el objetivo supremo en este escenario, sino que la meta es el mejoramiento sostenible de la calidad de vida de los habitantes, la que depende sólo parcialmente del crecimiento económico. En otras palabras, los estilos o modelos de desarrollo no son los mismos. Por otra parte, la sostenibilidad y calidad ambiental tienen más prioridad política en este escenario que en los dos primeros.

## 4. CRITERIOS ESTRATEGICOS DESDE UNA OPTICA AMBIENTAL

Aquí se plantean algunos conceptos que derivan directamente de una óptica ambiental y que se consideran relevantes para una estrategia científico-tecnológica de largo plazo para Argentina. Las prioridades de investigación y desarrollo a nivel nacional obviamente deberán surgir de la combinación y compatibilización de necesidades, recursos y oportunidades, to-

---

<sup>11</sup> ESTE CONTEXTO INTERNACIONAL FAVORABLE ES UN COMPONENTE LÓGICO DEL ESCENARIO, LO QUE NO QUIERE DECIR QUE SEA UNA PRECONDICIÓN ABSOLUTA PARA SU FACTIBILIDAD.

mando en cuenta los factores sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales y, fundamentalmente, un proyecto social que enmarque y dé sentido a la estrategia científico-tecnológica. Esta sección se concentra sólo en aquellos aspectos directamente relacionados con la problemática ambiental.

Aquí no se pretende proponer recomendaciones detalladas<sup>12</sup> sino grandes temas de valor estratégico.

## LAS TECNOLOGÍAS NUEVAS Y EMERGENTES

---

Uno de los aspectos importantes a considerar es el papel potencial de las tecnologías nuevas y emergentes en la utilización sostenible de los recursos ambientales. El uso de tales tecnologías (informática, biotecnología, nuevos materiales, nuevas fuentes de energía, nanotecnología) puede contribuir en forma importante al desarrollo sostenible del país. Sin embargo, en general las prioridades actuales de I+D no están dirigidas a aprovechar este potencial en forma plena.

Algunos de los atributos de estas tecnologías (en comparación con las tecnologías modernas clásicas) que tienen importancia estratégica para el desarrollo ambientalmente sostenible son (Gallopin, 1995) su **ambivalencia** (son utilizables para centralizar la producción y el control y concentrar la información y poder, pero también para la descentralización de las decisiones, el aumento de la participación, y la vinculación entre poblaciones aisladas), su **flexibilidad** (posibilidad de adaptación a diversas condiciones sociales y ambientales locales, independencia relativa de la escala de planta respecto a la escala de los mercados) e **intensidad en conocimiento** (muchas de ellas son conocimiento-intensivas más que intensivas en capital, energía, o materiales, y por lo tanto ahorradoras de recursos naturales y energía)<sup>13</sup>.

## ALGUNOS CONCEPTOS DE VALOR ESTRATEGICO

---

En Argentina, diferentes actores sociales y tipos de producción coexisten en ambientes disímiles. Una estrategia basada en el pluralismo tecnológico (uso complementario de tecnologías tradicionales, "modernas", y de punta) es importante para una gestión sostenible de la heterogeneidad.

El pluralismo productivo, con coexistencia de diferentes grandes tipos de sistemas productivos rurales, integrados a través de políticas locales, nacionales y regionales, representa una alternativa más apropiada que la homogeneización productiva desde el punto de vista de la sostenibilidad del desarrollo.

En términos de sostenibilidad ambiental el concepto de hibridización tecnológica (integración constructiva de tecnologías nuevas y emergentes en tecnologías tradicionales o modernas) asu-

---

<sup>12</sup> EL DOCUMENTO DE LA SECRETARÍA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA (BÁRBARO, 2003) CONTIENE UNA LISTA BASTANTE DETALLADA DE EXCELENTES RECOMENDACIONES REFERIDAS A LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES. <sup>13</sup> SI BIEN NO TODAS LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EXHIBEN ESTOS ATRIBUTOS EN EL MISMO GRADO (POR EJEMPLO, LAS TECNOLOGÍAS DE NUEVOS MATERIALES SON MUCHO MÁS INTENSIVAS EN CAPITAL QUE MUCHAS FORMAS DE BIOTECNOLOGÍA) ÉSTAS SON PROPIEDADES DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS QUE LAS DIFERENCIAN, EN CUANTO A SU POTENCIAL PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO, DE LAS TECNOLOGÍAS PREVIAS A LA "TERCERA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL".

me particular importancia, requiriendo nuevas formas de organización y una estrategia integral para el desarrollo y la difusión tecnológica.

El área de aplicación de las nuevas tecnologías sofisticadas no se reduce al sector "moderno" de la economía (esencialmente urbano-industrial). Estas tecnologías pueden cumplir un papel muy importante, dado el contexto actual de la región, en la generación de nuevas soluciones a problemas tales como los de la pobreza crítica, utilizando la ciencia y la tecnología de punta para desarrollar nuevas y eficaces soluciones de tecnología simple accesible a las poblaciones marginales, o en la reformulación y revalorización de tecnologías nativas cuyo uso esté extendido en la región. Esto implica el uso de tecnologías de punta para desarrollar soluciones de "simplicidad sofisticada".

Un principio importante es el de la integración entre las diferentes áreas de las nuevas tecnologías. A menudo se presupone, por ejemplo, que el campo de aplicación de la biotecnología está limitado a la agricultura o a la industria farmacológica, y que el campo de aplicación de la informática es el sector servicios y el industrial. La integración entre las áreas de nuevas tecnologías puede posibilitar sinergias muy importantes (por ejemplo en el campo de la agricultura campesina).

## CRITERIOS ECOLÓGICOS PARA LA SELECCIÓN DE TECNOLOGÍAS

---

Los factores ecológicos fundamentales que cualquier tecnología sostenible tiene que tener en cuenta para asegurar la sustentabilidad ecológica y la renovación de los ecosistemas pueden ser identificados en términos generales. Los mismos factores se consideran válidos para el manejo sostenido de los ecosistemas naturales, los alterados, los ecosistemas degradados y los artificializados. Sin embargo, las tecnologías tendrían que incluir, en los últimos casos, medidas específicas a fin de restaurar o reemplazar flujos, mecanismos o recursos ecológicos deteriorados. Los factores principales son:

1. Los niveles y ritmos de flujos de entrada y salida que determinan el mantenimiento del ecosistema. Esos flujos pueden ser alterados dentro de ciertos límites por las acciones humanas. Sin embargo, en todos los ecosistemas existen límites de tolerancia para los niveles superiores e inferiores de perturbación de los flujos con el mundo externo; cuando estos límites son sobrepasados, ocurren cambios ecológicos estructurales. Por ejemplo, los flujos de agua que entran y salen de los humedales son críticos para su supervivencia. En algunos casos, los flujos naturales pueden ser reemplazados por subsidios humanos.
2. El stock, fuente o principal reserva de renovación. Cuando este stock se reduce debajo de ciertos niveles, aumenta la vulnerabilidad y se pierde la capacidad de renovación. Por ejemplo, en los bosques húmedos tropicales las reservas críticas de renovación son el sotobosque, el suelo (generalmente vulnerable), y la diversidad y heterogeneidad. En algunos casos, los subsidios humanos pueden sustituir la reserva natural.
3. La oferta ecológica (stock, flujo o funciones ecológicas explotables por el hombre). Su oferta y calidad es afectada por los otros factores, y puede incluir muchas oportunidades no percibidas. Por ejemplo, los manglares pueden suministrar no solamente madera y otros productos bajo una agricultura migratoria sostenible, además de pes-



ca y extracción de fauna acuática, sino que proveen funciones ecológicas tales como la regeneración de nutrientes y la dilución de residuos orgánicos y contaminantes.

4. Los mecanismos internos homeostáticos básicos. Todos los ecosistemas poseen mecanismos de retroalimentación reguladores u homeostáticos que tienden a preservar su funcionamiento y renovación, y éstos deben ser tomados en cuenta para la sostenibilidad. En algunos casos, ciertos elementos de esos mecanismos podrían ser reemplazados o artificializados. Por ejemplo, las precipitaciones escasas e intermitentes características de los desiertos cálidos, impiden la concentración de sales y tóxicos en los suelos asociada al ascenso capilar y la evaporación. Con frecuencia, las formas de riego que interfieren con este mecanismo generan problemas de alcalinización y toxicidad del suelo. Otro ejemplo es la frecuente explosión de poblaciones de plagas que sigue a la simplificación de algunos ecosistemas complejos, debido a la eliminación de mecanismos reguladores naturales.

## PRIORIDADES AMBIENTALES DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

---

Se presentan aquí sólo las grandes prioridades que surgen de un análisis general de las condiciones ambientales de Argentina.

- a) El estudio del funcionamiento de los ecosistemas naturales argentinos, incluyendo sus respuestas a las acciones humanas y a las perturbaciones naturales. La mayoría de los estudios ecológicos en el país son muy descriptivos, arrojando poca luz sobre la dinámica, evolución y límites de resiliencia ecosistémicos, y particularmente acerca de esquemas alternativos de manejo sostenible.
- b) El estudio de los ecosistemas perturbados y degradados, así como de los neoeosistemas estabilizados que han sido generados por las transformaciones antrópicas, a fin de recomendar técnicas apropiadas de manejo o recuperación. Tales nuevas configuraciones ecológicas no son necesariamente de baja productividad; en muchos casos proveen una oferta de nuevos recursos potencialmente utilizables.
- c) El estudio comparativo de las formas concretas adoptadas localmente por la relación entre sociedad y naturaleza en diferentes regiones de Argentina. Esos estudios son esenciales para la propuesta de soluciones realistas y aceptables al problema de la degradación ecológica, teniendo en cuenta tanto las dinámicas ecológicas como la racionalidad y condiciones de los actores sociales.
- d) El estudio de las interacciones entre los grandes ecosistemas del país y de éstos con los de otros países, las que pueden generar efectos a grandes distancias y con largos retardos de tiempo.

## ATRIBUTOS DE UNA ESTRATEGIA CIENTÍFICO TECNOLÓGICA

---

- i) Definición de necesidades y desarrollo de una capacidad científica básica en relación con los problemas ambientales centrales (producción sostenible de alimentos, manejo sostenible de recursos naturales renovables y control de la contaminación).

- ii) Desarrollo de mecanismos e incentivos para articular la capacidad de investigación básica (existente y nueva) con la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico.
- iii) Desarrollo de mecanismos para vincular el sistema de investigación y desarrollo con los sectores de producción, sus demandas y recursos (incentivos y canales de comunicación).
- iv) Énfasis en investigación y desarrollo alrededor de grandes problemas, no de disciplinas o sectores. En consecuencia, impulso a la investigación y desarrollo interdisciplinario e intersectorial. Por ejemplo, el ataque al problema alimentario debería involucrar estudios conjuntos ecológicos, agronómicos, económicos, sociales y culturales. Las soluciones biotecnológicas deberían interactuar con las aplicaciones de la informática, la telemetría, las telecomunicaciones, así como con la utilización de nuevas fuentes de energía y posiblemente de nuevos materiales. La solución integral podría involucrar una combinación balanceada de tecnologías conocidas y nuevas.
- v) Refuerzo de la investigación cooperativa, involucrando diferentes centros dentro del país y también con otros países. Involucra el posible desarrollo de nuevos estilos de investigación y gestión.
- vi) Desarrollo de mecanismos eficientes para la comunicación y transferencia de resultados y experiencias dentro del país (actualmente mucho más débil que la comunicación con los centros internacionales de investigación).
- vii) Desarrollo de mecanismos para la utilización plena de la creatividad local (implica redefinir la medición de los criterios internacionales de excelencia y la aplicación de los derivados de las modas de investigación; la recuperación y revalorización del conocimiento y tecnología tradicionales locales; la participación de la población local en la definición de problemas y la aceptabilidad de las soluciones).
- viii) Desarrollo de una capacidad institucional para la gestión del pluralismo tecnológico, optimizando las capacidades instaladas (combinando nuevas tecnologías, tecnologías "modernas" y tecnologías tradicionales).
- ix) Énfasis en la accesibilidad de la tecnología para los productores rurales de bajos ingresos y en la autodependencia local (evitando el efecto marginalizador de la Revolución Verde), en paralelo al desarrollo de grandes sistemas de producción sofisticados. Implementación de mecanismos para articular la producción agrícola homogénea y de gran escala con la producción diversificada de pequeña escala (minimizando así la expulsión de mano de obra rural hacia tierras marginales). Enfoques descentralizadores y desconcentradores.
- x) Énfasis en la flexibilidad y adaptabilidad a las condiciones locales y ante cambios inesperados en direcciones y prioridades.
- xi) Énfasis en la flexibilidad y adaptabilidad a las condiciones locales y ante cambios inesperados en direcciones y prioridades.

## 5.

### CONCLUSIONES DE LOS ESCENARIOS: IMPLICACIONES PARA LAS POLITICAS CyT

---

Obviamente los tres escenarios tienen implicaciones muy diferentes para las estrategias y políticas científico-tecnológicas de largo plazo.

De materializarse **“La Voz del Pasado”**, no existiría una demanda de CyT por parte de la sociedad, y de hecho el sistema científico-tecnológico nacional sería considerado como algo relativamente superfluo (y lo sería en un grado considerable, dentro del contexto predominante). La utilidad del sistema de C&T consistiría fundamentalmente en proveer profesionales y técnicos capacitados para cubrir las necesidades básicas de funcionamiento del sistema socio-económico, y para mitigar algunos problemas agudos que se presenten, de tipo social o ambiental. El sistema de CyT estaría cada vez mas alienado de la sociedad, y la escasa demanda social de técnicos y científicos estaría dirigida a técnicos “operadores” y “reparadores” de los equipos y servicios, más que a científicos o innovadores.

La definición (y sobre todo, la implementación) de políticas CyT a largo plazo es escasamente imaginable en este futuro, como no sea una política relativamente autista dirigida a la supervivencia del sistema científico-tecnológico mismo, priorizando temas de investigación definidos exógenamente o para los cuales se consigue financiación; las políticas serían esencialmente de corto plazo. La emigración de los especialistas más calificados representaría un drenaje continuo del capital intelectual construido por el país.

El caso del **“Puma Rampante”** es bastante diferente. Allí sí se generaría una demanda real para la aplicación de la ciencia y la tecnología a la producción, particularmente en los sectores dirigidos a la exportación. Sin embargo, muchas de las tecnologías utilizadas serían directamente importadas de las casas matrices y financiadas con el pago de regalías. La demanda principal en este escenario sería para adaptar las tecnologías importadas a las condiciones nacionales, para operar sistemas tecnológicos complejos, y para diseñar y construir las nuevas instalaciones y obras de infraestructura necesarias. A finales del período habría un crecimiento de la demanda por ciencia y tecnología para resolver los problemas ambientales más preocupantes para los sectores poderosos.

En este escenario, una política de CyT de largo plazo consistente con el mismo tendería a realizar inversiones e implementar estrategias dirigidas a elevar el nivel de calidad de la oferta CyT, garantizando una provisión continua de científicos, técnicos y profesionales (estos últimos principalmente pertenecientes a los sectores financiero, legal y médico).

El tercer escenario, **“El Nuevo Camino”**, es el que genera una demanda más definida y sostenida sobre el sistema CyT. La necesidad de desarrollar una economía del conocimiento, encontrar soluciones propias basadas en las condiciones y ventajas competitivas locales y nacionales (como se dio en el caso del desarrollo del alcohol como combustible automotor en Brasil), y aprovechar en forma sostenible la oferta nacional de bienes y servicios ecológicos, requerirá de un gran estímulo a la innovación CyT, además de la capacidad de adaptar y mantener tecnologías existentes o adquiridas en el exterior. Esto hará necesario desarrollar una política CyT de mediano y largo plazo articu-



lada con las políticas de desarrollo económico, social y ambiental. Tal política y las estrategias asociadas deberán apuntar a un mejoramiento cuantitativo y cualitativo del sistema CyT nacional (empezando por convertirlo en un verdadero sistema, con interconexiones funcionales entre sus elementos), y a su articulación con el sistema productivo (público y privado) y el social.

En el caso de Argentina, esto implica no sólo reconstruir la capacidad C&T que hoy ya se ha perdido, sino también impulsar los desarrollos científico-tecnológicos requeridos para generar una verdadera economía de la información, y además afrontar, al mismo tiempo, los nuevos desafíos C&T planteados por la problemática del desarrollo sostenible.

Este no es un desafío trivial; existe un creciente reconocimiento internacional (mundial y regional) acerca de la necesidad de un cambio de rumbo en las maneras en que se concibe y se practica la ciencia y la tecnología, para adecuarlas al desafío de satisfacer las necesidades humanas al mismo tiempo que se preservan los sistemas ecológicos de soporte de la vida (Kates et al, 2001; Gallopín, 2002; CEPAL, 2003). Estos desafíos van mucho más allá de fomentar investigaciones interdisciplinarias y la investigación orientada por problemas, pero están al alcance de un país como Argentina.

Uno de los aspectos que surge claramente del análisis de los escenarios es la ineludible necesidad de conectar las políticas científico-tecnológicas de largo plazo con las políticas económicas y sociales y, en definitiva, con un proyecto de país. Una estrategia de CyT adecuada para una evolución del país en un escenario de "El Nuevo Camino" sería probablemente inoperante (y probablemente no implementada) en un contexto de "La Voz del Pasado" y aún de "El Puma Rampanante". Una estrategia adaptada a "La Voz del Pasado" estaría a contrapelo, y sería claramente insuficiente (e irrelevante) en un escenario de "El Nuevo Camino". Esto no pretende ignorar la capacidad de generar cambios positivos a través de buenas políticas científico-tecnológicas en cualquiera de los escenarios, pero sí señala la existencia de límites a su efectividad y relevancia, puestos por las macrovariables externas al sistema de CyT.

## 6.

### INTERVENCIONES Y REFLEXIONES QUE SURGEN DE LA EXPOSICIÓN

---

#### VISIONES DE LOS COMENTARISTAS

---

La exposición del Dr. Gilberto Gallopín fue comentada en detalle por Rubén Patrouilleau, Jefe de Gabinete de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), a través de Guillermo Lingua; Pablo Canziani de la Mesa de Diálogo Argentino y Néstor Bárbaro de la SECYT. En esas exposiciones se presentaron comentarios y sugerencias, algunos de los cuales fueron incorporados al presente documento.

En la presentación del Lic. Patrouilleau se destacó en primer lugar la convergencia de esfuerzos desde distintas áreas del gobierno para formular planes estratégicos. Esta convergencia deriva de una percepción del momento actual como de ruptura con tendencias precedentes y de oportunidad de pensar distintas alternativas de futuro. En esta dirección, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable ha elaborado unas "Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el crecimiento y la equidad".

De acuerdo con el enfoque de R. Patrouilleau, los escenarios 1 y 2 guardan relación estrecha con procesos históricos de la Argentina reciente, mientras que el tercero remite a dimensiones más utópicas.

El escenario 1 muestra un patrón caracterizado por un fuerte conflicto distributivo, con alternancia de períodos cortos de crecimiento económico y algunos logros en la lucha por la distribución del ingreso y la renta, con conflictividad política media o alta, con períodos dictatoriales, que implicaban retrocesos importantes. En este escenario, la dimensión ambiental es la más favorecida, no por el desarrollo de las capacidades para la administración sostenible de los recursos ambientales, sino por la relativamente baja presión sobre el stock de recursos como resultado de un crecimiento económico muy limitado.

El escenario 2 se asemeja a la puesta en práctica del modelo de desarrollo chileno en la Argentina. Este escenario presenta una tensión entre las posibilidades económicas de avanzar en la dirección descrita en el escenario y el potencial de conflictividad política que derivaría de la aplicación de las políticas implícitas en ese modelo.

El escenario 3 supone una situación de cambio del paradigma global, basada en una transformación ética regida por la solidaridad, que llega incluso a modificar pautas de producción y de consumo de bienes y servicios. A diferencia de los precedentes, este escenario solamente es posible en un mundo multipolar, con pérdida de hegemonía estadounidense. El agotamiento y reemplazo de los combustibles fósiles puede resultar una fuerza impulsora gravitante en el plano ambiental.

Pablo Canziani, de la Mesa del Diálogo Argentino, detalló la visión de esa organización sobre los aspectos ambientales.

Los principales conceptos vertidos fueron:

- El desarrollo sustentable se basa en las interacciones entre sociedad, economía y complejo de ciencia y tecnología.
- Existe la necesidad de realizar estudios integrados con la participación de especialistas de diferentes disciplinas.
- En ciencia y tecnología se debe trabajar en multidisciplinas y en colaboración con otras naciones y con organismos internacionales.
- Es necesario evaluar y conocer los impactos del cambio global y adoptar acciones de mitigación.
- En el caso de que no se puedan mitigar dichos efectos, la ciencia y la tecnología deben contribuir a ayudar a la sociedad a adaptarse a estos cambios con el menor costo ambiental y social.
- Existen determinadas fallas en el sistema de ciencia y tecnología nacional:
  - Desmantelamiento de la observación de variables ambientales.
  - Abandono de las bases de datos.

- Rigidez en la investigación que impide la interdisciplina.
- Preservación de feudos personales y acaparamiento de temas.

#### Pautas:

- Profundizar en el conocimiento de los recursos naturales.
- Profundizar en el conocimiento de la demanda sobre los recursos naturales para garantizar su uso sustentable.
- Conocer los impactos que alcanzará a todos los ámbitos, para obrar en consecuencia

Por su parte, el ingeniero Néstor Bárbaro (SECYT) centró su exposición en la necesidad de instalar en la sociedad la problemática ambiental. Hizo una referencia al documento "Prioridades en ciencia y tecnología para el uso sustentable de los recursos naturales en el marco de las políticas nacionales" que fue el resultado del trabajo de un amplio grupo de investigadores provenientes de distintas disciplinas (Programas y Proyectos Especiales, SECYT).

Para el Ing. Bárbaro, los recursos naturales plantean un tema central de la agenda actual tanto en el nivel de las naciones como en el internacional, a saber, la relación entre desarrollo, ambiente y sociedad, con miras al objetivo de un desarrollo que permita el uso sustentable de los recursos naturales, la continuidad de los procesos ecológicos que derivan de la diversidad biológica y el mejoramiento de la calidad de la vida humana. El objetivo planteado -desarrollo sustentable- implica principalmente un cambio de actitud de los diferentes actores sociales y gubernamentales intervinientes.

Además, explicó que el establecimiento de las bases científicas y tecnológicas para el pleno aprovechamiento de los recursos naturales en un marco de sustentabilidad, implica un fuerte esfuerzo económico y supone una opción por un desarrollo científico acorde con la complejidad y magnitud de la cuestión de referencia. En su opinión la decisión política a partir de la cual se establece el direccionamiento y el esfuerzo antes mencionados, son parte de la decisión del país en transformar el actual modelo de desarrollo y, en la cuestión que nos ocupa, en especial referencia a las formas de ocupación del territorio y al uso de sus recursos naturales.

N. Bárbaro sostuvo que esta responsabilidad atañe, también, al sector científico, ya que la ciencia aporta al avance permanente de la frontera de los conocimientos. Este avance tiene una escala espacial bien definida. Es a partir del conocimiento del territorio, de sus particularidades y de su evolución natural y social, que el sector aporta al desarrollo de la cultura nacional.

También señaló que Argentina va hacia una pérdida de los recursos energéticos y que esos temas deberían estar con mayor profundidad dentro de la problemática ambiental analizada.

En su comentario final destacó que las nuevas tecnologías requieren: pluralismo tecnológico, pluralismo productivo e hibridación tecnológica. Incluso, consignó que algunas de ellas se manifiestan en los escenarios actuales.



## LOS ESCENARIOS: OBSERVACIONES GENERALES

---

Las observaciones de los comentaristas fueron enriquecidas a lo largo del debate, que se centró en algunos aspectos relativos a los escenarios y en algunas precisiones sobre la información disponible respecto de la situación ambiental del país. Asimismo, se destacó la necesidad de que la SECyT impulse de manera decidida y sistemática la instalación pública del tema y la reflexión intelectual y política sobre la dimensión ambiental del desarrollo del país.

Sobre los escenarios se señaló, en primer lugar, la importancia de la articulación de las variables ambientales con elementos centrales de la política y de las fuerzas económicas y sociales. En segundo lugar, se buscó precisar las diferencias entre los escenarios y la necesidad de evaluar sus posibilidades. De manera sintética, para el expositor los escenarios 1 y 2 difieren en su orientación básica, más de tipo desarrollista el primero, más neoliberal el segundo. En el caso del escenario 3, las diferencias son de otro orden, en la medida en que este escenario supone rupturas y cambios políticos y socioculturales que van más allá de las opciones de política habitualmente disponibles. Por lo tanto, es muy difícil estimar la probabilidad de que se afirmen las tendencias del escenario 3.

Sobre el papel del crecimiento económico en el escenario 3, se destacó que el énfasis está puesto en la calidad del crecimiento antes que en la posibilidad de un mayor crecimiento de la producción. En otras palabras, se procura buscar el óptimo sostenible antes que el máximo posible.

## CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN LOS DISTINTOS ESCENARIOS

---

En lo referente a la relación de la ciencia y la tecnología con los escenarios 2 y 3, se observó que en ambos casos hay demanda de conocimientos científicos y tecnológicos, pero el contenido de esas demandas es distinto. En el escenario 2 tienen preponderancia los aspectos tecnológicos, mientras que en el 3 la demanda sería más de tipo científico - innovativo. En cuanto al papel de la ciencia en el crecimiento económico para este escenario, el expositor señaló que si bien tiene importancia, su papel no se limita a la esfera de la economía del conocimiento sino que se busca que el conocimiento científico contribuya a una mejora de la calidad ambiental.

También se señaló que para cualquier estrategia en ciencia y tecnología que ponga énfasis en la dimensión ambiental sería conveniente definir criterios o atributos para la selección de tecnologías -ambientalencia, flexibilidad, integración, entre otros- que favorezcan patrones productivos sustentables.

## INVARIANTES ESTRATÉGICAS Y SECUENCIA DE ESCENARIOS

---

Se señalaron dos aspectos que el ejercicio debería integrar. El primero es el peso de la deuda nacional, que es una invariable estratégica con fuerte incidencia en cualquiera de los es-

cenarios. En particular, se sugirió la posibilidad de una secuencia entre los escenarios 2 y 3, en la cual las exigencias derivadas de las restricciones económicas conducen al escenario 2, mientras maduran los cambios culturales que pueden dar lugar al escenario 3.

La observación central del expositor sobre la eventual secuencia de escenarios es que los escenarios son construcciones estilizadas que son consistentes internamente y contrastantes entre sí, pero que luego, en la realidad se dan híbridos y situaciones no contempladas en los escenarios. Con todo, la secuencia no puede ser pensada como una evaluación porque en buena medida los escenarios son contradictorios, es decir, que la transición entre uno y otro supone una ruptura profunda.

El segundo aspecto que marca una incertidumbre crítica es la dimensión institucional, definida como una cultura de la trasgresión, que abarca desde los valores al funcionamiento de las instituciones. De manera complementaria, se destacó que un aspecto clave en la esfera institucional es el de la organización federal, en particular en la gestión ambiental que, por las características de su problemática, requiere un esfuerzo de coordinación interinstitucional y federal mucho mayor que el necesario para otras áreas.

## 7. REFERENCIAS

---

Bárbaro, N.O. (coord.) 2003. "Prioridades en ciencia y tecnología para el uso sustentable de los recursos naturales en el marco de las políticas nacionales". Dirección Nacional de Programas y Proyectos Especiales, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; diciembre 2003, Buenos Aires.

Barney, G.O. 1980. *The Global 2000 Report to the President of the US, Entering the 21st. Century* Washington, D.C.: US Government Printing Office.

Barney, G.O. 1993. *Global 2000 Revisited: What shall we do? The Critical Issues of the 21st Century*. Arlington, VA: Millenium Institute.

Burrows, B., Mayne, A. and Newbury, P. 1991. *Into the 21st Century: A Handbook for a sustainable future*. Twickenham, England: Adamantine.

Central Planning Bureau. 1992. *Scanning the Future: A Long-term Scenario Study of the World Economy 1990-2015*. The Hague: SDC Publishers.

CEPAL. 2003. *Ciencia y tecnología para el desarrollo sostenible. Una perspectiva latinoamericana y caribeña*. Serie Seminarios y Conferencias N°25; CEPAL, Santiago.

Cole, S. 1981. "Methods of analysis for long-term development issues". In: UNESCO. *Methods for Development Planning*. Paris: UNESCO Press.

Di Pace, M., F. Federovsky, G. Gallopín, I. Gómez, M. Gross, P. Gutman, J. Hardoy, B. Marchet-

- ti, J. Morello, A. Perez y M. Winograd. 1992. *Las Utopías del Medio Ambiente*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Erize, F. y M. Pellerano. 1989. "Situación de los recursos de la vida silvestre y de la educación ambiental de la Argentina y su evolución reciente". En: BID. 1989 "Segunda Reunión de Consulta con Entidades Públicas y Organizaciones No-Gubernamentales vinculadas con la Protección Ambiental y la Conservación de Recursos Naturales (24-26 Mayo de 1989). Situación del Medio Ambiente en Argentina"; Washinton, D.C.
- FAO 2001. *Global Forest Resources Assessment 2000 (FRA 2000)*. FAO Forestry Paper 140. Rome. Disponible en Internet en: [www.fao.org/forestry/site/fra2000report/en](http://www.fao.org/forestry/site/fra2000report/en)
- Gallopín, G. C. (Ed.) 1995. *El futuro ecológico de un continente. Una visión prospectiva de la América Latina*. Universidad de las Naciones Unidas (Fondo de Cultura Económica, México, DF., 2 vols.
- Gallopín, G. C. and F. Rijsberman. 2000. "Three Global Water Scenarios". *Int. J. Water*, 1(1): 16-40. Reimpreso en *Water Resources Journal*, No.211: 1-24, Diciembre 2001. (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific).
- Gallopín, G.C. 1989. *La Situación Ambiental en la República Argentina: Problemas y Oportunidades*. Informe al PNUD, Grupo de Análisis de Sistemas Ecológicos, S.C. Bariloche.
- Gallopín, G.C. 2002. "Los Desafíos Planteados por el Desarrollo Sostenible a la Ciencia y la Tecnología"; *Interciencia* 27(8): 389.
- Gallopín, G.C. y P. Gutman. 1986. "Environmental problems and policies in Argentina. A country profile". Report to UNEP, manuscript, Bariloche/Buenos Aires.
- Gallopín, G.C., Hammond, A., Raskin, P. y Swart, R. 1997. "Branch Points: Global Scenarios and Human Choice". PoleStar Series Report N1 7; Stockholm Environment Institute, Stockholm.
- Gallopín, G.C., S. Funtowicz, M. O'Connor, and J. Ravetz. 2001. "Science for the 21st Century: from Social Contract to the Scientific Core". *Int. Journal Social Science* 168: 219-229.
- Herrera, A.O. H.D. Scolnik, G. Chichilnisky, G.C. Gallopín, D. Mosovich, G.L. de Romero Brest, C.E. Suárez, y L. Talavera. 1976. "Catastrophe or New Society? A Latin American World Model". IDRC 064e, IDRC, Canada.
- Herrera, A., L. Corona, R. Dagnino, A. Furtado, G. Gallopín, P. Gutman, y H. Vessuri. 1994. *Las Nuevas Tecnologías y el Futuro de América Latina: riesgo y oportunidad*. Siglo Veintiuno Editores. Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas, México, DF.
- INTA (Instituto nacional de Tecnología Agropecuaria), 1986. "Informe preparado para la presidencia de la Nación, sobre recursos naturales", Manuscrito. Buenos Aires.



- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 1992. 1992 IPCC Supplement. Geneva: World Meteorological Organization.
- Kahn, H. and Wiener, A. 1967. *The Year 2000*. New York: MacMillan.
- Kahn, H., Brown, W. and Martel, L. 1976. *The Next 2000 Years: A Scenario for America and the World*. New York: Morrow.
- Kaplan, R.D. "The coming anarchy". *The Atlantic Monthly*, 1994.
- Kates, Robert W., William C. Clark, Robert Corell, J. Michael Hall, Carlo C. Jaeger, Ian Lowe, James J. McCarthy, Hans Joachim Schellnhuber, Bert Bolin, Nancy M. Dickson, Sylvie Faucheux, Gilberto C. Gallopín, Arnulf Gruebler, Brian Huntley, Jill Jäger, Narpal S. Jodha, Roger E. Kasperson, Akin Mabogunje, Pamela Matson, Harold Mooney, Berrien Moore III, Timothy O'Riordan, y Uno Svedin. 2001. *Sustainability Science*. *Science* 292: 641-642.
- Leontieff, W. 1976. *The Future of the World Economy: A Study on the Impact of Prospective Economic Issues and Policies on the International Development Strategy*. New York: United Nations.
- MEA (Millennium Ecosystem Assessment). 2004.  
En línea en: <http://www.millenniumassessment.org/en/global.scenarios.aspx>
- Meadows, D.H., Meadows, D.L., Randers J. and Behrens, W.W. 1972. *Limits to Growth*. New York: Universe Books.
- Meadows, D.H., Meadows, D.L. and Randers, J. 1992. *Beyond the Limits*. London: Earthscan Publications.
- Meadows, D.L., Richardson J. and Bruckmann, G. 1982. *Groping in the Dark: The First Decade of Global Modeling*. New York: Wiley and Sons.
- Mesarovic, M.D. and Pestel, E. 1974. *Mankind at a Turning Point*. New York: Dutton.
- Milbrath, L.W. 1989. *Envisioning a Sustainable Society: Learning Our Way Out*. Albany, N.Y.: SUNY Press.
- Miles, Ian, 1981. "Scenario analysis: identifying ideologies and issues". In: UNESCO. *Methods for Development Planning*. Paris: UNESCO Press.
- Raskin, P., G. Gallopín, P. Gutman, A. Hammond and R. Swart. 1998. "Bending the Curve: Towards Global Sustainability". PoleStar Series Report N18; Stockholm Environment Institute, Stockholm/Boston.
- Raskin, P.; T. Banuri, G. Gallopín, P. Gutman, A. Hammond, R. Kates and R. Swart. 2002. "Great Transition. The Promise and lure of the Times Ahead". Global Scenario Group, Stockholm Environment Institute; Boston.

Schwartz, P. 1991. *The Art of the Long View*. New York: Currency Doubleday.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ministerio de Salud, 2004. Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad, Marzo de 2004; disponible en línea en:

[http://www.medioambiente.gov.ar/documentos/agenda\\_ambiental/documentos/base\\_agenda.pdf](http://www.medioambiente.gov.ar/documentos/agenda_ambiental/documentos/base_agenda.pdf)

Svedin, U. and Aniansson, B. (eds.). 1987. "Surprising Futures: Notes from an International Workshop on Long-term World Development", Stockholm: Swedish Council for Planning and Coordination of Research.

Toth, F.I., Hizsnyik, E. and Clark, W. (eds.). 1989. *Scenarios of Socio-economic Development for Studies of Global Environmental Change: A Critical Review*. Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis.

UNEP. 2002. *Global Environment Outlook 3*. United Nations Environment Programme-Earthsan, Londres.

United Nations. 1990. *Global Outlook 2000: An Economic, Social and Environmental Perspective*. New York: United Nations.

University of Sussex. Science Policy Research Unit. 1973. *Thinking about the Future. A critique of the limits to growth*. London: Chatto and Windows.

Varsavsky, O., y A.E. Calcagno (compiladores). 1971. *América Latina: Modelos matemáticos*. Editorial Universitaria, S.A., Santiago, Chile.

World Business Council for Sustainable Development. 1997. *Global Scenarios 2000-2050*. Disponible en línea en: <http://www.wbcsd.ch/DocRoot/dtntHdPTlkbR35KCK6NF/exploringscenarios.pdf>

World Resources Institute. 2003. *World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth: Balance, voice, and power*; United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, World Bank, World Resources Institute; Washington, D.C.

# Anexo I. FIGURAS Y DIAGRAMAS

figura 1

USO DE FERTILIZANTES Y PESTICIDAS

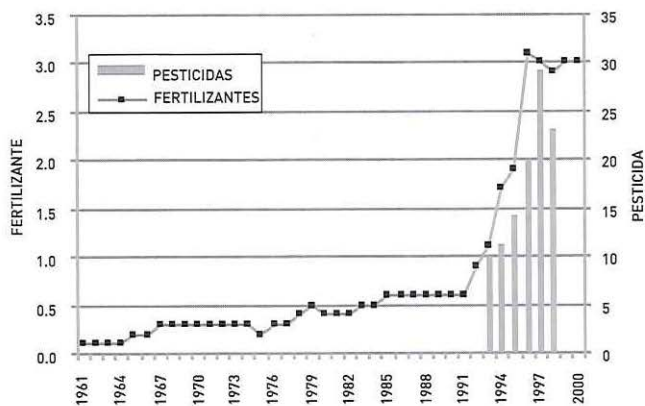


figura 2

SUPERFICIE CULTIVADA (HA)

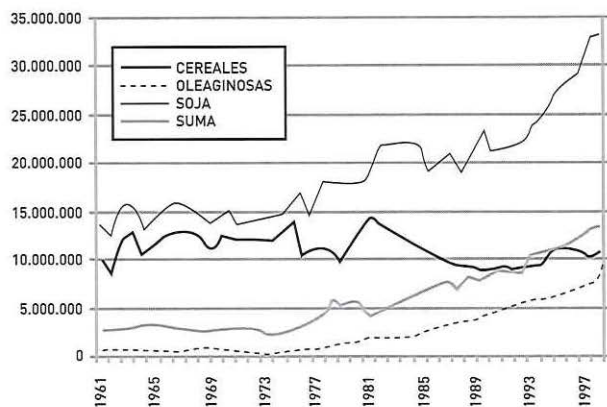
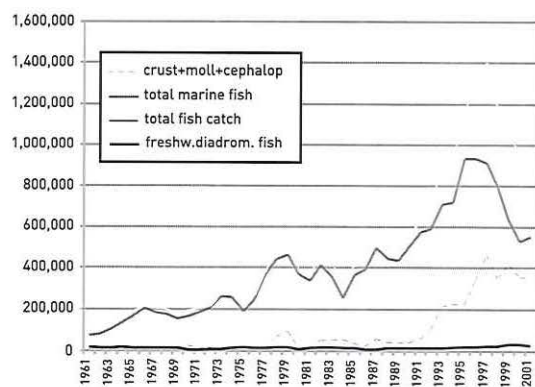




figura 3



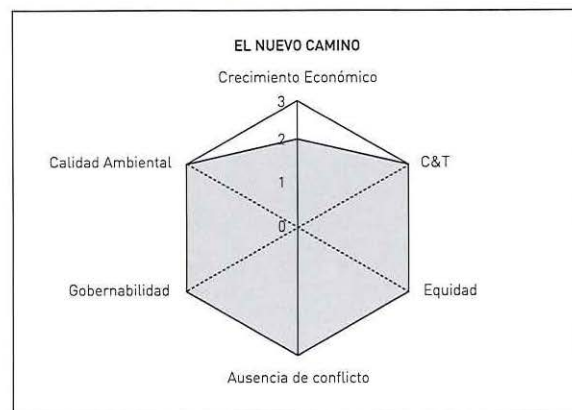
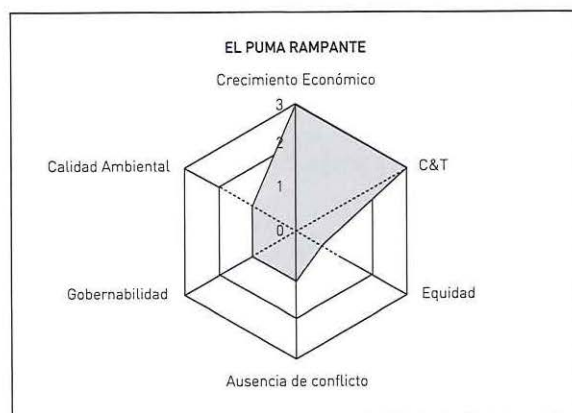
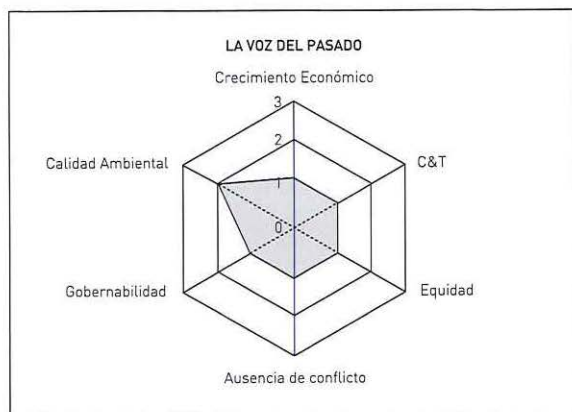
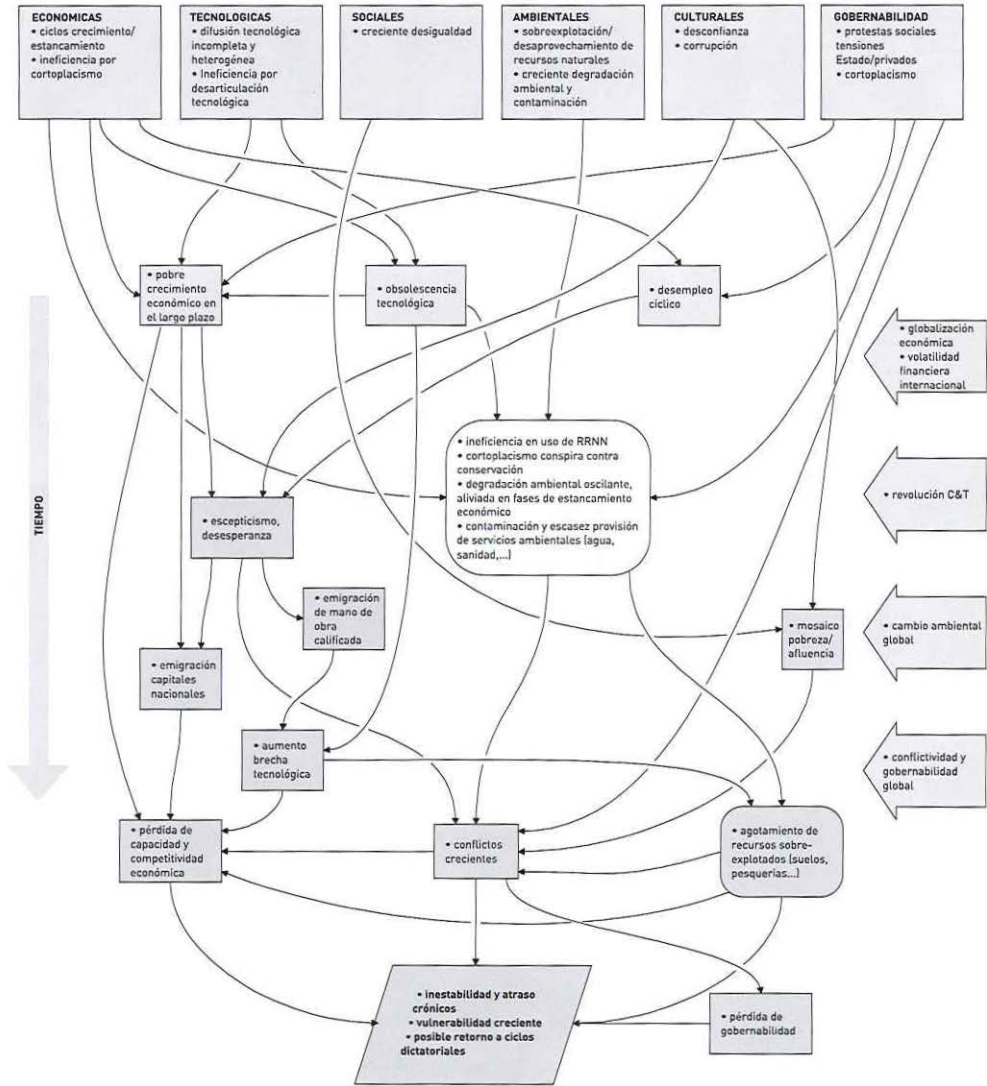


diagrama 1

LA VOZ DEL PASADO (LÁNGUIDO SUSPIRO)





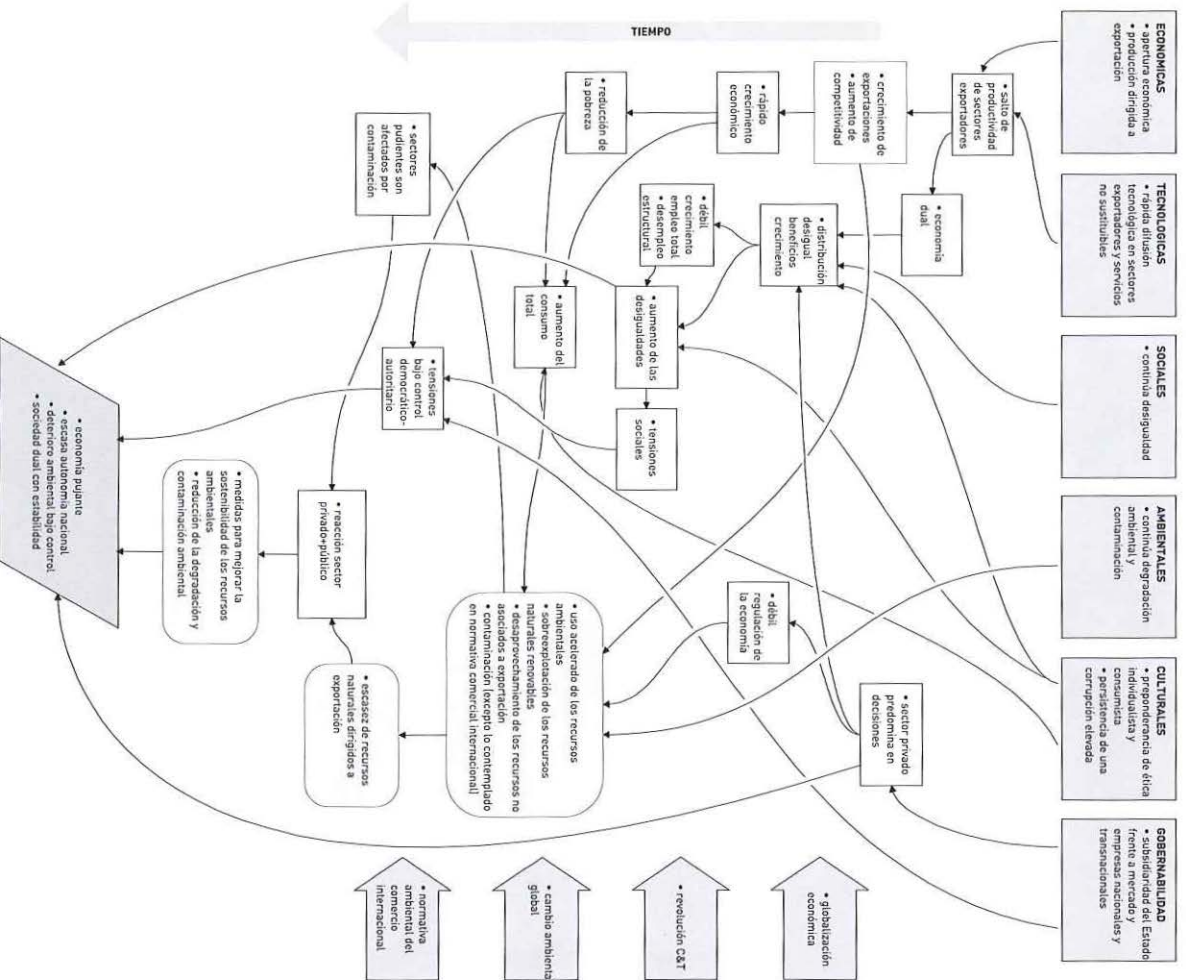
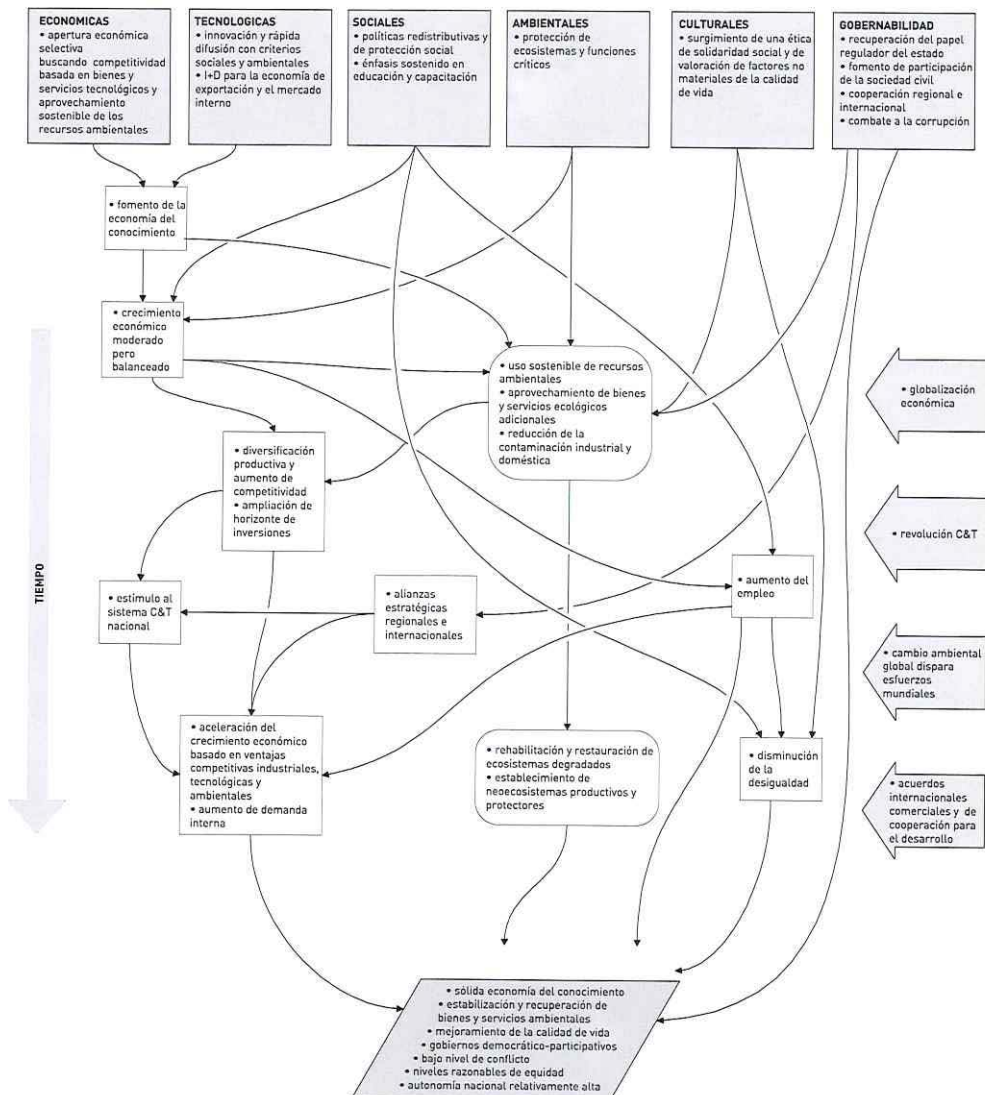


diagrama 3

# EL NUEVO CAMINO (BÚSQUEDA EMERGENTE)



## Anexo II. ASISTENTES AL TALLER

---

Mario Albornoz [Coordinador]  
Anibal Aller [Secretaría de Política Económica]  
Beatriz Baña [CITEFA]  
Gabriel Barceló [CNEA]  
Valentina Beletsky [Grupo Hellman]  
Mariela Caffarena [Secretaría de Minería]  
Graciela Ana Canziani [Universidad Nacional del Centro]  
Antonio Cascardo [INTA]  
Martina Chidiak [CEPAL]  
Jorge Fontanals [Director Nacional de Planificación y Evaluación, SECyT]  
Ana María Hernández [CONAE]  
María Alejandra Kaliski [Diálogo Argentino.Mesa CyT]  
Delia Keller [INDEC]  
Germán Kramer [Secretaría de Minería]  
Rebeca Guber [Centro REDES]  
Guillermo Lingua [Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable]  
Fernando Lizaso [Technology&Innovation Management]  
Luis López [CNEA]  
Miguel Alfredo Lucero [AAPRESID-BIOCERES]  
Lucas Luchilo [Centro REDES]  
Carlos Marquis [CONICET]  
José Mendía [SEGEMAR]  
Juan Nocetti [INTA]  
José Panigatti [INTA]  
José Pizarro [INTA]  
Luis Polotto [Consejo Federal de Medio Ambiente]  
Diego Ratto [Centro REDES]  
Alejandro Romero [UBA]  
Carlos Senigagliesi [INTA]  
Filemon Torres [Grupo CEO]  
María Elena Zaccagnini [INTA]



**Diseño y Diagramación:**

Beloso | Lanzillotti

La presente Edición consta de 200 Ejemplares .

Impresos en **Artes Gráficas Integradas** en el mes de julio de 2005.

William Morris 1049 - Florida - Buenos Aires - Argentina

## Bases para un Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación

### A1. Visiones y Escenarios

### A2. Consulta sobre Expectativas acerca de la Investigación Científica, Tecnológica y la Innovación en Argentina

### A3. Paneles Estratégicos I

#### Problemáticas Sociales

- / Ciudadanía y Calidad de Vida
- / Trabajo y Empleo

#### Medio Ambiente y Recursos Naturales

- / Medio Ambiente
- / Recursos Mineros
- / Recursos Pesqueros

### A4. Paneles Estratégicos II

#### Sectores Industriales

- / Agroalimentario
- / Energía
- / Industrias de Alta Tecnología
- / Industrias de Mediana Intensidad Tecnológica
- / Transporte
- / Turismo

#### Tecnologías Avanzadas

- / Biotecnología
- / Nanotecnología
- / Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)

