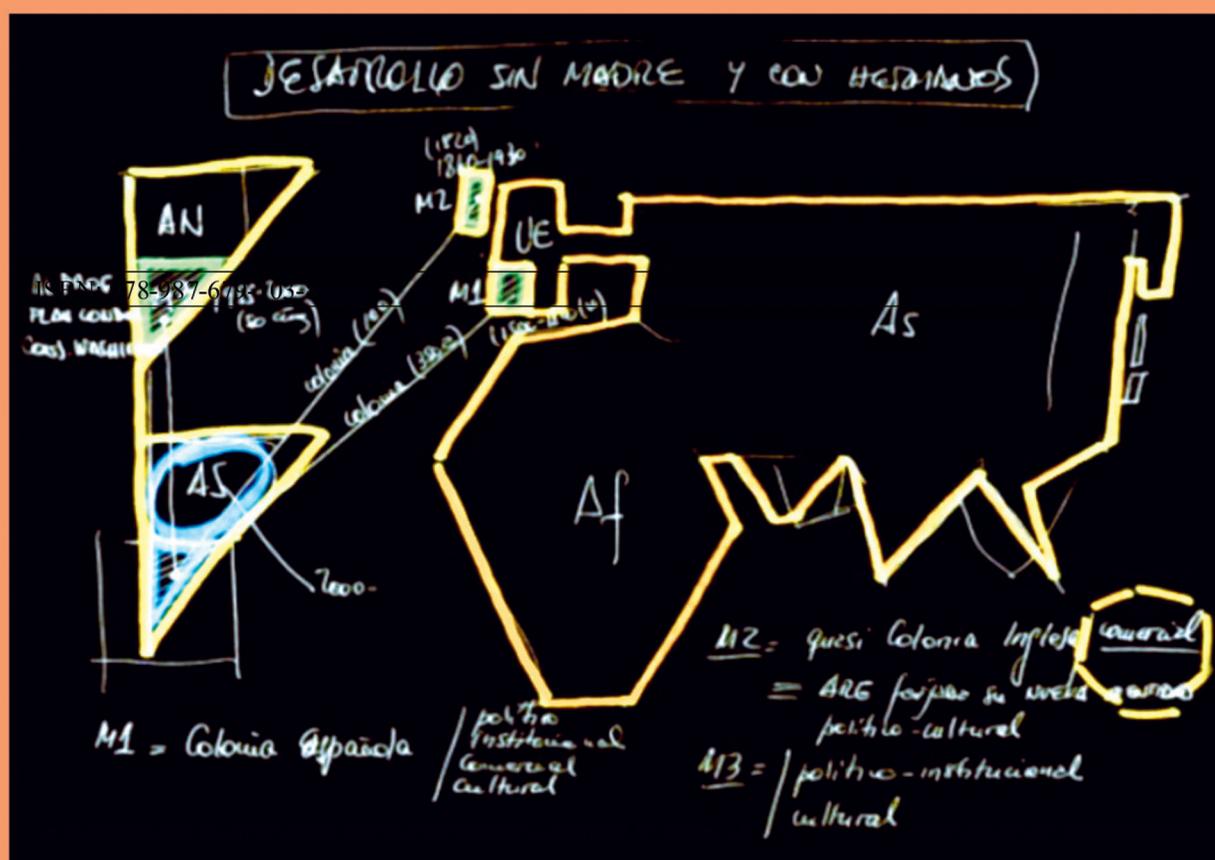


# Prospectiva del Desarrollo Nacional al 2015

## Las fuerzas que impulsan los futuros de la Argentina.

Rubén D. Patrouilleau (Compilador)



## Ediciones

Instituto Nacional de  
Tecnología Agropecuaria



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Presidencia de la Nación

330.34 P94 Prospectiva del desarrollo nacional al 2015 : las fuerzas que impulsan los futuros de la Argentina / compilador: Rubén D. Patrouilleau.-- Buenos Aires : INTA, 2012.  
50 p. -- (Cuadernos de prospectiva; 6)

ISBN: 978-987-679-103-8

i. Patrouilleau, Rubén D., comp.

DESARROLLO ECONOMICO – ARGENTINA

INTA - DD

*No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier formato o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.*

# **Prospectiva del Desarrollo Nacional al 2015**

*Las fuerzas que impulsan los futuros de la Argentina*



## Prólogo

Es de nuestro agrado presentar la edición del primer estudio de prospectiva que fuera realizado en el INTA, con el que se iniciara un nuevo camino de aproximación al conocimiento, sumando una herramienta estratégica para el desenvolvimiento institucional. La oportunidad de la decisión tomada en 2006 responde a varios elementos que se desea destacar.

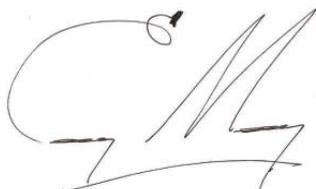
La prospectiva comenzaba a encontrar sentido porque el desarrollo del país mostraba condiciones de estabilidad sostenible basada en la gobernabilidad política y económica, recuperadas luego de la crisis de 2001. En este marco eran dables procesos de planificación ligados a un proyecto de gobierno y de Nación, que comenzaba a permear en distintos organismos del Estado, en un contexto en que la política se rehabilitaba como instrumento de transformación social.

También era especial el contexto global. Empezaban a recogerse señales de agotamiento del mundo unipolar, ligado a mudanzas de paradigmas y de producción de riqueza, mientras asistíamos al surgimiento de los países emergentes. En este contexto internacional en profundo cambio el INTA salía al mundo en el marco de la cooperación Sur – Sur. Era necesario entonces contar con una cosmovisión ampliada, que debía proveerse por una indagación de los distintos escenarios probables que ayudaran a consolidar estrategias vinculadas con la nueva agenda.

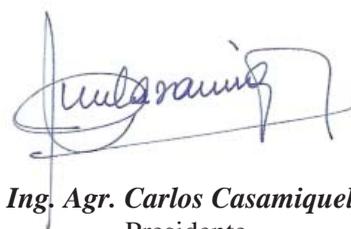
Además de las particularidades del entorno, otro ingrediente esencial de este estudio y que resulta un tema no menor, es que puso la mirada sobre la perspectiva del desarrollo nacional, mirando desde el sector agropecuario a todo el sistema nacional, más allá y por encima del interés sectorial.

El camino que se consolidara posteriormente en la Institución en relación con la disciplina nos hace considerar que este trabajo que hoy editamos fue un paso imprescindible para luego seguir con otros abordajes que nos permitieron profundizar en prospectivas sectoriales y ahora territoriales. Desde entonces, la prospectiva que fuimos incorporando al acervo institucional más que apostar a acertar escenarios, trató de generar opciones de futuros desplegados mediante narrativas pertinentes y coherentes, que nos permitan enriquecer los procesos de planificación y la toma de decisiones.

Transcurridos ocho años de vigencia del modelo de desarrollo con inclusión social que ha puesto de pie a la Institución en el marco de un crecimiento sostenido del país, resulta un placer para nosotros poder editar este producto técnico contribuyendo a la tarea de la integración sectorial y productiva con un conjunto de dimensiones que le son indisociables y que hacen al desarrollo competitivo y con inclusión social.



**Ing. Agr. Eliseo Monti**  
Director Nacional



**Ing. Agr. Carlos Casamiquela**  
Presidente

## Prefacio

Un nuevo modelo económico en plena construcción y las condiciones internacionales (geopolíticas y de mercados) que ya mostraban signos de cambios, motivaron en su momento la decisión de realizar un estudio de prospectiva enfocado en la sostenibilidad del crecimiento y del desarrollo argentino, analizando oportunidades y límites del modelo de acumulación para el sector y para la sociedad en general.

Los resultados que en esta edición se presentan fueron oportunamente publicados en edición “casera”, que poco a poco fue conociéndose como el “Salmón” (por el color de su tapa, que hoy respetamos), y que supo transitar por escritorios varios del staff técnico y político del Gobierno. Hoy estos resultados salen a la luz sin modificaciones, en una edición institucional y por lo tanto con difusión ampliada, en el contexto de una revitalización de los ejercicios de prospectiva en el INTA.

En términos de prospectiva (mirar hacia futuros posibles), el horizonte temporal propuesto en aquel entonces (el 2015) resultaba por demás sucinto, al límite de lo aconsejable en términos metodológicos. Sin embargo, el trabajo así diagramado mostró su utilidad al punto que aún hoy mantiene su vigencia en varios sentidos.

Las diferentes dimensiones temáticas abordadas dieron sus muestras de pertinencia, y de validez en sus enfoques, encarados no sin cierta audacia: entre otros aspectos se abordó lo político-institucional desde un enfoque territorio-ambiental; lo socio-cultural destacando el tema de la producción y de la concentración de contenidos culturales; los aspectos sociales vinculados a la pobreza que mostraban signos estructurales o de difícil contracción; y en el plano internacional los signos de una crisis inminente del sistema financiero estadounidense y las oportunidades que brindaba el espacio geopolítico Sudamericano.

La lectura de los dos escenarios trazados, vistos a medio camino de su horizonte de desenvolvimiento, brinda también la oportunidad de aprendizajes sobre la disciplina y sus instrumentos, además de permitir tomar dimensión sobre ciertos temas claves en el futuro cercano. En este sentido, no puede obviarse la similitud que registran las acciones y eventos reales que han desembocado en el presente del desarrollo nacional, con aquéllas situaciones reconocidas por el escenario ‘Manon troppo’ (el escenario ‘bueno’), tales como: la correspondencia de situaciones como el mantenimiento de la tasa de crecimiento económico, los problemas sociales persistentes (que explica el por qué el escenario bueno fuera relativizado mediante su nombre) el incremento sostenido de la productividad, la viabilización de políticas ambientales (no generalizada pero con un indicio fuerte en la gestión de la contaminación del Riachuelo, ícono del tema), el crecimiento del nivel salarial, etc.

Es digno de resaltar la correspondencia de cuestiones pendientes de darse tanto en el ejercicio como en la realidad; ‘Ma non troppo’ planteaba a la transformación de la estructura productiva como asignatura y preveía para el intervalo 2011 y 2013 la materialización de elementos concurrentes: la maduración de políticas sociales y educativas, el shock de inversiones productivas con políticas focalizadas, y en el campo de la CTI el afianzamiento del sistema de C&T y su integración con la producción y elementos de la economía del conocimiento, estos últimos, reconocidos como puntos neurálgicos. La realidad de lo transcurrido muestra avances en varios de estos sentidos y otros propuestos en la nueva etapa “sintonía fina” del gobierno en ciernes.

También resulta atractivo ubicar cuestiones previstas por el ejercicio, que no se produjeron en los tiempos previstos, o no se ubicaron en el lado ‘bueno’ del andarivel. El proyecto de gobierno se consolida en 2011, y no en 2009 como se preveía. Así puede pensarse que los tiempos y los escollos sobre el modelo productivo operantes en ‘Ni el tiro del final’ produjeron su efecto retardando el horizonte de realización del escenario bueno. A su vez, la crisis financiera global fue efectivamente prevista para 2008-2009, pero sólo afectando al escenario malo; de manera que ‘Ma non troppo’ no la ‘padeció’, dándose un caso en que la realidad fue más benevolente que lo que la prospectiva previó.

Finalmente, el trabajo que presentamos tiene un valor testimonial, que alimenta el acervo institucional en este nuevo recorrido, apostando a sentar bases sólidas en el manejo de la prospectiva.

*Rubén D. Patrouilleau*

Enero de 2012

## **INTA - Unidad de Coyuntura y Prospectiva**

**Coordinador, compilador y área político-institucional:** Rubén D. Patrouilleau

**Área Prospectiva y Ambiente:** Gilberto Gallopin

**Área Contexto Internacional:** Alberto J. Sosa

**Área Económica:** Ricardo Angelucci, Marcelo Saavedra, Nicolás Arceo,  
Ana Paula Monsalvo y Juan Usandivaras

**Área Socio-cultural:** Nicolás Carvalho, M. Mercedes Patrouilleau  
y Laura Alcoba

**Área Producción:** Flory Begenesic

**Diseño y diagramación:** Nicolás Carvalho y Verónica Domínguez



## Índice

Prólogo .....	3
Prefacio .....	4
INTA - Unidad de Coyuntura y Prospectiva (Equipo Técnico) .....	5
Colaboradores .....	5
Participantes Talleres .....	
<b>Sección I: Metodología y procedimiento de análisis</b> .....	<b>9</b>
1. Metodología .....	10
1.1. Escenarios y otras aproximaciones al futuro .....	10
1.2. Fuerzas Impulsoras (FI) de los escenarios: qué son y cómo se comportan .....	10
1.3. Construcción de escenarios. Secuencia de tareas.....	13
2. Procedimiento de Análisis .....	14
2.1. Adaptaciones Operativas .....	14
2.2. Cómo se identificaron las Fuerzas Impulsoras .....	14
2.3. Escenarios: aproximaciones y tareas previas .....	16
<b>Sección II: Presentación de resultados</b> .....	<b>19</b>
3. Las Fuerzas Impulsoras Seleccionadas .....	20
3.1. Escala Global .....	21
3.2. Escala Regional.....	24
3.3. Escala Nacional.....	26
3.3.1.Dimensión Económica .....	27
3.3.2.Dimensión Social .....	35
3.3.3.Dimensión Socio-Cultural .....	41
3.3.4.Dimensión Tecno-Productiva .....	46
3.3.5.Dimensión Ambiente y Territorio .....	56
3.3.6.Dimensión Político-Institucional .....	65
4. Escenarios .....	70
4.1. Los Escenarios Seleccionados .....	70
4.2. Ni el Tiro del Final .....	73
4.3. Ma non troppo .....	76
Glosario .....	80



# Sección I:

---

## Metodología y procedimiento de análisis

## 1- Metodología

### 1.1. Escenarios y otras aproximaciones al futuro

Los posibles cursos futuros de la Argentina son función de los proyectos políticos de los gobernantes, en combinación con los proyectos y aspiraciones de otros actores sociales, dentro de un contexto de fuerzas locales, nacionales, regionales y globales cambiantes. Las diferentes fuerzas interactúan en forma compleja. Es suficiente considerar las posibles conexiones causales entre el cambio climático global, los impactos en la economía internacional, la competitividad agrícola argentina, y la degradación de los recursos naturales renovables del país, para visualizar el grado de complejidad que pueden llegar a tener las interacciones entre los diferentes factores. Por estas y otras razones, la exploración del futuro del país no puede ser encarada utilizando los métodos tradicionales de extrapolación o de proyección lineal de las tendencias presentes hacia el futuro.

Un enfoque utilizado a veces, que intenta tomar en cuenta la complejidad, es el de los modelos matemáticos de simulación. Pero los modelos también tienen importantes limitaciones en su capacidad de representar sistemas humanos y ambientales complejos. 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, y en algunos casos (como los procesos culturales y políticos) son muy difíciles de cuantificar. 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.

Es por ello que, cuando se trata de sistemas complejos con causalidades múltiples, factores difícilmente cuantificables, e incertidumbres importantes, se suele utilizar el enfoque de escenarios. 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. Un escenario es esencialmente un curso posible de eventos que lleva a un estado del mundo (o imagen

---

El escenario es una trayectoria, mientras que la imagen es como una fotografía de la situación futura; el escenario incluye la imagen más la historia de desarrollos que llevaron a ella.

---

del futuro). El escenario es una trayectoria, mientras que la imagen es como una fotografía de la situación futura; el escenario incluye la imagen más la historia de desarrollos que llevaron a ella. Ya en la definición original del término, un escenario se concibe como 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 son fundamentalmente herramientas para ayudar a tomar decisiones que afectan al futuro. Al requerir una mezcla de imaginación creativa más una coherencia lógica y el ajuste a lo que se conoce sobre los fenómenos involucrados, los escenarios ayudan a estructurar el pensamiento en forma explícita, y a poner en perspectiva los puntos importantes de decisión. Si están bien diseñados, los escenarios estimulan a pensar “fuera de la caja”, con una mirada fresca, más allá del escenario convencional, del más de lo mismo (“business as usual”).

### 1.2. Fuerzas Impulsoras (FI) de los escenarios: qué son y cómo se comportan

El proceso de creación de escenarios comienza intentando identificar las fuerzas impulsoras, a la sazón las fuerzas más importantes que influyen el resultado de los eventos. Las FI son los elementos que dinamizan el argumento de un escenario, que determina el final de la historia. Sin FI no hay manera de comenzar a pensar el escenario.

Estas representan los factores, tendencias, o procesos clave que influyen la situación, el tema focal, o las decisiones, y que propulsan al sistema y co-

determinan el despliegue de los escenarios futuros.

Las FI pueden ordenarse en dos categorías principales: fuerzas de contexto y acciones de actores sociales. Entre las primeras aparecen eventos o procesos económicos, sociales, ambientales, etc. Entre las segundas se encuentra el Proyecto Gubernamental de país, así como el o los proyectos alternativos impulsados por la oposición política y tal vez otros actores. A veces se encarnan en personajes con nombre y apellido, pero la invención de personajes no es necesaria ni, en muchos casos, útil; el punto esencial es imaginar actitudes de los actores críticos que afectarán los eventos futuros.

¿Cómo se identifican las FI más importantes, y las fuerzas que las subyacen? El comienzo es echar una mirada a las decisiones o temas que están bajo consideración. Algunas FI aparecerán como claramente críticas para esas decisiones o temas, mientras que otras no requieren mucha atención. A menudo, las FI parecen obvias a una persona y no son percibidas por otra; por eso es recomendable definir los escenarios en equipo.

Las áreas donde buscar FI son, en general

- Sociedad
- Tecnología
- Economía
- Política
- Ambiente

La interacción entre esas fuerzas genera historias complejas e interesantes, no obtenibles a través de análisis puramente sectoriales.

Luego de identificar y explorar las FI, es necesario revelar los elementos predeterminados y las incertidumbres críticas.

### **Invariantes Estratégicas (IE) o Elementos predeterminados (EP)**

Los EP son tendencias que son evidentes y que son invariantes a través de todos los escenarios (en otras palabras, están predeterminadas en sumo grado en el universo de los escenarios considerados). Si un evento o proceso parece como presente, sin importar cual escenario se desarrolle, es un EP. Estas fuerzas deberían reflejarse, implícita o explícitamente, en la narrativa de cada escenario.

Las pautas para buscar IE se concentran en mirar hacia:

- Fenómenos que cambian lentamente (con respecto al horizonte de tiempo adoptado); por ejemplo, crecimiento demográfico, construcción de infraestructura física, desarrollo de recursos mineros.
- Situaciones constreñidas; por ejemplo, los japoneses deben mantener un balance comercial positivo ya que tienen una gran población en cuatro islas sin suficientes recursos naturales.
- En la línea de producción; por ejemplo, los adolescentes del 2010 ya han nacido.
- Colisiones inevitables; por ejemplo, la venta de pasajes aéreos a través de agencias de viaje versus a través del Internet.

### **Incertidumbres críticas (IC)**

Las IC son aquellas FI cuyo devenir no se puede anticipar, pero que se sabe que afectarán en forma fundamental el curso de eventos; son las que determinan las principales diferencias entre escenarios.

Las IC suelen estar íntimamente relacionadas con los EP. Una manera de identificarlas es cuestionando las suposiciones acerca de los EP: ¿qué podría hacer que caiga la demanda internacional de granos?

La evaluación de las IC se hace en base a dos criterios: 1) ¿Cuán incierta parece ser la tendencia/evento considerada o su impacto? y 2) ¿Cuán importante es el efecto para el asunto considerado?

### **1.3. Construcción de escenarios.**

#### **Secuencia de tareas.**

Las etapas a cumplir en la construcción de los escenarios nacionales son:

- Caracterización y diagnóstico de la situación actual del país, concebida como situación inicial o punto de partida de la visión prospectiva-
- Identificación de las dimensiones críticas, de interés para la caracterización de los escenarios futuros. En principio, éstas incluyen los aspectos sociales, económicos, institucionales y políticos, culturales, tecnológicos, y ambientales.

- Identificación y caracterización de las fuerzas impulsoras (FI) fundamentales que dinamizarán los diferentes escenarios futuros del país para las escalas y horizonte de tiempo elegidos. Las mismas representan los factores, tendencias, o procesos clave que influyen la situación, el tema focal, o las decisiones, y que propulsan al sistema y co-determinan el despliegue de los escenarios futuros.

---

Un mismo conjunto de fuerzas impulsoras puede, por supuesto, evolucionar en formas diferentes, siguiendo tramas distintas. Los escenarios exploran unas pocas de esas alternativas, basados en las tramas (o combinaciones de ellas) que más valen la pena considerar.

---

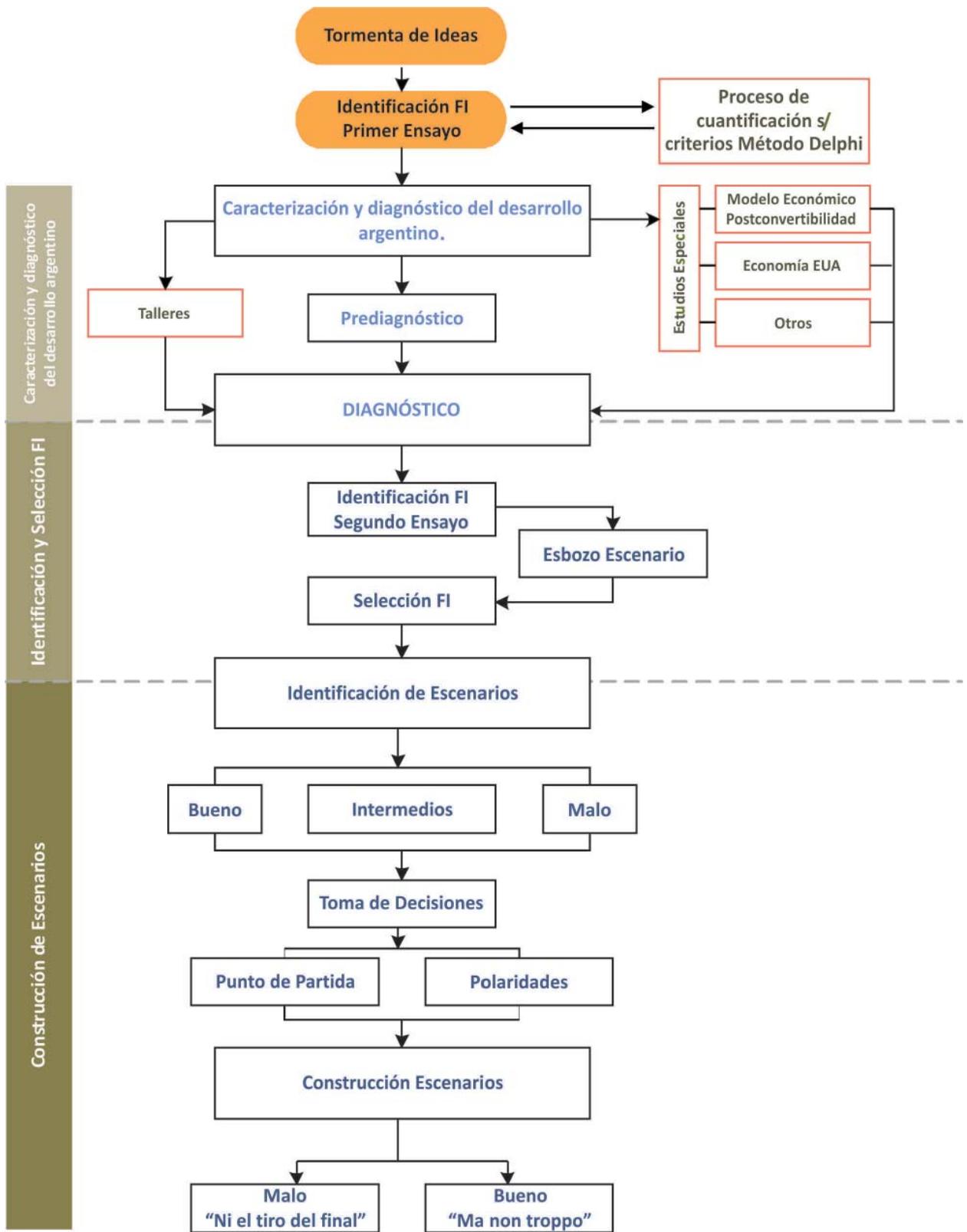
- Definición de la lógica de los escenarios en relación a las problemáticas centrales) y de las narrativas. Los escenarios se despliegan siguiendo una

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, evolucionar en formas diferentes, siguiendo tramas distintas. Los escenarios exploran unas pocas de esas alternativas, basados en las tramas (o combinaciones de ellas) que más valen la pena considerar. Los diferentes elementos son finalmente combinados bajo forma de una narrativa que ilustra cómo el sistema nacional va desde aquí hasta allá.

- Caracterización de las imágenes de la situación futura. El punto terminal del escenario es una imagen de la situación futura, en el horizonte temporal utilizado, que resulta del despliegue del mismo.

Figura FI 1: Contrucción de Escenarios: secuencia de tareas



## 2. Procedimiento de Análisis

### 2.1. Adaptaciones Operativas

El curso de las acciones realizadas por el proyecto, y sus productos parciales, siguió en general un procedimiento de análisis acorde con la metodología descrita en 1.3. En la práctica y por distintas circunstancias, se operaron adaptaciones a la secuencia metodológica que obedecieron a particularidades relacionadas con el objeto de estudio, su relación con la base de información, aspectos cualitativos y cuantitativos de esta última, aspectos que terminaron configurando una secuencia de acciones y productos que puede observarse en la Figura FI 1.

Entre las cuestiones específicas más salientes se encontró la necesidad de ampliar la capacidad de respuesta temática del equipo (dimensiones social y socio-cultural), y la de ahondar en cuestiones de variada índole como las que, si bien aparecían con una importancia y/o complejidad prevista en primera instancia, requerían un esfuerzo adicional específico (el nuevo patrón de crecimiento de la economía argentina), o aquéllos eventos coyunturales que por la criticidad y agudeza de su manifestación, y el impacto que podrían acarrear en el futuro, requerían una atención especializada (crisis desatada por la burbuja inmobiliaria de los EUA). Ambos estudios especiales rubricaron oportunamente en sendas publicaciones.

También resulta interesante destacar que una vez prefigurado el diagnóstico del desarrollo argentino y sus tendencias, y verificada la cantidad y densidad de información reunida en la caracterización, se procedió a una segunda identificación de las fuerzas impulsoras del desarrollo, ya de carácter semi-definitivo, y con un grado de ajuste sensiblemente mayor al primer ensayo. En estas circunstancias se consideró oportuno realizar un chequeo de índole metodológica, que permitiera verificar si el número de FI resultante (20) no resultaba excesivo para el ejercicio de construcción de escenarios, y si por el mismo motivo los escenarios resultantes no daban cuenta de una pérdida de riqueza relativa respecto a la base de información. El esbozo de escenario realizado deparó una respuesta satisfactoria que facilitó el proceso de selección y adopción definitiva de las Fuerzas Impulsoras.

### 2.2. Cómo se identificaron las Fuerzas Impulsoras

El proceso de selección de las fuerzas impulsoras incluyó diferentes pasos y aproximaciones. En primer lugar, luego de haber discutido las ideas básicas de la metodología de escenarios y el concepto de fuerzas impulsoras, incertidumbres críticas, e invariantes estratégicas, se realizó una “tormenta de ideas” entre los miembros del equipo para lograr una primera identificación de los candidatos a fuerzas impulsoras, sin detenerse demasiado en cuales eran invariantes o incertidumbres. La lista inicial fue ajustada en base a sucesivas discusiones del equipo, en base a consultas externas (se efectuaron consultas individuales a expertos y talleres incluyendo expertos de cada una de las dimensiones, en un caso, y de expertos en las dimensiones sociales y culturales, en otro caso), se aprovechó información recogida en reuniones no generadas por el proyecto (por ejemplo sobre biotecnología<sup>1</sup>), y en base a un procedimiento de semi-cuantificación que será descrito a continuación. En función de todos esos elementos, se definieron las fuerzas impulsoras definitivas que se presentan en este documento.

*El proceso de cuantificación.* Este proceso consistió en una ponderación de los candidatos a fuerzas impulsoras en términos de su importancia y en términos de la incertidumbre sobre su evolución futura, y no representa realmente una cuantificación en sentido estricto, sino la adjudicación de valores ordinales en una escala de 1 a 5.

Se preparó una lista con todos los candidatos a fuerzas impulsoras, identificados en base a las tormentas de ideas y consultas, acompañada de una corta descripción de la misma, y cada miembro del equipo evaluó cada fuerza impulsora según dos criterios: 1) su importancia o criticalidad en cuanto al grado en que se cree afectaría la sostenibilidad del desarrollo argentino en los próximos 10 años y 2) la incertidumbre sobre la dirección que adoptará la tendencia en la próxima década (creciente, decreciente, sin cambios). El ranking” para cada atributo va de 1 a 5, donde 5 es el valor máximo (máxima importancia, o máxima incertidumbre, según el caso) y 1 es el valor mínimo. X significa no contesta.

---

<sup>1</sup> Fundación ArgenINTA “Taller de Bioenergías”. Buenos Aires, Abril de 2007

Una vez realizada la evaluación individual, se distribuyeron los resultados de todas las evaluaciones a los cinco integrantes del equipo, quienes volvieron a evaluar las fuerzas impulsoras, esta vez con conocimiento de las evaluaciones de los otros miembros.

En este sentido, el procedimiento seguido utiliza aspectos del Método Delphi de procesamiento de opiniones de expertos. Finalmente, se calcularon los valores promedio de importancia e incertidumbre adjudicados a cada candidato a fuerza impulsora, así como sus desviaciones estándar (estas últimas sólo para tener una idea del grado de consenso entre los miembros del equipo con respecto a esa fuerza impulsora).

---

La lista inicial fue ajustada en base a sucesivas discusiones del equipo, en base a consultas externas y se aprovechó información recogida en reuniones no generadas por el proyecto y en base a un procedimiento de semi-cuantificación.

---

Se establecieron valores arbitrarios de corte para cada fuerza impulsora como sigue: las fuerzas im-

pulsoras con un valor promedio de importancia mayor o igual a 4 fueron considerados para la categoría de fuerzas impulsoras “principales”. Las que además tenían asignados valores de incertidumbre media mayor de 3.5 fueron consideradas incertidumbres críticas. Las fuerzas impulsoras principales que tenían asignadas incertidumbres medias menores o iguales a 3 fueron consideradas como invariantes estratégicas.

La matriz muestra los resultados de la cuantificación; las fuerzas impulsoras, tanto las incertidumbres críticas principales (denotadas por el signo “?” en la tabla) como las invariantes estratégicas principales (denotadas por “Ø”) fueron posteriormente ordenadas en base a los valores del producto “incertidumbre X importancia”. La tabla incluye los valores promedio (“media”) y sus desviaciones estándar (“sigma”).

En base a este proceso, las fuerzas impulsoras preliminares fueron ordenadas en tres categorías: las principales incertidumbres críticas, las principales invariantes estratégicas, y otras fuerzas impulsoras potenciales, como aparece a continuación.

**Figura FI2:** Matriz de cuantificación de Fuerzas Impulsoras

Fuerzas Impulsoras ESCALA NACIONAL	incertidumbre		importancia		Inc*Imp	IC
	media	sigma	media	sigma		
<b>Sociales</b>						
<i>Retroceso o incremento de la desigualdad/redist.ingreso</i>	3.6	0.55	4.60	0.55	17	?
<i>Evolución de las demandas organizadas de la sociedad civil</i>	3.6	1.34	3.2	0.45		
<i>Cambios en el bienestar de la población</i>	3.0	0.82	4.3	0.96		?
<i>Permanencia pobreza dura</i>	3.0	1.22	4.0	1.22		?
<i>Falta de respeto y confianza en las instituciones</i>	2.8	0.96	3.3	1.50		
<b>Culturales</b>						
<i>Cohesión social vs. Anomia</i>	4.0	0.82	3.8	0.50		
<i>Autoritarismo.</i>	2.8	0.50	3.3	1.26		
<i>Consumismo.</i>	2.8	0.96	3.5	1.29		
<i>Influencia de los medios de comunicación</i>	3.4	0.55	4.4	0.55		?
<b>Ambientales:</b>						
<i>Efectos incipientes del cambio climático</i>	4.0	1.15	3.5	0.58		
<i>Continuación de la degradación de recursos naturales</i>	2.7	0.58	4.0	1.00		?
<i>Posibilidad de agotamiento de las reservas energéticas fósiles</i>	3.3	0.96	4.0	0.82		?
<i>Desarrollo de fuentes bioenergéticas</i>	3.5	1.91	3.8	0.96		
<b>Tecnológicas</b>						
<i>Evolución de la capacidad C&amp;T nacional</i>	3.3	0.96	4.5	0.58		?
<i>Integración de las nuevas tecnologías en el sistema productivo</i>	4.0	0.00	4.3	0.58	17	?
<b>Económicas</b>						
<i>Sostenibilidad de la demanda internacional</i>	3.8	0.84	5.0	0.00	19	?
<i>Sostenibilidad del tipo de cambio y superavit fiscal.</i>	3.8	0.45	4.8	0.46	18	?
<i>Competencia entre el mercado interno y externo</i>	3.6	0.55	3.4	0.55		
<i>Transnacionalización de economía y extranjerización activos</i>	3.8	0.84	4.0	0.71	15	?
<b>Institucionales/políticas</b>						
<i>Modernización y transparencia de las instituciones</i>	3.3	0.96	3.5	1.29		
<i>Gobernabilidad nación/provincias</i>	3.6	0.55	4.2	0.46	15	?
<i>Tensiones proyecto de gobierno, otros, y tendencias generales.</i>	3.6	0.55	4.6	0.89	17	?
<i>Proyecto de Gobierno.</i>	4.0	0.00	5.0	0.00	20	?
<b>ESCALAS REGIONAL/GLOBAL</b>						
<i>MERCOSUR (gobiernos compartiendo visión, etc.)</i>	4.0	0.71	5.0	0.00	20	?
<i>Contratos internacionales firmados por argentina(TLC, etc.)</i>	3.0	0.00	4.3	1.15		?
<i>Tensiones políticas globales (incidencia tema seguridad, etc.)</i>	4.2	0.84	4.2	0.84	18	?
<i>Cambios en la matriz energética global</i>	3.5	1.29	3.8	1.30		
<i>Desarrollos tecnológicos internacionales</i>	4.2	0.84	4.4	0.55	18	?
<i>Condicionalidad ambiental externa a exportaciones</i>	2.3	0.50	2.8	0.50		

## Ejercicio preliminar de identificación de fuerzas impulsoras

### Principales Incertidumbres Críticas (en orden decreciente de incertidumbre\*importancia)

- Proyecto de Gobierno (Institucionales/políticas).
- MERCOSUR (gobiernos compartiendo visión, etc.)(Escalas Regional/Global).
- Sostenibilidad de la demanda internacional (Económicas).
- Sostenibilidad del tipo de cambio y superávit fiscal (Económicas).
- Tensiones políticas globales (incidencia tema seguridad, etc.)(/Global).
- Desarrollos tecnológicos internacionales (Escalas Regional/Global).
- Retroceso o incremento de la desigualdad/redistribución ingreso (Sociales).
- Integración de las nuevas tecnologías en el sistema productivo (Tecnológicas).
- Tensiones proyecto de gobierno, otros, y tendencias generales (Institucionales/políticas).
- Transnacionalización de economía y extranjerización activos (Económicas).
- Gobernabilidad nación/provincias (Institucionales/políticas).

### Principales Invariantes Estratégicas (en orden decreciente de Importancia):

- Influencia de los Medios de Comunicación (Cultural).
- Cambios en el bienestar de la población (Sociales)
- Contratos internacionales firmados por Argentina (./Global)
- Permanencia pobreza dura (Sociales)
- Continuación de la degradación de recursos naturales (Ambientales)

### Otras fuerzas impulsoras potenciales (en orden decreciente de importancia):

- Evolución de las demandas organizadas de la sociedad civil (Sociales)
- Falta de respeto y confianza en las instituciones (Sociales)
- Cohesión social vs. Anomia (Sociales) Autoritarismo (Sociales)

- Consumismo (Sociales)
- Efectos incipientes del cambio climático (Ambientales)
- Posibilidad de agotamiento de las reservas energéticas fósiles (Ambientales)
- Desarrollo de fuentes bioenergéticas (Ambientales)
- Evolución de la capacidad C&T nacional (Tecnológicas)
- Competencia entre el mercado interno y externo (Económicas)
- Modernización y transparencia de las instituciones (Institucionales/políticas)
- Cambios en la matriz energética global (Escalas Regional/Global)
- Condicionalidad ambiental externa a exportaciones (Escalas Regional/ Global)

Las instancias metodológicas posteriores y la evolución del colectivo en relación a la aprehensión del objeto de estudio, implicaron renombrar y reagrupar algunas dimensiones críticas, en general producto de revalorizaciones conceptuales. Así, se introdujo la dimensión socio-cultural como adaptación a cambios de índole paradigmática que busca resaltar los aspectos subjetivos en la conformación de las estructuras sociales; se integró la dimensión tecnológica a lo productivo renombrándola como tecnoproductiva en respuesta a una concepción ligada a una visión estratégica del desarrollo y del mismo modo, se optó por la dimensión territorio-ambiental como una superación de la visión ambiental que incorpora población, institucional y gobierno a una problemática por cierto abordada por integrantes del equipo en relación con estudios de caso argentinos. Las Fuerzas Impulsoras definitivas, presentadas en el Capítulo 3, son la resultante del complejo proceso visualizable en la Figura FI 1 por el que se incorporaron algunas, se integraron y/o simplificaron otras, se descartaron algunas otras.

### 2.3. Escenarios: aproximaciones y tareas previas

El esbozo de escenario cuya ejecución se mencionara en 2.1 fue la primera aproximación al objetivo final del proyecto y aunque su materialización se debiera a testeo metodológico orientado a chequear resultados posibles acorde con la multiplicidad de dimensiones (8) y de FI preseleccionadas (21/22), el hecho de haberse realizado con diagnóstico concluido, y en una etapa avanzada del proceso

de selección de fuerzas impulsoras, reveló cursos de eventos posibles, y puntos neurálgicos que iban a resultar comunes a variados escenarios.

Concluida la etapa de selección de las FI, estos puntos neurálgicos resultaron elementos valiosos para sumar racionalidad a la toma de decisiones respecto a los escenarios a construir.

Desde el punto de vista metodológico, y en ambos casos en orden a acotar la discrecionalidad del uso de las FI, se dio curso a dos tareas orientadas a precisar el punto de partida común a todos los esce-

narios a construir, y caracterizar la polaridad de las fuerzas impulsoras que configuran incertidumbres críticas. El ‘Punto de Partida’ configura un resumen de la caracterización del comportamiento de cada dimensión, expresando la tendencia al momento de inicio del ejercicio, es decir, en el tiempo cero. La ‘Polaridad de las Incertidumbres Críticas’ debe leerse como los límites de variación esperados para una determinada fuerza impulsora. Puede visualizarse, a modo de ejemplo, la resultante de aplicar el Punto de Partida a la Escala Global y Regional y las Polaridades de las Incertidumbres críticas al MERCOSUR:

**PUNTO DE PARTIDA | Dimensión global y Sudamericana:** las condiciones económicas internacionales continúan favorables para la economía argentina, con los precios de los “commodities” a un nivel alto y una demanda sostenida. El crecimiento de la demanda se concentra principalmente en los productos agrícolas y agroindustriales, y proviene mayoritariamente de Asia (China e India) y el /América del Sur. Las tasas de interés internacional se mantienen en un nivel bajo, a pesar de episodios de volatilidad financiera internacional.

Continúa el lento robustecimiento del, aunque no pueden descartarse vaivenes políticos futuros. El MERCOSUR/América del Sur es proveedor común de blindaje energético, financiero, institucional y fundamentalmente económico-comercial.

En la dimensión ambiental, el proceso más notorio es la continuación del aumento de emisiones globales de efecto invernadero y la manifestación de crecientes perturbaciones climáticas atribuibles al calentamiento climático.

<b>POLARIDADES   Mercosur</b>	
<b><i>Evolución negativa</i></b>	<b><i>Evolución positiva</i></b>
<p><i>Retroceso del MERCOSUR, con conflictos entre Brasil y Venezuela sobre energía y biocombustibles; conflictos Brasil-Argentina por tema asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, y/o la participación de Brasil en el G-8; eventual cambio en los proyectos de gobierno en Argentina y Brasil en 2010 y 2011, que no privilegien la unión aduanera.</i></p> <p><b><i>Consecuencias negativas para Argentina:</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Pérdida de “paraguas” protector externo (peso propio insuficiente)</li> <li>● Impactos económicos múltiples (ej. Aprovisionamiento de energía, Pymes)</li> <li>● Búsqueda alianzas alternativas (TLC con EEUU, etc.)</li> <li>● Mayor debilitamiento del MERCOSUR.</li> </ul>	<p><i>Fortalecimiento del MERCOSUR, con posible ampliación a una Unión Sudamericana integrada.</i></p> <p><b><i>Consecuencias beneficiosas para Argentina:</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Participación en un mercado regional mayor que el actual.</li> <li>● Un sistema regional de cooperación y apoyos mutuos que provee blindajes múltiples.</li> </ul>

## Sección II:

---

# Presentación de resultados

### 3. Las Fuerzas Impulsoras Seleccionadas

#### *Escala Global*

- Demanda internacional de productos argentinos en el marco de la evolución de la economía mundial.
  - Conflictividad general del sistema internacional.
  - Cambio climático global.
- 
- Fortalecimiento lento del MERCOSUR, sujeto a vaivenes políticos.

#### *Escala Nacional*

##### Dimensión Económica

- Modelo de crecimiento en la post-convertibilidad

##### Dimensión Social

- Reducción sostenida de la pobreza.
- Reducción insuficiente de la desigualdad.
- Crecimiento sostenido del empleo.
- Persistencia de pobreza dura.

##### Dimensión Socio-cultural

- Homogeneización cultural (Consumismo, individualismo e inmediatez).
- Influencia medios masivos de comunicación.
- Bajo grado de confianza y apego a las instituciones.

##### Dimensión Tecno-productiva

- Irrupción de los Biocombustibles.
- Retraso inversiones energéticas.
- Capacidad del sistema de ciencia y técnica y su integración con el sector productivo.
- Transnacionalización de la economía y extranjerización de activos.

##### Dimensión Ambiente y Territorio

- Problemas de sobreexplotación/degradación de recursos naturales y de contaminación focalizada.

##### Dimensión Político-Institucional

- Proyecto de gobierno.
- Problemas de gobernabilidad asociados a tensiones entre proyecto de gobierno y proyecto liberal.
- Conflictos territorio-ambientales asociados a la nueva relación Nación - provincias.
- Estado Ineficaz

### 3.1. Escala Global

Demanda internacional de productos argentinos en el marco de la evolución de la economía mundial.  
- Conflictividad general del sistema internacional. - Cambio climático global.

*La evolución de la situación internacional es de vital importancia para la Argentina. Actualmente el país se ve beneficiado por un período de bonanza en cuanto a la demanda mundial de productos agropecuarios y de manufacturas de origen agropecuario (MOA), que tiene origen básicamente en el crecimiento de la economía mundial y especialmente en el acceso al consumo masivo de ingentes capas medias de los grandes países asiáticos. Por otra parte, en el contexto de un proceso de globalización acelerado, y dado su pequeño tamaño en el concierto mundial (0,91 % de su economía, y 0,6 de su población), el país es fuertemente dependiente de decisiones externas. Por ejemplo, las tasas de interés internacionales son actualmente relativamente bajas, lo que favorece (o permite) que las tasas de interés nacionales también puedan tener un piso bajo, factor relevante para la sostenibilidad del modelo de acumulación adoptado. El contexto mundial favorable ha mostrado en el último trimestre cómo un hecho relacionado con la economía de los EUA y relativamente poco significativo en términos cuantitativos, puso en evidencia la vulnerabilidad que generan situaciones de alta interdependencia económico-financiera entre las grandes economías. Si este tipo de situaciones puede dar cuenta de la inestabilidad del escenario global, parece atinado asignar un incremento relativo de la volatilidad al contexto geo-económico mundial en el horizonte de este análisis. Desde la perspectiva geopolítica, se perfilan varios escenarios para configurar un orden mundial probable: los sólo acicateados por algún mayor desequilibrio o incertidumbre en los efectores habituales como el conflicto EUA-terrorismo islámico, Medio Oriente, comercio, energía, y otros menos habituales pero potencialmente no menos trascendentes en un futuro cercano, como la creciente gravitación de los grandes países emergentes en variados campos de disputa del poder mundial, o los recursos hídricos. Resulta clara la conveniencia para países como Argentina que se consolide un escenario geo-económico y geo-político del tipo*

*multipolar. Por último, Argentina debe asumir el ya incontrastable advenimiento del cambio climático, ya que a pesar de ser un pequeño contribuyente a su manifestación, no podrá eludir los impactos del mismo respecto de su potencial agro-productivo. La evolución de la economía mundial destacando entre otros factores la demanda internacional por productos argentinos, y la conflictividad general del sistema internacional, son las fuerzas impulsoras seleccionadas en esta dimensión. Considerando la posibilidad de cambios cualitativos en la situación mundial en el horizonte decadal, pueden ser consideradas como incertidumbres críticas, por lo que pueden definir escenarios diferentes para el país.*

El contexto internacional actual puede caracterizarse como unipolar militarmente (hegemonía de EUA); multipolar económicamente (EUA-Unión Europea y Japón, incluyendo también como actores relevantes a China e India); y con un condominio político ejercido por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Cabe destacar que los EUA, la UE y Japón (a menudo llamados “La Tríada”) configuran el centro privilegiado de acumulación del sistema capitalista mundial.

Completan la escena las corporaciones transnacionales y/o globales que, con un rol creciente, tienden a eclipsar las fronteras territoriales y a superponer sus intereses con las legislaciones y las políticas de los Estados, en modo especial los de la periferia del sistema mundial.

La globalización de las transacciones de bienes y de servicios, por medio de la liberalización de los mercados; la globalización de las estructuras industriales de ciertos sectores, por medio de la fragmentación territorial de la producción; y la globalización de los mercados financieros están relacionados con la aceleración del progreso científico-tecnológico. No obstante, dicha globalización también responde a decisiones de los gobiernos de los países desarrollados que conforman la macroestructura hegemónica mundial.

Una de las estrategias de preservación de dicha macro-estructura hegemónica se verifica a través de las organizaciones internacionales en las que tienen

fuerte influencia los países de la Tríada, como el Grupo de los Siete (G-7); la Organización Mundial de Comercio (OMC); el Fondo Monetario Internacional (FMI); y el Banco Mundial (BM); o aquellas bajo el control de EUA y asociados como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); y la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).

China e India ocupan espacios de poder en el área asiática y también en el mundo. La primera detenta un régimen político de partido único, mientras que la segunda es una democracia plural. Ambas son fuertes demandantes de alimentos, combustibles, minerales y de materias primas agrícolas.

El agrupamiento BRIC (Brasil, Rusia, India y China) se insinúa como un relevante interlocutor mundial. En el nivel económico, la estructura de poder mundial no registra el mismo grado de concentración que en los aspectos militares y aún políticos. Si bien el mercado mundial capitalista es muy competitivo, también fomenta un relativo clima de cooperación entre la Tríada y el BRIC.

Las alternativas que se avizoran en un plazo de diez años son: 1) consolidación y hegemonía del imperio

americano; 2) condominio de la Tríada; o 3) multipolaridad, por la formación y/o consolidación de nuevos centros de poder mundial.

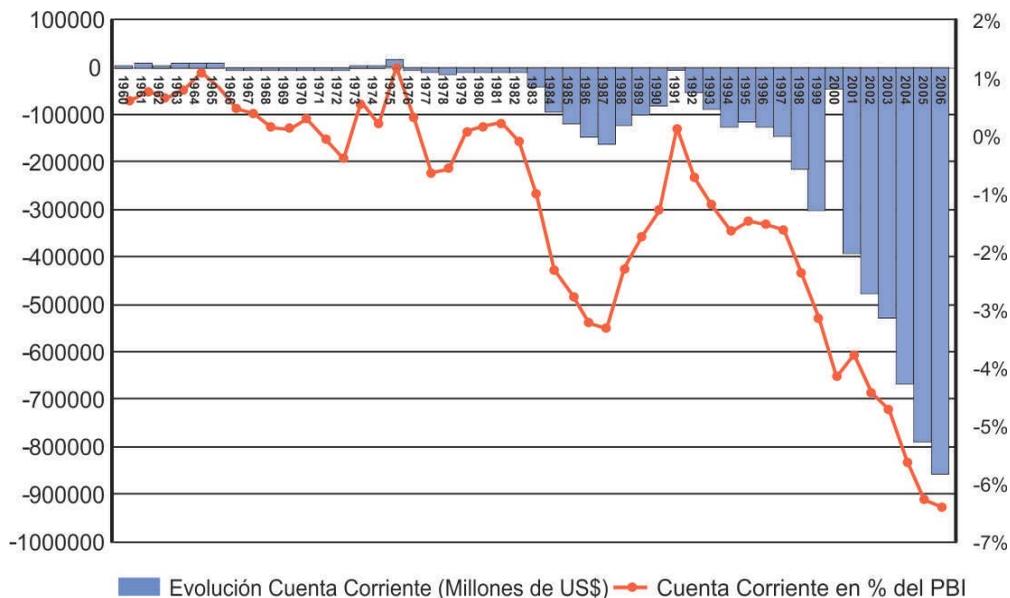
La primera parece ser la más improbable, considerando la declinación de la hegemonía de los EUA que, finalizada la 2ª GM, detentaba más del 50% del PB Mundial y más del 50% de las reservas de oro del mundo y eran acreedores de los países aliados, incluso de la ex URSS.

Actualmente EUA mantiene un déficit de cuenta corriente inmenso. En el 2006, llegó a representar más de 850.000 millones de dólares estadounidenses, es decir el equivalente a 6,5% del PIB estadounidense o 1,73% del PIB del planeta (Figura FI 3).

Este déficit es considerado insostenible y se teme que represente una bomba de tiempo para la economía mundial, ya que una desaceleración marcada de la economía estadounidense podría frenar el tren del crecimiento global, impactando especialmente en las economías emergentes. Las tendencias muestran que la deuda externa del país aumenta inexorablemente: representaba un total de 8.506.974 millones de dólares en 2006, es decir un 64,23% del PIB; en

**Figura FI 3:** Evolución de la Cuenta Corriente de los EEUU

FUENTE: USANDIVARAS(2006)



términos netos. Sin embargo, debido a la actual dependencia financiera entre Estados Unidos y las economías asiáticas, cuyas monedas están ancladas al dólar y se mantienen subvaluadas, y al hecho de que Europa también se beneficia -aunque menos- de esta situación, la probabilidad de una crisis financiera mundial con una caída abrupta del dólar -que llevaría al mayor default de deuda de facto de la historia-, parece lejana<sup>2</sup>. Sin embargo, las actuales turbulencias financieras en el sistema mundial desencadenadas por la crisis del mercado financiero inmobiliario en EUA representan una señal de alerta.

La segunda alternativa, del condominio de la Tríada, implica que Japón y Europa Occidental asumen también compromisos políticos y militares.

La última alternativa es la más favorable para MERCOSUR y para Argentina. En un escenario menos polar y más diversificado, los países medianos como la Argentina y a fortiori el MERCOSUR, disponen de más capacidad de maniobra y de ejecución.

Se estima que el mundo de los próximos años probablemente tenderá hacia un escenario multipolar, aunque conflictivo y competitivo. Los Estados y Bloques de grandes dimensiones geográficas, demográficas y económicas, con apropiadas políticas económicas y de poder, posiblemente conseguirán promocionar su status internacional.

La intensidad de los conflictos sería proporcional a la disputa por los recursos naturales y a la capacidad de resistencia y organización transnacional de los grupos islámicos radicalizados. La disputa por la posesión y/o control de los recursos naturales estratégicos se puede dar por comenzada (Ej. la invasión de Irak, las movidas iniciales por establecer soberanía sobre el Polo Norte, conflictos alrededor del agua) y este tipo de conflictos probablemente se va a agravar en el futuro.

Considerando la posibilidad de cambios cualitativos en la situación mundial en el horizonte decadal, la situación mundial expresada en términos de la de-

manda internacional por productos argentinos (incluido en la FI macroeconómica externa: “La evolución de la economía mundial”) y la conflictividad general del sistema internacional pueden ser considerados como una incertidumbre crítica, que puede definir escenarios diferentes para el país.

Desde el punto de vista centrado en lo económico, el comportamiento de los precios y la demanda de los bienes exportados por nuestro país son determinantes en la evolución del crecimiento de las exportaciones (sobre todo las primarias y las manufacturas de origen agropecuario). En general, los precios de los productos agropecuarios se perfilan por arriba de los del quinquenio y década pasada, aunque algunos productos puedan tener una tendencia leve a la baja hacia el final del horizonte de estudio, de acuerdo a las proyecciones realizadas por FAO-OCDE a 2016.

Las distorsiones del comercio mundial no han sido removidas en las sucesivas negociaciones llevadas a cabo dentro del marco de la OMC. Los países de América Latina se ven afectados por distintos tipos de barreras al comercio existentes en los países desarrollados, que van desde «picos arancelarios» – derechos aduaneros muy por encima de la media-, a estándares sanitarios, técnicos y/o ambientales, derechos compensatorios y antidumping, restricciones cuantitativas y otro tipo de mecanismos neoproteccionistas. Muchas veces estas restricciones se aplican de modo tal que dificultan la exportación de productos de alto valor agregado, lo cual podría ser un factor que contribuya a explicar por qué América Latina tiene un alto porcentaje de participación de productos primarios en sus ventas externas<sup>3</sup>. En la actualidad, el comercio mundial de materias primas –ejemplo los granos- no paga derechos de importación, mientras que los productos procesados pagan aranceles muy altos, o están sujetos a cuotas o licencias.

Lo concreto es que las reformas estructurales del comercio mundial compatibles con los objetivos que fijó la Ronda Doha no se han concretado. La liberalización del comercio agrícola, la reducción sustancial de las distorsiones en dicho sector y la eliminación o reducción de los aranceles elevados y del escalonamiento arancelario para favorecer las exportaciones industriales de los países en desarrollo, son aún asignaturas pendientes.

---

<sup>2</sup> Usandivaras J. *Impacto global de las tendencias de corto y mediano plazo de la economía de los EE.UU.*, NTA. Unidad de Coyuntura y Prospectiva, Buenos Aires, 2007.

Del nivel de los precios internacionales y de las posibilidades de colocación de los productos argentinos en el comercio mundial depende la magnitud de la entrada de divisas así como el nivel de retenciones. En el primer caso la entrada de divisas implica para el BCRA intervenciones del tipo cambiarias y monetarias realizadas de acuerdo a los objetivos de política macroeconómica. Mientras que en el caso de las retenciones, el nivel de las mismas influye sobre la recaudación tributaria y en consecuencia sobre el nivel del superávit fiscal. Por otro lado, la tasa de interés internacional resulta relevante en cuanto a su intervención en la determinación de la tasa de rentabilidad de los sectores productivos y por lo tanto en el nivel de inversión.

El otro elemento importante de la situación global en cuanto a sus impactos sobre el futuro de Argentina es el cambio climático global. Dadas las inercias de los procesos biogeofísicos involucrados, así como de los procesos políticos asociados, es muy poco probable que en el lapso de los próximos diez años se produzcan cambios importantes en las emisiones globales de gases de efecto invernadero. Por otra parte, aún si se redujeran drásticamente las emisiones dentro de ese intervalo de tiempo, el proceso

---

Dadas las inercias de los procesos biogeofísicos involucrados, así como de los procesos políticos asociados, es muy poco probable que en el lapso de los próximos diez años se produzcan cambios importantes en las emisiones globales de gases de efecto invernadero.

---

de calentamiento climático no se detendría hasta varias décadas después. En este sentido, es claro que el calentamiento climático global representa una

---

<sup>3</sup> "...los países de América Latina se ven afectados por distintos tipos de barreras al comercio existentes en los países desarrollados, que van desde «picos arancelarios» –derechos aduaneros muy por encima de la media-, a están ares sanitarios, técnicos y/o ambientales, derechos compensatorios y antidumping, restricciones cuantitativas y otro tipo de mecanismos neo-proteccionistas. Muchas veces estas restricciones se aplican de modo tal que dificultan la exportación de productos de alto valor agregado, lo cual podría ser un factor que contribuya a explicar por qué América Latina tiene un alto porcentaje de participación de productos primarios en sus ventas externas (Silva y Heirman, 1999)". Kosacoff, B.; Lopez A.; Pedrazzoli M. Comercio, Inversión y Fragmentación del mercado Global ¿está quedando atrás América Latina? CEPAL, 2007.

invariante estratégica, al menos en el horizonte de tiempo considerado.

### 3.2. Escala Regional Fortalecimiento lento del MERCOSUR, sujeto a vaivenes políticos.

*En la (América Latina y el Caribe), pero muy particularmente en América del Sur, y por ende en el MERCOSUR, operan procesos importantes para el presente y el futuro de Argentina, algunos de los cuales representan fuerzas impulsoras para los escenarios alternativos del país. Las FI de esta escala son importantes principalmente porque dan cuenta de cómo esos procesos han obrado como una suerte de blindaje regional para los distintos países -quizás en forma inversa a su tamaño y poderío-, a través de la generación de condiciones de cooperación intra-regional creciente en los ámbitos políticos, energéticos, financieros y comerciales. En ese sentido, algunos de los hitos fundamentales del accionar de la unión constituyen en sí mismo definiciones de las orientaciones estratégicas de los liderazgos regionales afines y otros, se inscriben en el plano del desarrollo, denotando un pragmatismo conducente. Así, pueden enhebrarse acciones como la oposición a la materialización del ALCA en el actual contexto, la protección a gobiernos del campo popular nacidos en ámbitos de extrema precariedad y conflictividad política, la disuasión a intentos de golpes de estado o intentos secesionistas, el auxilio a países con serias restricciones energéticas, las posiciones comunes en foros comerciales internacionales, el notable incremento del comercio intra-regional. En el MERCOSUR o en la aún más compleja e incierta unión sudamericana, la fuerza impulsora seleccionada debe integrar la incertidumbre de si estos logros, acompañados de avances lentos pero sostenidos de la institucionalidad, pueden ser afectados por la discontinuidad de gobiernos de signo progresista que en la actualidad conducen la región, y/o por un desmejoramiento de la situación internacional que provocara impactos adversos en el bloque. Actualmente América del Sur es un ámbito sin conflictos relevantes y con gobiernos elegidos a través de competencias electorales plurales y democráticas. Conviven gobiernos de posturas post-*

***neoliberales con los que aún mantienen su apego a recetas económicas de tipo aperturista.***

El Nuevo MERCOSUR, cimentado en la alianza Argentina-Brasil -a través de su arancel externo- persigue la construcción de un mercado común y la formación de un Bloque político democrático, regulador de la estabilidad institucional sudamericana. La adhesión venezolana robustece y califica su rol internacional. Este proceso de integración provee a la Argentina y también a la Región un múltiple blindaje real o potencial: a) económico y político-institucional (cláusula democrática y Foro de Consulta y Concertación Política); b) financiero (compra de títulos públicos por parte de Venezuela e iniciativa Banco del Sur); c) energético (Venezuela dispone de las principales reservas de gas y de petróleo de América del Sur; acuerdo gasífero de Argentina con Bolivia, titular de las segundas reservas suramericanas; Ecuador exportador de petróleo; Brasil primer exportador mundial de etanol; iniciativa Gasoducto del Sur; etc.); d) productivo industrial (acuerdos PAC-MAC alcanzados con Brasil que estipulan una relación bilateral sin división ricardiana del trabajo); e) productivo-agrícola, a través de los acuerdos firmados por el INTA con Ecuador, Bolivia y Venezuela, en los que provee cooperación y asistencia técnica; f) comercial ( uso de pesos y de reales, en vez de dólares estadounidenses para pagar las transacciones bilaterales Argentina-Brasil; monitoreo del intercambio comercial; etc.); g) infraestructura (IIRSA, gestionado por el INTAL); h) próxima vigencia del Código Aduanero, etc.

El robustecimiento progresivo del MERCOSUR se manifiesta a través de los avances en la formación de un único territorio aduanero, y de un MERCOSUR político estabilizador y regulador de la paz y seguridad de prácticamente toda América del Sur.

Argentina no dispone de un parque industrial y tecnológico integrado, su economía representa algo menos del 1% de la mundial. La consolidación de su recuperación y reindustrialización se inscribe dentro del MERCOSUR. Allí se encuentran las principales iniciativas y proyectos de aprovisionamiento energético, de obras de infraestructura, de redes de transporte y de comunicaciones. Asimismo, existen condiciones políticas para concebir un plan de desarrollo, inmerso en el Nuevo MERCOSUR, aprove-

chando la capacidad y disposición de los gobiernos, empresarios y entidades sociales para coordinar estrategias, tanto en el ámbito doméstico de cada Estado Parte como en el del Bloque. El perfeccionamiento institucional, la consolidación de las iniciativas relacionadas con la formación de las cadenas de valor, los foros de competitividad y la reducción de las asimetrías en el interior del Bloque, configuran algunos de sus principales desafíos.

El MERCOSUR político tiene como uno de sus principales basamentos la alianza entre los actuales presidentes de Argentina y de Brasil, y también de Venezuela.

La Región transita una etapa en la que predominan gobiernos post-neoliberales de signo progresista que, si aprovechan los años venideros, pueden promover un fortalecimiento político y económico de la misma y de sus Estados Partes en el sistema mundial.

Lula asumió su 2º mandato, Chávez fue reelegido por un nuevo periodo, y Correa, opositor a la firma de un TLC con EUA y partidario de la adhesión de su país al NUEVO MERCOSUR, fue electo presidente de Ecuador. Con el probable triunfo de la actual senadora Cristina F. de Kirchner en Argentina, se reforzaría la tendencia de gobiernos post-neoliberales en los países más gravitantes de la región.

El Nuevo MERCOSUR puede fortalecerse a través de la adhesión de Ecuador y de Bolivia. En este sentido, el Bloque recibiría valiosos aportes: los yacimientos de gas boliviano y de petróleo ecuatoriano, así como su salida al Pacífico. La firma de Tratados de Libre Comercio por parte de Chile, Perú y Colombia con EUA obliteraban esa vía al MERCOSUR; el triunfo de Correa devuelve tal posibilidad.

En pos del logro de una Región con un desarrollo sustentable y con mayor equidad, el proceso de integración Regional (MERCOSUR, Comunidad Sudamericana) constituye una fuerza impulsora claramente positiva. Sin embargo, si el MERCOSUR no consigue un grado de maduración económica e institucional hasta el 2011, con la finalización de los mandatos de Lula-Cristina Fernández, puede sufrir retrasos y retrocesos.

Por el contrario, los TLCs (Tratados de Libre Comercio), los TBIs (Tratados Bilaterales de Inversio-

---

Si el MERCOSUR no consigue un grado de maduración económica e institucional hasta el 2011, con la finalización de los mandatos de Lula-Cristina Fernández, puede sufrir retrasos y retrocesos.

---

nes) y los Acuerdos Marcos de Comercio e Inversión (TIFAs-siglas en inglés-) constituyen fuerzas impulsoras de índole negativa, en el presente contexto de desarrollo relativo de los países de la Región.

La dupla Brasil-Argentina (a la que se suma Venezuela) rechaza las diversas iniciativas de EUA en esta dirección porque consideran que la incorporación al mundo del TLC no equivale a un desarrollo industrial sustentable, con inclusión y justicia social. Por el contrario, un mejor acceso al mercado de la primera potencia mundial sería a costa de su derecho al desarrollo. Los actuales gobiernos consideran que sus países perfeccionarían las relaciones del tipo economía de enclave, sin los correspondientes eslabonamientos endógenos que provean satisfacción a las necesidades de ocupación, bienestar, prosperidad y seguridad de sus ciudadano/as, a la par que se profundizaría el proceso de debilitamiento de la capacidad de producción normativa y de regulación de los aparatos estatales. Sin embargo, los diversos gobiernos del MERCOSUR aún carecen de una percepción común sobre el sistema mundial y sobre una óptima coordinación de estrategias relacionadas con su inserción externa.

Habida cuenta de las posibles inflexiones de la evolución del MERCOSUR en el horizonte de tiempo considerado (posible reforzamiento pero también posible debilitamiento tanto en términos absolutos como frente a los TLC), el MERCOSUR y la cooperación intra-regional es considerada una FI que representa una incertidumbre crítica para el desarrollo argentino en el plazo considerado.

### 3.3. Escala Nacional

#### Dimensión Económica

Modelo de crecimiento en la post-convertibilidad

#### Dimensión Social

Reducción sostenida de la pobreza.  
Reducción insuficiente de la desigualdad.  
Crecimiento sostenido del empleo.  
Persistencia de pobreza dura.

#### Dimensión Socio-cultural

Homogeneización cultural (Consumo, individualismo e inmediatez).  
Influencia medios masivos de comunicación.  
Bajo grado de confianza y apego a las instituciones.

#### Dimensión Tecno-productiva

Irrupción de los Biocombustibles.  
Retraso inversiones energéticas.  
Capacidad del sistema de ciencia y técnica y su integración con el sector productivo.  
Trasnacionalización de la economía y extranjerización de activos.

#### Dimensión Ambiente y Territorio

Problemas de sobreexplotación/degradación de recursos naturales y de contaminación focalizada.

#### Dimensión Político-Institucional

Proyecto de gobierno.  
Problemas de gobernabilidad asociados a tensiones entre proyecto de gobierno y proyecto liberal.  
Conflictos territorio-ambientales asociados a la nueva relación Nación - provincias.  
Estado Ineficaz

### 3.3.1. Dimensión Económica

#### Modelo de crecimiento en la post-convertibilidad

*El patrón de acumulación adoptado, basado en un tipo de cambio competitivo y estable, y las condiciones externas muy favorables para el sector exportador, posibilitaron el diseño de un entramado macroeconómico de marcada solidez relativa. Así, se atendió en forma preferente a la emergencia socio-laboral sobre la base de políticas de transferencia intersectorial de fuente agraria y petrolera, que tuvo por destino un sector industrial de mayor flexibilidad empleo-producto. Esas condiciones terminaron por recrear una demanda agregada basada en el consumo interno que se sumó a apalancar un crecimiento de un grado y sostenibilidad que sorprendió al mundo. Es así que el desempeño de la economía en su conjunto ha sido esencial para rescatar al país de la profunda crisis y conmoción social en que había caído bajo el influjo de las políticas neoliberales instaladas a partir de mediados de los '70 por la dictadura militar. La evolución de la economía mundial y el modelo de crecimiento en la post-convertibilidad son las fuerzas impulsoras más relevantes de esta dimensión. La primera, de naturaleza exógena, remite al comportamiento de los precios internacionales, a la demanda de los bienes exportados por nuestro país, y a la evolución de las tasas de interés internacionales. La segunda fuerza impulsora sintetiza las interrelaciones entre las principales variables macroeconómicas, resume las características del actual patrón de crecimiento y de las políticas adoptadas por el proyecto de gobierno, y resulta funcional para identificar los principales condicionantes de la actual estrategia de desarrollo.*

En el documento “El nuevo patrón de crecimiento de la economía argentina”<sup>4</sup> se identificaron tres ejes como centrales de este proceso: la aguda alteración de los precios relativos como consecuencia de la devaluación de la moneda, la persistencia de reducidas tasas de interés en el mercado local y el favorable contexto internacional. Los dos primeros ejes conformarían la segunda FI mencionada precedentemente;

<sup>4</sup> INTA, Unidad de Coyuntura y Prospectiva, “El nuevo patrón de crecimiento de la economía argentina”, INTA, Buenos Aires, 2007.

mente; asimismo se considera que sería incorrecto pensarlos como dos fuerzas impulsoras independientes dado su estrechísimo grado de interrelación. El análisis detallado del funcionamiento del sistema y las características específicas del patrón de crecimiento adoptado en la postconvertibilidad se encuentra en el punto dos del documento mencionado.

En la Figura FI 4 se puede observar un esquema de las relaciones entre las principales variables macroeconómicas.

#### Modelo de crecimiento en la postconvertibilidad

La sistemicidad de este modelo, que representa un conjunto coherente de factores interactuantes, justifica su consideración como una FI y no como varias de ellas.

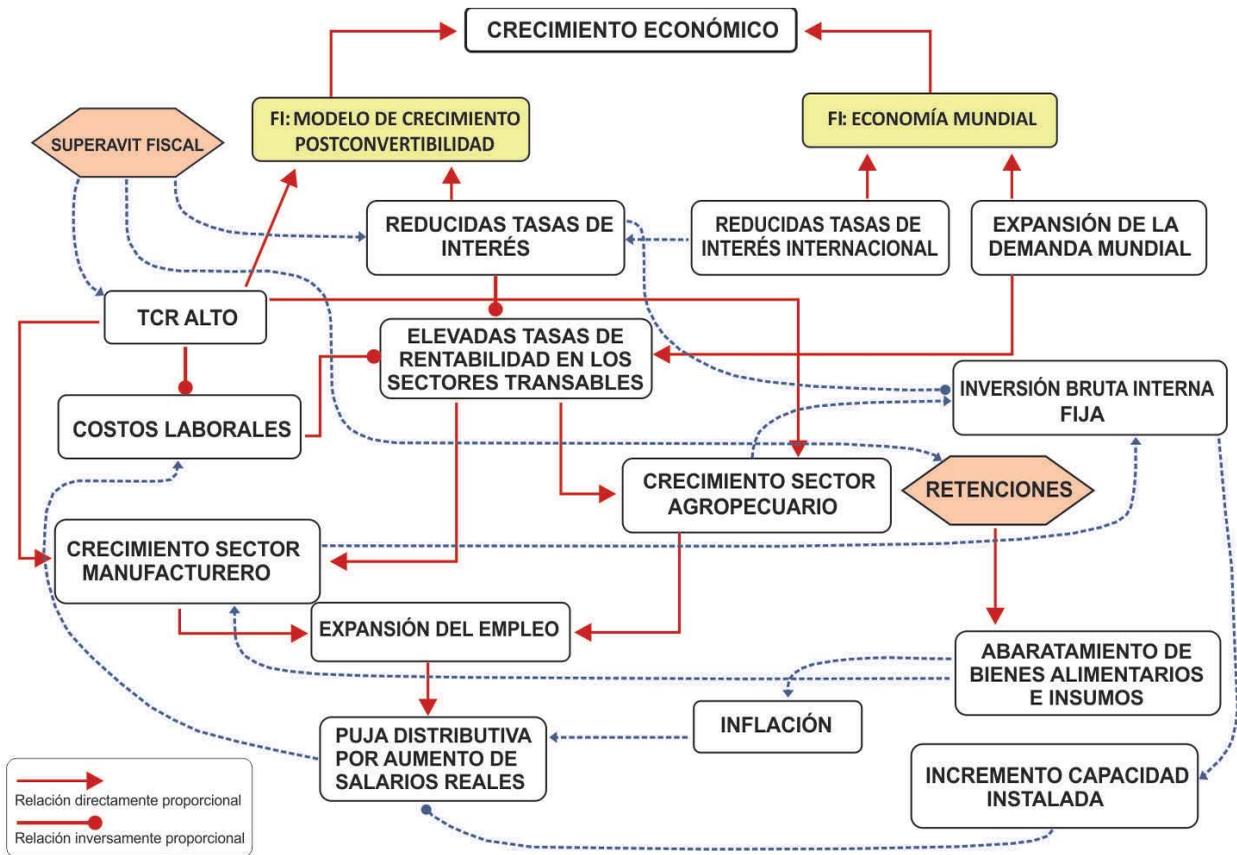
En esta sección se pretende comprender cuáles son los principales elementos en los cuales se basa el modelo de crecimiento observado en el período de postconvertibilidad, tratando de entender una cantidad limitada de interacciones entre las variables macroeconómicas seleccionadas. Esta descripción no aspira a abarcar de manera exhaustiva y detallada el funcionamiento de la economía argentina, sino que intenta mostrar las relaciones centrales entre las distintas variables macroeconómicas para poder realizar el ejercicio de prospectiva.

Con el fin de comprender el modelo de crecimiento en la postconvertibilidad, es preciso describir sucintamente cuál es la característica estructural de la economía argentina de los últimos años.

La preeminencia de una inserción primario-exportadora de América Latina en el mercado mundial y la gran concentración del progreso técnico fueron los principales hechos estilizados destacados por los primeros estructuralistas. Economistas como Prebisch, Pinto y Furtado<sup>5</sup>, entre otros, señalaron sobre

<sup>5</sup> El tema es tratado en diferentes trabajos: Pinto, A. (1969), “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, en *América Latina. Ensayos de interpretación económica*, Editorial Universitaria, Pág. 180-244. Pinto, A. (1976). “Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina”, en *Inflación: raíces estructurales*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica. Pág. 104-140. Prebisch, R. (1949). “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” (E/CN. 12/89), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL). [Publicado posteriormente en CEPAL, *Boletín económico de América Latina*, Vol. 7, N° 1, Santiago de Chile, 1962].

**Figura FI 4:** Diagrama de interacción de las principales variables macroeconómicas



finales de la década del 40 y principios de la del 50 del siglo XX estas cuestiones como propias del subdesarrollo latinoamericano.

Estos problemas fueron enfocados por diferentes teóricos heterodoxos. La cuestión de la primarización exportadora atrajo la atención a los autores neoestructuralistas y poskeynesianos, quienes profundizaron y formalizaron modelos de crecimiento restringidos por la balanza de pagos para resaltar sus efectos. En tanto que los hechos estilizados relacionados con la concentración del progreso técnico y la heterogeneidad estructural en los que deriva, fueron tomados por autores evolucionistas-estructuralistas para explicar los problemas de inserción internacional y la elevada informalidad laboral en la región.

En este sentido, el grado de heterogeneidad estructural y su evolución ayudan a definir si las economías se desarrollan o sólo transitan períodos de crecimiento espasmódicos dentro de un marco estructural de subdesarrollo.

La experiencia argentina de los últimos 40 años muestra, por ejemplo, que las depreciaciones del tipo de cambio real derivadas de devaluaciones nominales pueden solucionar los problemas de balanza de pagos de corto plazo y reactivar la demanda agregada y el crecimiento. Sin embargo, es válido preguntarse si esta medida alcanza para solucionar los problemas estructurales de heterogeneidad o si se deben aplicar otras políticas.

La manifestación de la heterogeneidad se da como consecuencia de la existencia de dos sectores, uno altamente competitivo en términos internacionales –el sector agropecuario pampeano (A) - y otro de menor productividad –el sector industrial (M)<sup>6</sup>. El devenir de los cambios tecnológicos plantea la necesidad de hablar de un sector agroproductivo que resulte superior del concepto de sector agropecua-

<sup>6</sup> Diamand, M., "La estructura productiva desequilibrada de la Argentina y el tipo de cambio", revista *Desarrollo Económico*, 1972

rio en función de la aparición de actividades no tradicionales en el ámbito rural (producción de energía y servicios en general).

A tal fin se esquematizó la dinámica de funcionamiento de la economía argentina a partir de las interrelaciones entre tres sectores: transable agro-productivo (A); transable manufacturero (M) y no transable (NT). En este marco el nivel de producción de cada sector viene determinado por los costos de los factores de producción y el precio de los productos vendidos (determinado por la oferta y la demanda). En tanto, la inversión productiva y la producción efectiva de bienes en el largo plazo vienen dadas por las tasas de ganancia intersectoriales. En efecto, la inversión se dirigirá hacia aquellos sectores que presenten una mayor tasa de rentabilidad relativa. A su vez, la determinación de los niveles de inversión dependerá de su costo. El costo del capital se representa a través del costo de oportunidad de los fondos invertidos, los cuales serán función de la tasa de interés por colocaciones financieras en el mercado local. Debido a la integración de los mercados financieros globales, la tasa de interés doméstica dependerá del piso que le impone la tasa de interés internacional, además de la tasa de riesgo país. De este modo, en caso de registrarse una rentabilidad de las colocaciones financieras por encima de las rentabilidades sectoriales, se producirá una contracción en los niveles de inversión y por ende de los niveles de producción en el mediano plazo en dichos sectores.

En particular, las tasas de rentabilidad en los sectores productores de bienes se encuentran determinadas por la estructura de precios relativos vigentes en la economía. Esta estructura está fuertemente in-

---

La existencia de un sector transable con elevada productividad relativa como el sector agro-productivo (fundamentalmente pampeano) conduce a la determinación de un tipo de cambio sobrevaluado, desarrollo de un sector industrial competitivo en términos internacionales, e implica la inviabilidad de la mayor parte de las producciones de origen industrial. Es decir, el libre juego del mercado determinarían en el largo plazo un tipo de cambio inconsistente con una estrategia de desarrollo industrial.

---

fluida por la evolución del tipo de cambio real, pero también por las retenciones a las exportaciones, entre otros factores. A su vez, estas rentabilidades son afectadas negativamente por el costo laboral y la estructura impositiva, este último determinante no fue tomado en consideración y se lo supone constante en el presente ejercicio.

Con respecto a los costos laborales los mismos vienen determinados por la evolución de los salarios y la productividad principalmente. Por su parte los salarios están fuertemente asociados con los niveles de desempleo que es función directa de los niveles de empleo presentes en los distintos sectores que componen la economía argentina.

Asimismo en el análisis resulta necesario tener en cuenta la presencia de elasticidades empleo-producto diferenciales de acuerdo al desarrollo de los sectores mano de obra intensivos, así como por la relación de precios relativos entre capital y trabajo.

El análisis de la evolución de esta fuerza impulsora en el mediano plazo puede realizarse a partir de las variantes de evolución de las limitantes existentes en el patrón de crecimiento adoptado. Estas limitantes se discuten a continuación.

### Tipo de cambio real

Como se ha caracterizado párrafos atrás, la existencia de un sector transable con elevada productividad relativa como el sector agro-productivo (fundamentalmente pampeano) conduce a la determinación de un tipo de cambio sobrevaluado, en términos de las necesidades de desarrollo de un sector industrial competitivo en términos internacionales, e implica la inviabilidad de la mayor parte de las producciones de origen industrial. Es decir, el libre juego del mercado determinarían en el largo plazo un tipo de cambio inconsistente con una estrategia de desarrollo industrial.

De esta forma, la existencia de un tipo de cambio unificado fijado por el libre juego de la oferta y la demanda coarta el desarrollo de un sector industrial competitivo a nivel internacional o en el mejor de los casos lo limita únicamente a la elaboración de productos agroalimentarios que es el segmento en donde se posee las mayores ventajas comparativas. Es en este sentido donde se destaca la importancia

de la política de mantenimiento de un tipo de cambio competitivo, a fin de impulsar la diversificación de las ventas externas hacia productos industriales, con mayor contenido tecnológico y valor agregado.

No obstante, el hecho de que las exportaciones se concentren en bienes agroalimentarios, también conocidos como bienes-salarios, provoca que los productores exijan para vender en el mercado interno, una tasa de ganancia equivalente a la que obtendrían si exportasen. De este modo, estos bienes ven incrementado sus precios impactando sobre el costo de vida de los residentes argentinos. Con el objetivo de evitar estos resultados se introdujeron retenciones para la exportación de productos agrarios o agroindustriales. Los efectos económicos derivados se relacionan con el establecimiento de un tipo de cambio diferencial para los productos agroindustriales exportados y tienen sentido bajo la existencia de una estructura productiva, en donde los tipos de cambio requeridos para competir en el mercado mundial son considerablemente distintos.

Las tendencias a la apreciación de la moneda existentes en la actualidad tienen su base en la fuerza que le imprime la tendencia a la baja del tipo de cambio nominal a través del superávit de cuenta corriente, de la entrada de capital extranjero a la plaza financiera local y del crecimiento de los precios. Si las autoridades monetarias se abstuvieran de intervenir en el mercado cambiario seguramente se produciría una significativa apreciación nominal de la moneda, reduciendo la rentabilidad de los sectores transables en general, y en particular afectando significativamente la competitividad del sector industrial.

De todos modos, la competitividad es un fenómeno más complejo que excede al valor del tipo de cambio nominal e involucra también a la inflación, la productividad, aspectos sectoriales, de acceso al financiamiento, etc.

Por lo tanto, el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo conjuntamente con la aplicación de retenciones a las exportaciones resultan ser un requisito ineludible para el sostenimiento del crecimiento de la economía argentina. De todas formas, se debe resaltar que la sustentabilidad de la expansión industrial en el largo plazo no se puede fundar sólo en la aplicación de tipos de cambios diferenciales,

sino que debe descansar en una política integral de desarrollo para el sector.

### Salarios

La evolución de los salarios reales ha mostrado una franca recuperación desde la fuerte caída inicial del

---

**El mantenimiento de un tipo de cambio competitivo conjuntamente con la aplicación de retenciones a las exportaciones resultan ser un requisito ineludible para el sostenimiento del crecimiento de la economía argentina.**

---

año 2002. Pese a esta tendencia, recién hacia mediados de 2007 los salarios observados desde el nivel general se encuentran levemente sobre las cotas predevaluatorias (5,6%)<sup>7</sup>. Sin embargo, cuando se desagregan los datos se encuentra que el único segmento favorecido corresponde al sector privado formalizado (creciendo 25,5%), en tanto el sector privado no formalizado y el sector público aún no han logrado recuperar el terreno perdido luego de la devaluación (-11% y -16,9%). Estos valores resultan ser una referencia válida para comparar con el último período de la convertibilidad.

Con el objeto de establecer un abordaje de largo plazo, la única referencia es el salario real de la industria y la construcción<sup>8</sup>. Al observar el comportamiento de estas series (tanto personal calificado como no calificado) se comprueba que estos sectores presentan luego de la devaluación una evolución del salario real que los posiciona claramente sobre lo observado en los noventa, pero aún por debajo de los valores de la primera mitad de la década del ochenta. Este comportamiento refleja el cambio en el modelo hacia mayores niveles de industrialización que en la década del 90 y su consecuente correlato en remuneraciones factoriales más elevadas. En relación al posicionamiento de los salarios rea-

---

<sup>7</sup> Fuente de Datos INDEC, tanto en el Índice de Precios al Consumidor como en el Índice de Salarios.

<sup>8</sup> Serie elaborada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, que recoge los valores salariales reales del personal calificado y no calificado de dichos sectores.

les respecto a los otros países del Mundo, en el año 2005<sup>9</sup> el salario de la Argentina medido en términos de Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) resultaba ser el más alto de toda América Latina y China, pero inferior a los de países emergentes adelantados como Singapur, Corea del Sur, y países del este europeo.

Considerando los datos volcados en los párrafos anteriores, se puede acordar que en términos de la economía en su conjunto, el parsimonioso incremento de los salarios reales observado luego del cambio de modelo no tuvo en principio un impacto significativo en la estructura de costos debido a que fueron precedidos por importantes incrementos en el nivel de productividad y porque resultaron ser una respuesta a la pérdida de salario real que se observó al principio del período, no generando por tanto presiones inflacionarias.

Por otro lado, es central citar que la ganancia de productividad alcanzada en el sector industrial luego del 2002, es consecuencia de la nueva paridad cambiaria, que impulsó al sector en su conjunto, en combinación con menores salarios en términos de dólares. Para este sector, en el último tiempo, la tasa de ganancia empresaria se ha visto reducida desde los extraordinariamente elevados niveles alcanzados debido a la recuperación parcial de los salarios reales sin incrementos semejantes de productividad. En este contexto, podrían existir algunas presiones inflacionarias derivadas del objetivo, por parte del sector patronal, de mantener los altos niveles de las tasas de ganancias.

En el marco de la sustentabilidad del modelo, se debe considerar que la elevación de los salarios reales puede conducir a la erosión de una de las bases sobre la que se sostuvo la recuperación de la producción industrial. En particular, las industrias sustitutivas desarrolladas como consecuencia de la devaluación de la moneda son particularmente vulnerables a un aumento en los salarios reales, ya que puede conducir a la pérdida de su competitividad precio basada centralmente en cuestiones de costos relativos. Es decir, el aumento de los salarios reales reduce las tasas de ganancias extraordinarias,

---

<sup>9</sup> Según datos de la agencia gubernamental de EEUU, Overseas Private Investment Corporation (OPIC).

podriendo ser diferente el efecto por sectores, mientras en algunos no generaría efectos significativos para otros esta reducción podría ser muy fuerte y se afectaría la competitividad externa y por tanto se podrían encontrar casos que tenderían a la desarticulación productiva. Esto se debe a que el sector manufacturero no presenta un perfil homogéneo, sino que su composición presenta niveles de competitividad significativamente distintos entre los distintos actores.

---

**La reducción del nivel de desempleo en los últimos años y la necesidad de mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza, seguramente se constituirán en elementos centrales de una creciente puja por la apropiación del excedente.**

---

Adicionalmente, en términos agregados, la reducción del nivel de desempleo en los últimos años y la necesidad de mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza, seguramente se constituirán en elementos centrales de una creciente puja por la apropiación del excedente.

Por tanto, dado un escenario de puja distributiva, la alternativa para incrementar los salarios reales sin afectar la competitividad es a partir de incrementos sucesivos en la productividad de modo tal que la competitividad precio sea reemplazada paulatinamente por mayores niveles de competitividad sistémica. Sólo este contexto permitirá seguir aumentando los salarios sin producir presiones sobre la tasa de ganancia y los precios. No obstante, esto es únicamente factible bajo un fuerte impulso en la inversión bruta interna fija.

### **Inversión**

La importancia de la inversión en términos del PBI ha ido creciendo especialmente en los dos últimos años. No obstante, es aún insuficiente para garantizar una tasa de crecimiento sostenida en el largo plazo. La razón principal no es tanto que el volumen de la inversión sea relativamente bajo, sino su composición. Más del 60% de la inversión bruta interna fija corresponde a construcciones, las cuales, en general, aumentan menos que proporcionalmente la productividad de la economía. Así, solo el 8,7% del PBI corresponde a la inversión en equipo durable, el 2,9% a materiales de transporte, mientras que el 14,7% a construcciones.

En la actualidad la Argentina se encuentra en un proceso de inversión que permite alcanzar en el año 2006 el máximo nivel en cuanto a participación de la inversión bruta interna fija (IBIF) (21,6%) en el PBI desde el año 1981, y claramente superior al promedio que para el período 1900-2006 es de 18,7%. Sin embargo, aún cuando la economía argentina se encuentra con valores de inversión superiores al promedio, cuatro factores demuestran que este proceso deberá profundizarse:

Si se acota el análisis al período 1990-2006 se encuentra que para la Argentina es escasa la inversión en términos de PBI (17%) si se la compara con valores internacionales: Brasil presenta valores levemente superiores (19%) pero más estables en el tiempo, Chile e Irlanda presentan valores promedio superiores al 20%, en tanto Corea del Sur y China ostenta promedios de inversión en el PBI que rondan el 30%.

La economía debe formar capital en forma acelerada considerando que en el período 2000-2003 el promedio de participación de la inversión en el PBI fue de 14,6%, situación que ha llevado a que se reduzca el stock de capital por segunda vez desde 1970 (la otra situación se dio durante la hiperinflación pre-convertibilidad) a partir de que la lacónica inversión no llega siquiera a cubrir la depreciación del capital instalado (en equipo se estima 20% anual y en construcciones 5% anual).

La inversión en equipo durable es aún inferior a los valores observados en la segunda mitad de la década del setenta y en los finales de la década del noventa (en ambos casos se observaban apreciaciones cambiarias que favorecen la importación de bienes de capital).

La inversión pública debe recuperarse en función de que en las décadas del 70 y 80 explicaba más del 30% de la IBIF y a partir de la ola privatizadora este valor cayó a un promedio de 8%, actualmente se encuentra cercana al 12%, recuperándose, pero con mucho camino por recorrer fundamentalmente en pos de la generación de infraestructura.

Según lo dicho previamente, la expansión de la inversión es central para incrementar la productividad de la economía en su conjunto, en particular en el tejido manufacturero. Sin embargo, es necesario

realizar un salto cualitativo hacia inversión en equipo durable más que en construcciones.

### **Resultado de Cuenta Corriente**

En el marco del proceso actual de crecimiento, el resultado de la cuenta corriente ha sido uno de los grandes cambios que ha experimentado la economía argentina. Se ha pasado de una situación de déficit crónico en los años de la convertibilidad a importantes superávits desde el año 2002, fundamentalmente apoyados en resultados fuertemente positivos de la balanza comercial.

El resultado de cuenta corriente es un indicador importante en la Argentina, considerando que en el proceso de crecimiento del “stop and go” que caracterizó a nuestro país en los últimos 40 años, los déficits de cuenta corriente eran claves en la generación de las crisis en el sistema económico.

La relación del resultado de cuenta corriente encuentra su importancia en que gran parte de la inversión que se realiza en nuestro país en equipamiento para la producción está compuesta por bienes de capital importados. Por tanto, en un fuerte proceso de inversión es fundamental tener espacio de maniobra en el sector externo con el fin de que el propio proceso de capitalización no interfiera con el normal desempeño de la economía. Así, la situación de fortaleza en lo que respecta a cuenta corriente permite hacer frente al proceso de inversión, sin la “restricción presupuestaria” que habitualmente significaba una cuenta corriente deficitaria.

### **Tasa de interés**

La persistencia de reducidas tasas de interés en el mercado local es un requisito indispensable para la expansión de los sectores productores de bienes. En efecto, la mayor rentabilidad de las inversiones productivas por sobre las financieras es uno de los elementos centrales del nuevo patrón de crecimiento.

En este contexto, los superávits fiscal y de cuenta corriente son un factor determinante para el mantenimiento de las tasas de interés a niveles reducidos.

El primero, debido a que el sobreendeudamiento público en el mercado local eleva la tasa de interés, provocando un sesgo a la financiación pública por parte de las entidades financieras las cuales encuen-

tran en el financiamiento público un negocio más rentable al financiamiento productivo. En segundo lugar, la acumulación de déficit de cuenta corriente lleva inevitablemente al incremento del stock de deuda externa, y con ello al alza de la tasa de interés.

---

**Los superávits fiscal y de cuenta corriente son un factor determinante para el mantenimiento de las tasas de interés a niveles reducidos.**

---

A su vez, se debe remarcar que las políticas de esterilización llevadas adelante por el BCRA en los últimos años implican una tendencia alcista en las tasas de interés. Sin embargo es preciso aclarar que estas acciones se encuentran enmarcadas en los esfuerzos por superar el dilema derivado de la necesidad de sostener un tipo de cambio real competitivo que sólo dejará de ser necesario en tanto y en cuanto se incremente la competitividad sistémica que permita relajar una necesidad que con el correr del tiempo generará mayores efectos en incrementos de la tasa de interés.

### **Inflación**

El escenario pos-convertibilidad se ha caracterizado por niveles inflacionarios superiores a los observados en la etapa anterior. En esta situación han intervenido diferentes elementos, muchos de ellos intrínsecos al modelo y otros vinculados con el crecimiento de la economía.

El primer efecto inflacionario ha sido el que normalmente se observa luego de una devaluación del tipo de cambio nominal. El mismo fue la respuesta originada en los incrementos de precios de bienes transables. Cabe citar que el incremento de los precios acotado ha determinado que el pass-through fuera reducido frente a otras devaluaciones tanto en Argentina como en el resto del mundo.

Las bases de los posteriores incrementos de precios se producen a partir de una demanda agregada que crece en forma sostenida, tanto a partir de sus componentes internos como externos. La mecánica del aumento de los precios debe buscarse en una oferta agregada que pausadamente manifestó menores niveles de capacidad ociosa, con lo cual los sucesivos incrementos de la demanda se corresponden con

precios más elevados<sup>10</sup> a partir de incrementos de costos.

Otro de los puntos a considerar es la formación de precios. En este aspecto los márgenes juegan un papel central, y la defensa de los excedentes es una fuente alternativa de incremento de precios, sobre todo en aquellos sectores de la economía donde los monopolios o monopsonios son determinantes de la estructura económica sectorial.

En el mecanismo de generación de inflación para una economía en crecimiento juega un rol central el proceso de inversiones que tarda en madurar respecto a la dinámica de la demanda.

Más allá de los efectos sociales de la inflación sobre la distribución del ingreso y los niveles de pobreza, el mantenimiento de una tasa de variación de los precios internos controlada es un requisito indispensable para garantizar un mayor horizonte para las inversiones productivas.

A su vez, la variación de los precios internos afecta directamente al tipo de cambio real, y una variación en la paridad nominal para mantener el tipo de cambio real podría conducir a una retroalimentación en la tasa de variación de los precios.

En este marco asegurar exiguos niveles de inflación es preciso por los motivos citados y en este aspecto juega un papel central la profundización del proceso de inversiones con el objeto de generar espacio en la oferta agregada con el fin de sostener firmes ritmos incrementales de la demanda agregada, a la vez de ahondar los esfuerzos en pos de incrementar el superávit fiscal y profundizar la acción de defensa de la competencia en línea con la reducción de poderes de mercado abusivos.

### **Superávit fiscal**

El superávit fiscal como se mencionara más arriba, influye de manera significativa en la libertad de acción del BCRA, asimismo este hecho es comprendido entre los agentes económicos en la evaluación de sus expectativas inflacionarias.

---

<sup>10</sup> En este aspecto las bases monetarias de la inflación también se canalizan de acuerdo a la mecánica aquí descripta.

---

El superávit fiscal influye de manera significativa en la libertad de acción del BCRA, este hecho es comprendido entre los agentes económicos en la evaluación de sus expectativas inflacionarias.

---

De hecho, el mantenimiento de un resultado fiscal positivo es central en el funcionamiento de este modelo debido a dos cuestiones: la primera, la mesura del gasto público en relación a los ingresos reprime la expansión de la demanda agregada, y con ello, de los precios. En segundo lugar, la conservación de saldos superavitarios por parte del Tesoro permitiría su utilización para la compra de divisas, descomprimiendo presiones que se ciernen sobre el BCRA. Además, el mantenimiento del superávit ahuyenta las necesidades de financiamiento de la Administra-

ción Pública por parte del BCRA. De este modo, no es necesario recurrir a la emisión monetaria como vía del financiamiento del déficit, como ocurría en épocas anteriores. De esta manera se evita una fuente responsable de la aceleración inflacionaria.

Por último, como se ha expresado anteriormente, la tasa de interés doméstica tiene como piso la tasa de interés internacional y el riesgo país. La prudencia fiscal es uno de los elementos que influyen en un bajo nivel del segundo y con ello previene que el factor fiscal eleve la tasa de interés.

### **Consecuencia**

La posibilidad de permanencia de este modelo, su evolución controlada hacia otros, o su colapso descontrolado, hace que esta fuerza impulsora deba considerarse como una incertidumbre crítica.

### 3.3.2. Dimensión Social

#### Reducción sostenida de la pobreza - Reducción insuficiente de la desigualdad - Crecimiento sostenido del empleo - Persistencia de pobreza dura.

*En la dimensión social aparecen varios procesos de importancia para la sostenibilidad del desarrollo argentino. El nivel de pobreza, los niveles de empleo y el grado de desigualdad en la población, son variables que hacen directamente al desarrollo humano. De este modo, más allá del potencial conflictivo que suponen en general las fuertes desigualdades sociales y la pobreza, y sus consecuentes implicancias para la gobernabilidad, la misma idea de desarrollo está sustentada en el bienestar de la población y el dinamismo de sus mecanismos de integración. En esta materia aparecen con fuerza incontestable dos evidencias: la notable mejora en la situación socio-laboral alcanzada por el proyecto de gobierno, y la permanencia de la llamada “pobreza dura” con las estrategias de supervivencia que ella supone, fenómeno preocupante que afecta a todas las dimensiones de la estructura social. En suma: pobreza, empleo, y desigualdad en relación con las tendencias que expresan su situación actual y evolución han sido tratadas y seleccionadas como fuerzas impulsoras del desarrollo por su gravitación en su sostenibilidad. Pero al mismo tiempo, la imposibilidad de consolidar argumentos explicativos de los fenómenos sociales en curso bajo el histórico abordaje de “lo social”, a la vez que cuestionar su entidad paradigmática, remitió a incorporar al análisis los actuales procesos socio e ideológico-culturales, procurando aproximaciones conducentes.*

Las dimensiones social y cultural refieren a la calidad de vida de la población; a las formas sociales de regulación poblacional y a los mundos de sentido (culturales) que sostienen y conforman la vida social. El centro de determinación en estas dimensiones lo conforman la conjunción del aparato productivo, la intervención gubernamental y las formas de organización social y comunitaria. Es también la dimensión de expresión de los conflictos humanos por la distribución de los beneficios obtenidos en la organización social productiva.

Existe consenso en afirmar que nos encontramos en una nueva época en cuanto a organización productiva como de gestión de gobierno, caracterizada por la globalización económica y por intensos intercambios culturales de los que participan fundamentalmente los países desarrollados del Norte (tanto Norteamérica como los países de la Unión Europea y los países del Pacífico Asiático), países emergentes y segmentos poblacionales y productivos de países subdesarrollados. La diferencia sustancial que caracteriza a esta época en relación con la anterior es una tensión entre el unilateralismo y multilateralismo y una organización productiva y mercantil que modifica las fronteras de las cuestiones “domésticas” de los Estados, y que, por lo tanto, modifica los patrones de regulación poblacional por medio de las instituciones públicas y los basamentos de legitimidad de los regímenes de gobierno.

Una serie de acontecimientos y desarrollos históricos marcan el comienzo de estos procesos de transformación, que cambian radicalmente la configuración tanto de los estados nación y de los mercados, como de las condiciones sociales, y las expresiones culturales de las poblaciones. En primer lugar el desarrollo y la aplicación de la tecnología de la información<sup>11</sup>, que nace en Estados Unidos en la década del '60 por el desarrollo de tecnología militar y otros determinantes institucionales, históricos y culturales, para luego conformarse en una herramienta del proceso de reestructuración capitalista que había comenzado<sup>12</sup>. En segundo lugar los acontecimientos de crisis del petróleo en los años 1974 y 1979 provocan un espiral inflacionario ante el cual gobiernos y empresas se esfuerzan por una desregulación, privatización, desmantelamiento del contrato social entre el capital y el trabajo, profundizando el beneficio del capital, intensificando la productividad del trabajo y el capital y globalizando la producción, la circulación y los mercados de bienes y servicios<sup>13</sup>. Para esto fue concluyente el desarrollo de las telecomunicaciones

<sup>11</sup> Con “tecnologías de la información” Castells hará referencia a el conjunto convergente de tecnologías de la microelectrónica, la informática (máquinas y software), telecomunicaciones y la optoelectrónica e ingeniería genética. Y que pasará a constituir el paño en el que está tejida la acción humana (1999a: 57).

<sup>12</sup> Castells, M. (1999) *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol. I: La sociedad red, Siglo XXI Editores 2002, Argentina. Pág. 39*

<sup>13</sup> Castells, M. *Op. cit.*, Pág. 46

y la integración global de los mercados financieros. En tercer lugar el derrumbe del estatismo, con la caída del régimen soviético, consolida esta evolución en el sentido de que ningún grupo significativo de países queda por fuera de esta evolución.

La ampliación del espacio de competencias dada por el proceso de globalización y la inadecuación de las regulaciones tradicionales del trabajo a estas nuevas exigencias ha afectado a la dimensión social en términos de calidad de vida de las poblaciones, que muestra en los principios del milenio un comportamiento que plantea nuevas preocupaciones y desafíos tanto para los países ricos como los pobres.

En el contexto latinoamericano la incidencia de los cambios globales se conjugan con la crisis de la deuda de los países a principios de la década de los '80, con la transformación de las relaciones de los

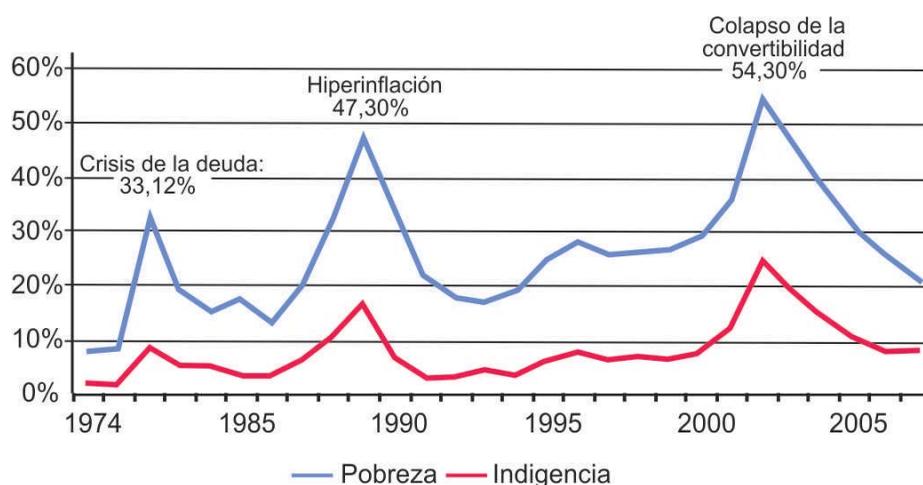
tección social resultan inadecuados o insuficientes. En el marco de estas tendencias globales y regionales, Argentina implementó durante la década de los 90 una verdadera reforma política y económica de corte neoliberal. Esta versión autóctona de la caída de las fronteras políticas y económicas resultó en la destrucción del tejido social a partir de la desarticulación de los principales aparatos del Estado. En el año 2001, el modelo neoliberal colapsó, dejando a su paso una realidad social, política y económica desoladora. En la Figura FI 5 se puede apreciar el impacto de las grandes crisis históricas en la población del conglomerado más habitado del país.

### Principales indicadores

A partir del año 2002 los índices de pobreza y de indigencia<sup>15</sup> iniciaron una tendencia a la baja (Figura FI 6). Las cifras actuales demuestran que la mejora no sólo se produjo en relación al pico alcanzado con la

**Figura FI 5: Pobreza e indigencia en el conglomerado GBA 1974-2006**

Fuente: EPH-INDEC



sindicatos con las fuerzas políticas y del mercado de trabajo. La crisis mundial del trabajo se expresa principalmente en América latina en la precarización del empleo, en sus formas tanto de ingresos, como de protecciones sociales asociadas y del tipo de inserción laboral. En contextos de desempleo y precariedad laboral<sup>14</sup> los sistemas clásicos de pro-

<sup>14</sup> De la Garza Toledo, E. (2001), "Problemas clásicos y actuales de la crisis del trabajo", en De la Garza, E. y Neffa, J. C. (Comps.), *El trabajo del futuro. El futuro del trabajo*, Clacso-Asdi, Buenos Aires.

<sup>15</sup> El cálculo de los hogares y personas bajo la Línea de Pobreza (LP) se elabora en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que abarca sólo los aglomerados urbanos. A partir de los ingresos de los hogares se establece si éstos tienen capacidad de satisfacer -por medio de la compra de bienes y servicios- un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. El procedimiento parte de utilizar una Canasta Básica de Alimentos (CBA) y ampliarla con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT). Para calcular la incidencia de la pobreza se analiza la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la CBT; para el caso de la indigencia, la proporción cuyo ingreso no superan la CBA. La evolución de la pobreza e indigencia en las últimas décadas aparece en la Figura FI4 y FI5.

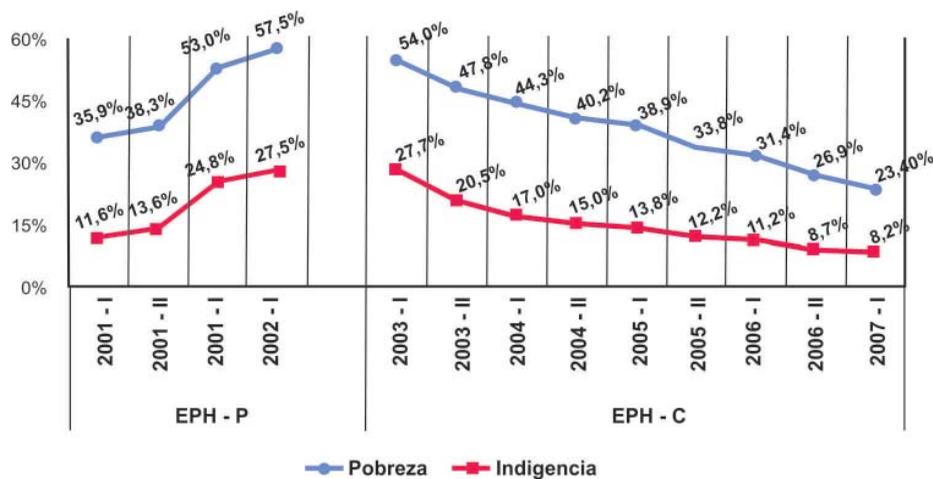
crisis, sino incluso a mediciones de la década del 90. A pesar de estas tendencias positivas, la pobreza aún afecta mayoritariamente a los niños (Figura FI 7), situación de vulnerabilidad que suele estar asociada a la deserción escolar, al trabajo infantil, a la participación en delitos menores y al consumo de drogas. En efecto, en nuestro país viven 13 millones de niños menores de 18 años, de los cuales un 56,4% (alrededor de 7 millones y medio) son pobres, mientras que un 23,6% (unos 3.065.000 de niños) viven en la indigencia. Se estima que hay alrededor de dos

millones de chicos trabajando, tanto en el ámbito urbano como rural y que 4 mil chicos se encuentran en situación de calle, expuestos a diferentes situaciones de violencia y desprotección. Por ejemplo, el consumo de PBC (Pasta Base de Cocaína) produce un deterioro crónico, tanto físico como psíquico en un corto período de tiempo y con secuelas irreversibles.

Además, los jóvenes son los principales afectados por la inestabilidad y precariedad laboral. Un 23,4%

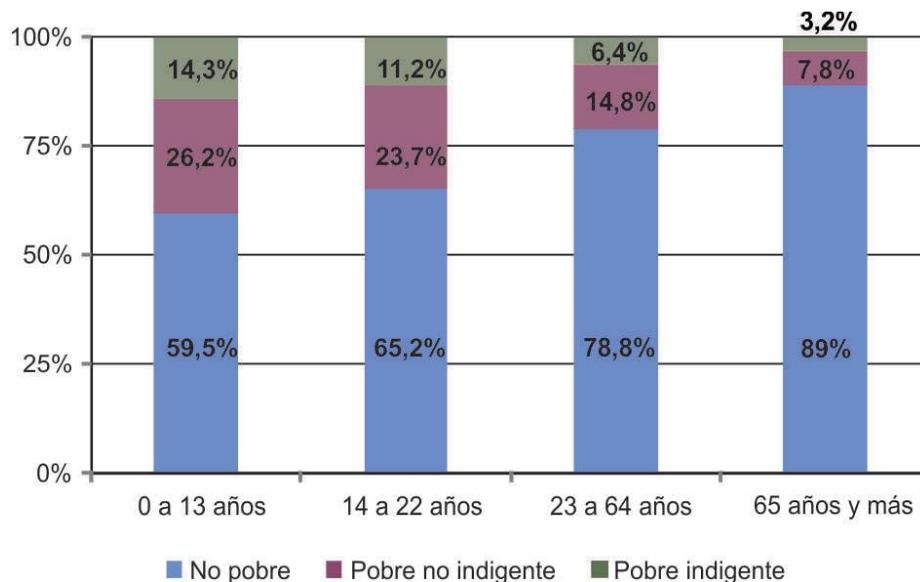
**Figura FI 6:** Porcentaje de la población bajo línea de pobreza e indigencia

Fuente: INDEC



**Figura FI 7:** Condición de pobreza según grupos de Edad

Fuente: EPH-INDEC Segundo semestre 2006



A pesar de estas tendencias positivas, la pobreza aún afecta mayoritariamente a los niños, situación de vulnerabilidad que suele estar asociada a la deserción escolar, al trabajo infantil, a la participación en delitos menores y al consumo de drogas.

de los jóvenes de 18 a 24 años que habitan en zonas urbanas no estudian ni trabajan.

La desigualdad en la distribución de ingreso promedio (coeficiente de Gini) también se atempera (Figura FI 8) y la brecha de ingresos entre el 10% de la población con niveles de ingreso superiores y el 10% de la población con niveles de ingresos inferiores, se recupera levemente luego de la crisis 2001-2002 y continúa en la actualidad dicha tendencia (Figura FI 9).

Al analizar el conjunto de deciles se observa en los últimos años que el 10% más rico cede parte de su ingreso, permitiendo a los deciles 8 y 9, como así también a los sectores medios, recuperar participa-

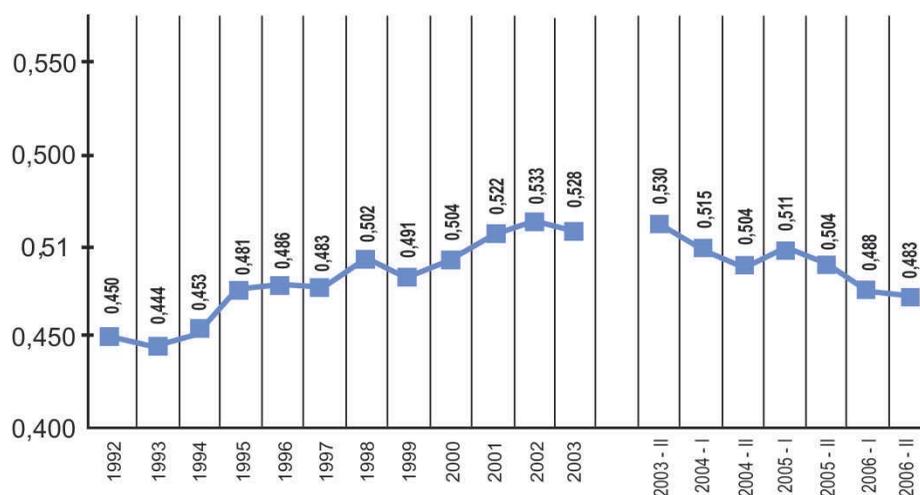
Las dificultades para disminuir los niveles de desigualdad en un contexto de crecimiento económico son de naturaleza compleja y residen en factores variados tales como el desequilibrio entre capital y trabajo en la distribución del ingreso, en la permanencia de una estructura tributaria regresiva, y en la persistencia de deficiencias económico-y en la persistencia de deficiencias económico-productivas de carácter estructural, que afectan diferencialmente a distintas regiones del país (especialmente al NEA y NOA)<sup>16</sup>. Como fuerza impulsora, se piensa que esta variable debe agruparse entre las incertidumbres críticas.

La tasa de desocupación<sup>17</sup> ha bajado fuertemente a partir de su máximo en 2002, alcanzando su valor más bajo desde 1993 (Figura FI 10), a la vez que la tasa de empleo<sup>18</sup> muestra un comportamiento simétrico (Figura FI 11).

Respecto a la informalidad del empleo, si bien está disminuyendo gradualmente, todavía afecta a más del 40% de la población. El empleo informal opone resistencias a la recuperación de los salarios, ya que

**Figura FI 8:** Coeficiente de Cini del ingreso per cápita familiar

Fuente: MECON



ción en el ingreso. Los deciles 3 y 4 recuperan su participación promedio de la década del 80 (mejorando respecto de los 90s) y los deciles 5, 6 y 7 superan la situación de los 80, alcanzando registros sólo superados a mediados de los 70. Por otra parte, los deciles 1 y 2 (el 20% más pobre) siguen perdiendo participación en el ingreso.

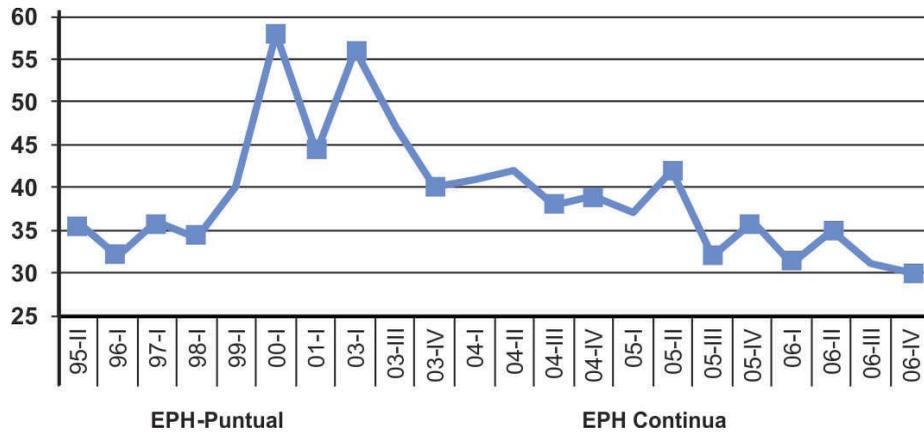
<sup>16</sup> Comunicación de Daniel Arroyo en el Seminario "Consolidación del crecimiento y planificación estratégica de la Argentina que viene", 10 de mayo de 2007.

<sup>17</sup> Cociente entre la población desocupada y la población económicamente activa.

<sup>18</sup> Cociente entre población ocupada y población total de los aglomerados urbanos.

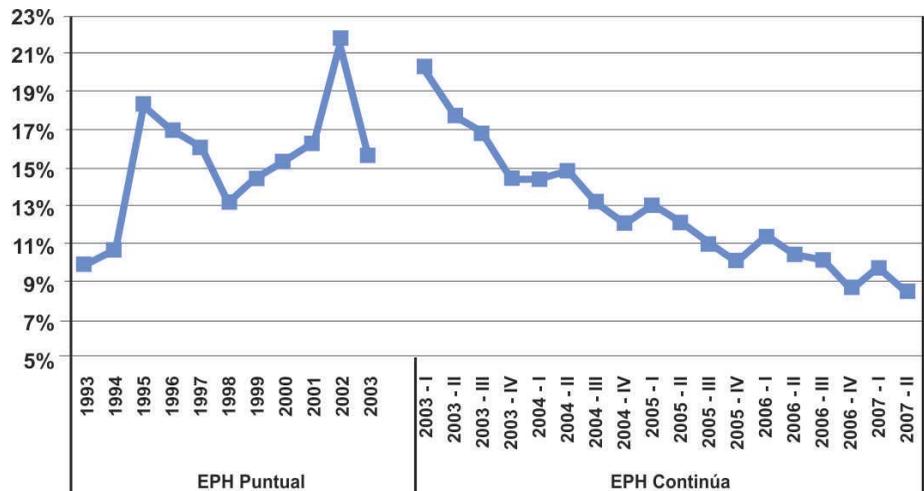
**Figura FI 9: Brecha de Ingresos Promedio entre el percentil 1° y 10°**

Fuente: MECON



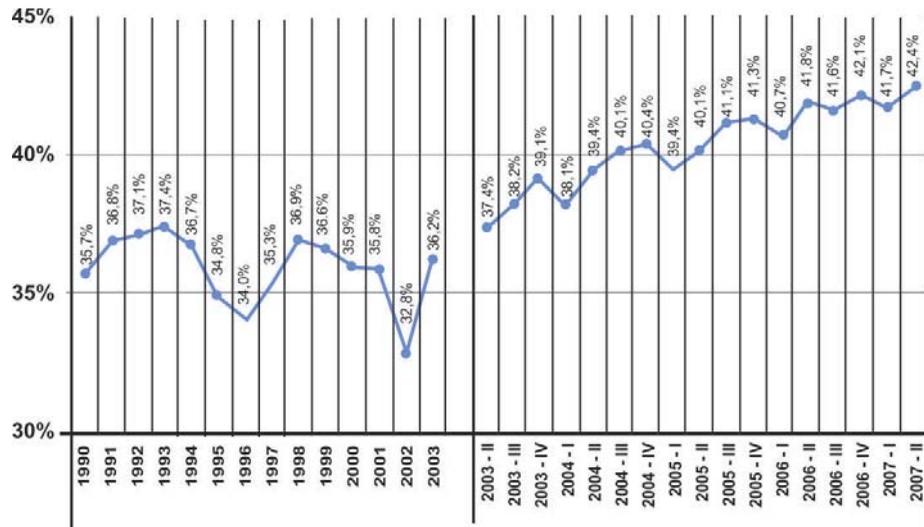
**Figura FI 10: Tasa de desocupación 1993 - 2007**

Fuente: EPH - INDEC



**Figura FI 11: Tasa de Empleo**

Fuente: EPH - INDEC



no se encuentra regulado por el Estado y para las categorías ocupacionales más bajas, se traduce en inestabilidad laboral, carencia de cobertura social y aportes jubilatorios. Los sectores más afectados por estas condiciones lo conforman personas con bajo nivel de escolarización y los jóvenes.

De producirse una continuación de estas tendencias de los índices de desempleo y el mejoramiento general de las condiciones laborales es de esperar un aumento de la puja distributiva. Este fenómeno se observa, hacia mediados del 2007, impulsado por el crecimiento de la economía y las expectativas generadas por las elecciones presidenciales.

Sin embargo, la oferta de empleo podría disminuir en el futuro; muchos economistas opinan que a mediano plazo (dentro del horizonte de tiempo aquí considerado) las empresas, una vez colmada su capacidad ociosa, se volcarán a invertir más en bienes de capital que en contratar fuerza de trabajo. Por lo tanto, el nivel de empleo a futuro sería una incertidumbre crítica.

La persistencia de la pobreza dura debe comprenderse en sus aspectos objetivos y subjetivos. Una caracterización posible utiliza las dos metodologías principales de medición: las Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>19</sup> y la Línea de Pobreza. La Figura FI 12 permite sistematizar cualitativamente diferentes categorías en función de esta caracterización.

**Figura FI 12:** Sistematización de indicadores de pobreza.

LP	Hogares con NBI	Hogares sin NBI
Hogares Pobres	Pobreza Crónica (Total)	Pobreza Reciente (Pauperización)
Hogares No Pobres	Pobreza Inercial (Estructural)	Hogares en Condiciones de Integración social

<sup>19</sup> Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se definen de acuerdo con la metodología utilizada por INDEC en “La Pobreza en la Argentina” (Serie Estudios INDEC N° 1, Buenos Aires, 1984). Se estima en los censos nacionales de población que se realizan cada 10 años. Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas son los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- Hacinamiento: hogares que tuvieran más de 3 personas por cuarto.
- Vivienda: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo).
- Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista a la escuela.
- Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran 4 ó más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera baja educación.

La “pobreza dura” se representa como “crónica” por conjunción de necesidades básicas insatisfechas e insuficiencias en el ingreso.

Si la pobreza puede definirse en tanto carencia material, su continuidad intergeneracional deteriora el capital cultural y social<sup>20</sup> de los excluidos. Así, los esquemas de referencia indispensables en los diversos campos que configuran la realidad social se pierden, incrementando la vulnerabilidad social de los sujetos implicados.

Los efectos de este proceso, eminentemente imbólicos, suelen observarse en la creación de valores, códigos y pautas culturales subalternas que establecen la legitimación de estrategias de supervivencia específicas. Se trata de la exclusión y su asociación frecuente con la violencia, así como su manifestación en gestos, lenguajes y expresiones artísticas.

La pobreza dura, exclusión o marginalidad, no sería entonces fácilmente atacable aún con la oferta de empleo ni los planes usuales de tipo asistencial, sino que requeriría un conjunto articulado de medidas de inserción laboral y educativa, y de promoción familiar y comunitaria, apuntando a mejorar las condiciones de acceso de las familias socialmente vulnerables y/o en riesgo social a los derechos básicos, y a quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Algunas iniciativas en ese sentido se están implementando en Argentina, como es el plan Fa-

milias, que funciona en 21 provincias (336 municipios) y lleva incluidos 1.413.174 niños en el marco de sus objetivos generales.

La “pobreza dura” puede ser una fuerza impulsora que alcance predominancia en algún escenario, aunque, debido a las inercias involucradas, debería ser considerada como una invariante estratégica en los próximos diez años.

<sup>20</sup> Bourdieu, P., *Capital cultural, escuela y espacio social*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

### 3.3.3. Dimensión Socio-Cultural

#### Homogeneización cultural (Consumismo, individualismo e inmediatez) - Influencia medios masivos de comunicación - Bajo grado de confianza y apego a las instituciones.

*Varias fuerzas impulsoras potenciales se identifican en esta dimensión, y algunas de ellas son gravitantes para la caracterización de los fenómenos socio, e ideológico-culturales, que siendo de naturaleza global, han permeado a las sociedades de los distintos pueblos del mundo, y posiblemente en mayor medida a aquellos pertenecientes a las naciones con mayor brecha de desarrollo, afectando sus escalas de valores y cohesión social. De este modo, dos fuerzas impulsoras importantes son los valores centrales de los ciudadanos, hoy fuertemente sesgados al consumismo, el individualismo y la inmediatez, y la influencia de los medios de comunicación, principalmente los masivos. Estas dos últimas fuerzas están muy relacionadas entre sí, ya que el consumismo -fruto del ideario neoliberal- es impulsado fuertemente por los últimos; es una fuerza que atenta contra la sostenibilidad social, favoreciendo un individualismo egoísta en detrimento de la solidaridad, y condenando a grandes masas de la población mundial a no poder cubrir nuevas expectativas, contribuyendo efectivamente a disminuir la cohesión social y la calidad de vida individual y pública. A su vez, la enorme influencia de los medios masivos de comunicación sobre las sociedades, las aspiraciones de los individuos, y sobre las acciones de los gobiernos, es un hecho ampliamente estudiado y reconocido. Se estima que estas fuerzas tienen en esta etapa histórica y sobre el conjunto de la sociedad argentina, una clara prevalencia por sobre aquellas manifestaciones muy ligadas al estereotipo nacional, como un bajo grado de confianza y/o apego de los ciudadanos con las instituciones del país, o la que asocia al ser nacional con su aceptación generalizada de la corrupción.*

Las tendencias culturales mundiales parecen dirigirse hacia una “norteamericanización”<sup>21</sup> de la vida cotidiana. La pregunta que cabe a esta afirmación es si

<sup>21</sup> Sancho Roberto, “Medios de Comunicación es camino, luz, verdad y vida”, *Le Monde Diplomatique*, Octubre 2003, pp. 28-29

la imitación de gestos, formas de vestir y formas de hablar –tomadas por lo general de películas y series norteamericanas-, supone también una adopción de sus ideas y valores. Fredic Jameson afirma que: “quien controla la producción de una cultura, controla la producción de una forma de vida cotidiana; sin ello, el sistema económico a duras penas podría continuar con su expansión e implantación”<sup>22</sup>. En resumidas cuentas, se trataría de la colonización de lo cotidiano por una nueva ideología cultural en la que consumir es el pilar orientador de la persona, encubriendo diversos grados de sujeción tras un manto de ilusoria libertad de consumo<sup>23</sup>.

El proceso de socialización, - a través de sus instituciones y mecanismos de control – implica la negación de la diferencia en pos de una mirada o visión hegemónica que garantice la cohesión legitimando el ejercicio de un poder. El sujeto social interioriza esos dispositivos, haciéndose representante cabal de sus regulaciones e intereses. Los procesos más efectivos de imposición de una cosmovisión, son entonces aquellos que se instalan por mera pertenencia, sin dolor ni visibilidad manifiesta. Así, en nuestra época, “las personas [...] son sometidas a un disciplinamiento mental y corporal que les obliga a integrarse en una sociedad orientada cada vez más por las necesidades expansivas del capital”<sup>24</sup>.

El instrumento privilegiado de dicha expansión son los medios masivos de comunicación, en especial aquellos organizados tras la estructura de la imagen. En efecto, la preeminencia subjetiva de la imagen, su papel estructural y los avatares de su captación como señuelo han sido destacados por diversos autores<sup>25</sup>. En el plano de las relaciones interhumanas se inserta en la matriz de intercambios que supone

<sup>22</sup> Fredic Jameson, “Apuntes sobre la globalización como problema filosófico”, en Santiago Castro, Óscar Guardiola, Carmen Millán (Ed.), *Pensar (en) los intersticios. Teoría y práctica de la crítica poscolonial*, Instituto Pensar, Bogotá, 1999, p. 89.

<sup>23</sup> En *Educación y democracia. Un campo de combate*, Hombre Nuevo Ed., Medellín, 2001, p.71., Estanislao Zuleta, afirma que “lo único que diferencia a los hombres entre sí, según el mensaje de la publicidad, es lo que compran. Y si lo único que diferencia y que abre las puertas al amor, a la felicidad, a la realización, es el consumo, el dinero es Dios. El dinero es la prostituta universal, como diría Marx citando a Shakespeare. Esta es la prédica permanente”.

<sup>24</sup> Santiago Castro, Óscar Guardiola, Carmen Millán (Ed.), *Pensar (en) los intersticios. Teoría y práctica de la crítica poscolonial*, p. 9

<sup>25</sup> Algunos de ellos son Jacques Lacan, Cornelius Castoriadis.

el capitalismo y, como mercancía, lleva las marcas de la alienación fundamental que reduce en un objeto la realidad de su producción. Se trata de la imagen como una cosa-en-sí<sup>26</sup>.

En ese sentido, cabe preguntarse hasta qué punto una actitud crítica supone verdaderamente escapar a las significaciones que impone la ficción o simplemente se trata de ocupar un lugar de diálogo “interactivo”<sup>27</sup> en los términos que la estructuran. Así, por concientes que seamos de la ficción, permanecemos cautivos a su lógica en tanto sujetos de una época, actuando en un imaginario en cuyo tejido nos reconocemos perteneciendo a cierto encadenamiento, a cierta cotidianeidad<sup>28</sup>.

La función de la imagen, en tanto sustento subjetivo del sistema, se fundamenta en la articulación de tres niveles<sup>29</sup>. En primer lugar, es una mercancía que participa como cualquier otra en el proceso de acumulación. En segundo lugar, cumple una función irremplazable en el terreno de la publicidad y el mercadeo (induce, convoca), lo que la ubica en el lugar de una mercancía para vender mercancías. Por último, lo que le confiere especificidad es su valor simbólico, es decir, como modalidad privilegiada de estructuración de la realidad.

---

<sup>26</sup> En la misma dirección, Cf., DEBORD, Guy, *La société du spectacle*, Paris, Gerard Lebovici, 1989.

<sup>27</sup> Debray, Régis, *Vie et morte de l'image. Une histoire du regard en Occident*, Paris, Gallimard, 1992.

<sup>28</sup> Al respecto, dice Mattelart, Armand, *Mondialisation et communication*, Paris, Puf, 1996: “Cierta, esta “realidad ficticia” comenzó a desarrollarse mucho antes de lo que hoy llamamos globalización. Más aún, ha sido consustancial a las necesidades políticas que han modelado el siglo que acaba de extinguirse y, como lo muestra Marc Ferro, ha sido utilizada indistintamente por el socialismo de Estado en la URSS, por la Alemania nazi y por los Estados Unidos desde la posguerra. La industria de la imagen y, por lo tanto, la producción de una “realidad ficticia” no ha hecho así sino seguir los pasos de las otras ramas de la producción estimuladas por las necesidades políticas y militares de conflictos reales o latentes. Recordemos aquí, por ejemplo, que durante la cold war la industria de la televisión -o sea el aspecto más evidente de la masificación de la imagen- conoce en el conjunto del planeta un desarrollo considerable, pasando de 87 millones de receptores en 1959 a 419 millones en 1977. No será sin embargo sino a partir de los años 80, es decir durante el desarrollo de la nueva fase de la acumulación de capital impuesta por la dictadura del mercado y por las necesidades políticas de la pensée unique neoliberal, que la circulación de la realidad ficticia” acelera su marcha, introduciendo nuevas variables e -un dato esencial- incorporando a su campo de acción todas las capas sociales y homogeneizando -deberíamos decir macdonalizando-, de paso, rasgos esenciales de nuestra civilización”.

<sup>29</sup> Jaime Massardo., *Le Monde Diplomatique Edición Chile*, 2002

---

La influencia de los medios de comunicación se articula progresivamente con la estructura del capital y los estados nacionales se enfrentan a su propia insuficiencia para ejercer algún tipo de control.

---

Ahora bien, la influencia de los medios de comunicación se articula progresivamente con la estructura del capital y los estados nacionales se enfrentan a su propia insuficiencia para ejercer algún tipo de control. Si bien el derecho a expresar libremente los pensamientos y opiniones<sup>30</sup> es uno de los más apreciados por el ser humano y la consolidación de este derecho y su complementario - el derecho a recibir buena información- ha sido una de las tareas fundamentales de las sociedades democráticas, la lucha se presenta desigual.

Fueron los grandes países industriales los que, a partir de los años '70, adecuaron sus programas de acuerdo a la noción de “sociedad de la información”. Veían en ésta el modo de salir de una doble crisis: la del modelo de crecimiento y la de la “gubernabilidad de las democracias occidentales”. La onda expansiva generada en 1984 por el desmantelamiento de American Telegraph and Telephone (ATT) en Estados Unidos dio el puntapié inicial al despliegue de las redes transfronterizas y marcó el comienzo de la desregulación y de la privatización de los servicios públicos de telecomunicaciones<sup>31</sup>.

En 1998, el acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la apertura de los mercados de telecomunicaciones a la competencia favoreció las concentraciones que imbrican a operadores de cable e industrias de contenido<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Artículo 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. (Declaración Universal de los Derechos Humanos).

<sup>31</sup> *Le Monde Diplomatique* Cono Sur, 2002.

<sup>32</sup> En Estados Unidos, donde en febrero de 2002 fueron abolidas las reglas contra la concentración en el campo audiovisual, América-On-Line compró Netscape, el semanario Time, la empresa Warner Bros y la cadena informativa ininterrumpida CNN; General Electric, primera empresa mundial por su capitalización bursátil, se apoderó de la cadena de televisión NBC; la firma Microsoft de Bill Gates, reina en el mercado de los software, quiere conquistar el de los videojuegos con su consola X-Box, y a través de su agencia Corbis domina el mercado de la fotografía periodística; la News Corporation de Rupert Murdoch

---

Argentina, insertada intempestivamente a la dinámica global durante la década de los 90, no ha quedado exenta del proceso de concentración tanto en el área de proveedores como de operadores.

---

Atadas a la lógica de Mercado, las corporaciones privilegian la rentabilidad y sus gerentes responden a las demandas del capital. Estas concentraciones amenazan el pluralismo de la prensa y la democracia. Argentina, insertada intempestivamente a la dinámica global durante la década de los 90, no ha quedado exenta del proceso de concentración tanto en el área de proveedores como de operadores. Como se puede observar en la Figura FI 13, hacia fines de 2006 el Grupo Clarín ha dominado todos los espacios estratégicos tanto a nivel propiamente industrial, como en la producción de la información y el control de los principales efectores. Considerando además a Telecom Argentina, Slim y Telefónica, encontramos a los cuatro grupos fundamentales alrededor de los cuales giran las principales compañías de servicios fijos y móviles, telefonía, banda ancha, TV abierta y TV paga.

Los medios de comunicación de nuestro país exhibieron desde sus orígenes una tendencia hacia la concentración a la vez que una relación estrecha con el poder político<sup>33</sup>. El 17 de octubre de 1951 se daba inicio a las transmisiones de Canal 7. Dos años más tarde, a través de la Ley de Radiodifusión (14.241/53), se establecería una normativa general para privatizar las tres cadenas de radio y el Canal 7. La ley 15.460/57, sancionada por el general Pedro E. Aramburu, definiría las características de la radiodifusión argentina durante los siguientes 25

---

<sup>32</sup> *cont.* asumió el control de algunos de los diarios británicos y estado-unidenses de mayor difusión (*The Times, The Sun, New York Post*), es dueño de una red de televisión satelital BskyB, de una de las cadenas de televisión de Estados Unidos (Fox), así como de una de las principales firmas de producción de filmes (20<sup>th</sup> Century Fox). En Europa, Bertelsmann, primera editorial mundial, compró RTL Group, y ya controla en Francia la radio RTL y la cadena M6; Silvio Berlusconi es dueño de las tres principales cadenas privadas de Italia y, como presidente del Consejo, controla el conjunto de las cadenas públicas; en España la firma Prisa controla el diario *El País*, la red de radios SER, el canal codificado Canal Plus España y el principal polo de editoriales...” (Ramonet, I. *Medios concentrados, Le Monde Diplomatique Como Sur* #42, 2002.)

<sup>33</sup> Guillermo Mastrini, *Cátedra “Política y Planificación de la Comunicación”*, Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

años. En 1973, tras caducar las licencias al sector privado, el Estado dispuso nuevamente el control monopólico sobre la televisión, pero no fue capaz de imponer un modelo soberano de radiodifusión.

Con el golpe de Estado de 1976 los canales fueron puestos bajo el control directo de las Fuerzas Armadas. Se produce en este período la gran expansión nacional de los canales del Estado, pero por motivos diferentes a los que supondría un ideal de universalidad del servicio. En efecto, además de la propagación de la doctrina de Seguridad Nacional y la necesidad de sentar las bases subjetivas para el establecimiento de las políticas neoliberales de Martínez de Hoz, el enfrentamiento con Chile requirió la extensión del instrumento de propaganda por todo el país, particularmente las zonas de frontera. Por otra parte, es posible situar dos grandes hitos de auge y decadencia de ATC. Con el mundial de fútbol y la llegada de la televisión color fue uno de los canales más vistos y la guerra de Malvinas lo hizo alcanzar niveles máximos de audiencia; pero la derrota Argentina forzó el inicio del proceso de descrédito y abandono por parte de su audiencia.

En 1980 se sancionó una nueva Ley de radiodifusión que llamaba a privatizar los medios en manos del Estado, aunque éste se reservaba el control del Servicio Oficial de Radiodifusión. Con modificaciones menores, es la ley que subsiste en nuestros días.

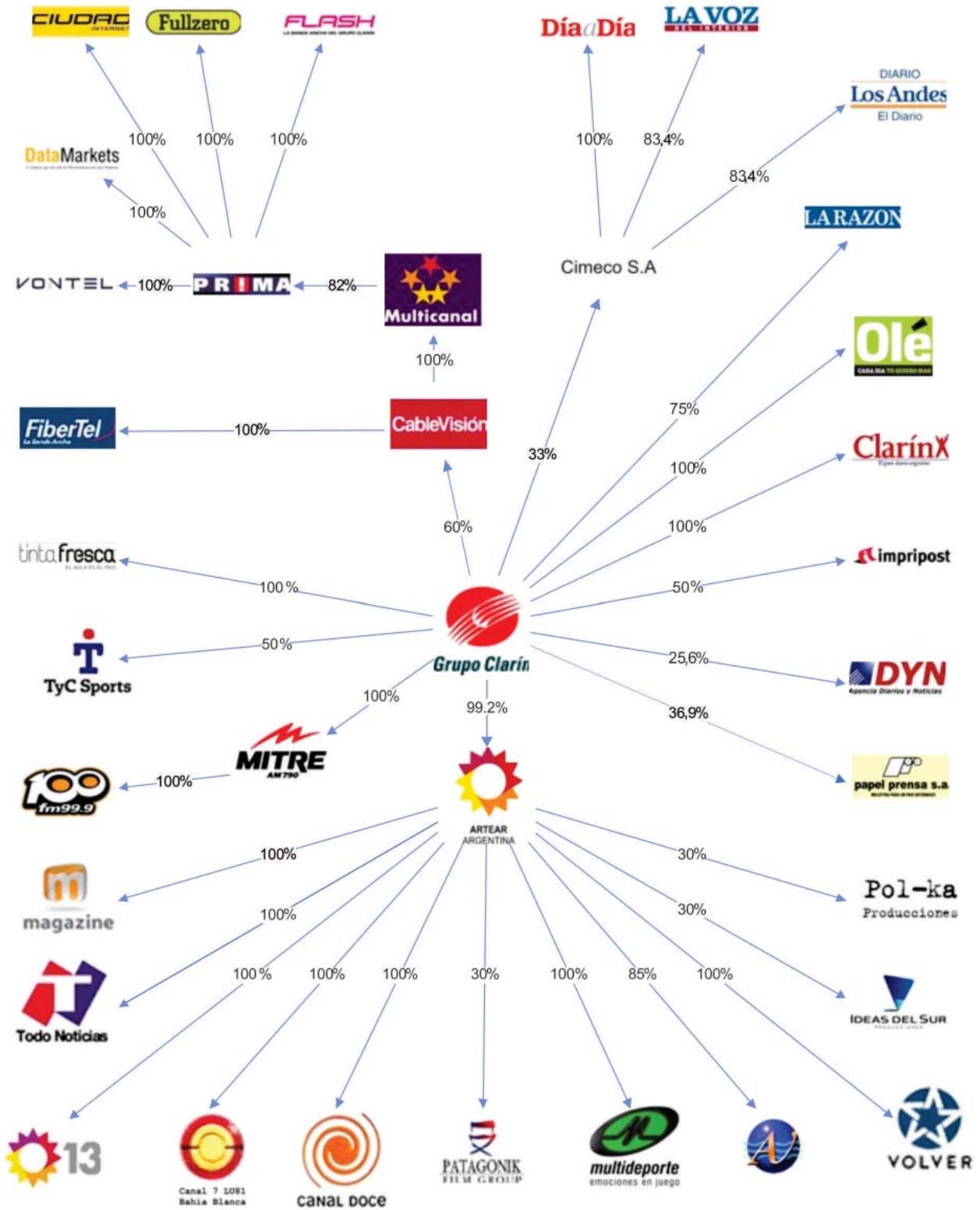
El retorno de la democracia en 1983 no supuso cambios significativos. La plasmación definitiva de políticas neoliberales llevada a cabo por el gobierno de Carlos Menem impulsó el desmantelamiento y privatización de los principales instrumentos del Estado. La noción de los servicios públicos, gratuitos e igualitarios fue reemplazada por una concepción mercantilista a partir de la cual el acceso a bienes culturales quedaba signado por la lógica del mercado. Tras la privatización de los canales 11 y 13 y la fallida privatización de ATC, se instala de manera definitiva la cultura de la televisión paga. Así, tras el discurso de la “desregulación” se escondía una verdadera “re-regulación”<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> G. Mastrini y M. Mestman, “¿Desregulación re-regulación? De las derrotas de las políticas a las políticas de la derrota”, en *Cuadernos de información y cultura*, N° 2, Universidad Complutense de Madrid, 1996.

**Figura Fi 13: Empresas controladas por el Grupo Clarín**

*Fuente: Grupo Clarín y Grupo Convergencia*



El gobierno de Fernando de la Rúa supuso continuidad en las políticas de radiodifusión. Un discurso de renovación para el canal 7 –del que el “Grupo Sushi”<sup>35</sup> se erigió en portavoz– encubrió la aplicación de políticas de ajuste y la apertura a grupos privados. La relación del gobierno con los medios fue problemática y terminó reducida a la satirización de la figura del presidente tras varias apariciones fallidas en programas de entretenimiento.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner se conformó el Canal Encuentro, perteneciente al Ministerio de Educación de la Nación. Su dirección y contenidos han sido bien recibidos por los analistas y el propio medio, pero su alcance es limitado por componer la grilla de los servicios de televisión paga. Por otra parte, se produjo el lanzamiento de TeleSur como Sociedad Anónima compuesta por los estados de Venezuela, Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador y Nicaragua en proceso de expansión. Por las características regionales de su conformación y la diversidad en su dirección, este proyecto parece marcar una ruptura con las tendencias antes descritas. Finalmente, Canal 7 se ha incluido a esta lógica regional y ha renovado su equipamiento y programación, en medio de críticas y elogios debido a su

cercanía con la gestión gubernamental.

Debido al carácter transnacional de las principales fuerzas asociadas a los medios, la enorme concentración de poder que representan, y su relativa autonomía con respecto a los gobiernos nacionales, la influencia de los medios de comunicación masiva, así como su contenido preponderante, se considera una invariante estratégica en el período de los próximos diez años. Asimismo, el proceso de homogeneización cultural es una de las características del mundo actual, muy ligada a la globalización y muy teñida por los valores “occidentales” (más específicamente los de la cultura norteamericana). Si bien aparecen formas de resistencia a esta homogeneización cultural con primacía del individualismo y el consumismo, la evolución más probable (en un horizonte de diez años) de esta tendencia es a su continuación. Por ello, los valores culturales serían una invariante estratégica en el plazo considerado. Sin embargo, no puede descartarse totalmente la posibilidad de un vuelco en el sentido de una solidaridad social, y una búsqueda de modos de vida alternativos a la búsqueda frenética del consumo material.

---

<sup>35</sup> Página 12, 26 de noviembre de 2000.

### 3.3.4. Dimensión Tecno-Productiva

#### Irrupción de los Biocombustibles - Retraso inversiones energéticas - Capacidad del sistema de ciencia y técnica y su integración con el sector productivo - Trasnacionalización de la economía y extranjerización de activos.

*Esta dimensión reúne a las fuerzas impulsoras asociadas con la producción, a las que expresan la conjunción tecno-productiva, y a aquellas más asociadas a los factores de producción: energía, logística, infraestructura en general, recursos humanos. En primer lugar debe resaltarse el proceso de crecimiento sostenido a tasas asiáticas que apoyado en la gobernabilidad político-económica gestada por el proyecto de gobierno argentino, produjo riqueza y posibilitó mejorar drásticamente el entorno social. El crecimiento ha alcanzado a la gran mayoría de los sectores productivos: crece el agro, la industria; aparecen islas de modernidad asociadas a ramas de actividad conocimiento-intensivas, otras que asocian ventajas comparativas con competitividad cambiaria, y entre estas, crece, gana escala, y se consolida el turismo receptivo; nace con alguna incertidumbre y un enorme potencial la agroenergía, destacándose claramente la irrupción de los biocombustibles, tal que es señalada como una fuerza impulsora de esta etapa del desarrollo argentino. Sin embargo los 5 años de espectacular crecimiento no han alcanzado para remover totalmente cuestiones estructurales persistentes, y en términos productivos, no se consolida una fuerza impulsora que modifique la tendencia por la que Argentina continúa atada al paradigma de la cantidad en la producción y exportación de commodities, respecto al avance hacia un estadio basado en la mayor incorporación de valor agregado por unidad de producto, en el marco de una economía del conocimiento. En orden a la identificación de fuerzas impulsoras relacionadas con esta dimensión debe señalarse que la producción argentina encuentra a un agro cuya evolución depende básicamente de fuerzas de naturaleza internacional, mientras que buena parte de la industria –fundamentalmente la mercado internista sustitutiva- está supeditada al mantenimiento del tipo de cambio alto, y por lo tanto, a fuerzas relacionadas con la macroeconomía. Por otra parte, el fuerte crecimiento del país ya ha encontrado*

*limitantes entre los factores de producción, entre las que se destaca la energía, que acusa un retraso de inversiones que afecta estacionalmente a la industria, pero que también reconoce insuficiencias en infraestructura física, logística, y recurso humano de cierta calificación. Otra fuerza impulsora considerada en este análisis resume el proceso de trasnacionalización de la economía y la extranjerización de activos y pone de manifiesto la necesidad de mejorar los sistemas regulatorios que permitan resolver la potencial vulnerabilidad que esta situación podría generar para la sostenibilidad del desarrollo nacional, aunque dando cuenta a la vez de algunas particularidades que eventualmente podrían favorecer la sostenibilidad del perfil industrial del estilo de desarrollo adoptado. Por último, se identifica a la capacidad del sistema de ciencia y técnica, y su integración con el sector productivo, como fuerza impulsora trascendente para el futuro del desarrollo nacional.*

La estructura productiva de la Argentina no ha cambiado significativamente. Sigue apoyada en un sector agropecuario de alta competitividad comparada mundial, y una industria que, conteste con las discontinuidades de su trayecto histórico, denota baja competitividad relativa, aún en términos regionales, como en buena medida lo explica el déficit comercial con Brasil. Adicionalmente, los 5 años de espectacular crecimiento no han removido cuestiones estructurales persistentes: una estructura económica dual<sup>36</sup> y términos de intercambio desfavorables en el comercio con el mundo. Es que los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario –MOA- involucran cadenas productivas de menor complejidad que las manufacturas de origen industrial (MOI que caracterizan la canasta de importaciones. En este marco, ni el dinamismo y ni el nivel intermedio de dotación tecnológica de las exportaciones de las manufacturas de origen industrial, están en condiciones de revertir el proceso descrito<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Diamand, M., op. cit.

<sup>37</sup> Debe sumarse a ésta debilidad estructural la circunstancia de que el análisis habitualmente no contempla la renovabilidad del soporte natural productivo (suelos y aguas), que incidiría sobre la sostenibilidad de 37 éste, y otros usos y servicios ambientales (bosques y aguas).

Una de las características de la relación comercial de la Argentina con el mundo es que, en promedio, compra tres veces más caro de lo que vende<sup>38</sup>, basando su superávit de balanza comercial en los volúmenes exportados.

El perfil exportador se ha modificado parcialmente, pero está presente la competitividad cambiaria que encubre la magnitud y sostenibilidad del cambio, y la distancia que separa a determinados bienes y servicios de una competitividad de tipo sistémico. No se perfilan cambios significativos, y pareciera ser necesario el sostenimiento por varios años de políticas macroeconómicas de intervención, políticas sectoriales focalizadas, y de promoción inteligente y sostenidas de C&T, sumadas a un notable aumento de la articulación del sistema científico-tecnológico con el sector productivo, para producir cambios estructurales.

En línea con una potencial e incipiente reversión del panorama descrito, es preciso destacar un hecho saliente, aún sin escala integralmente considerado, y que representa una novedad positiva: el crecimiento sostenido que evidencian sectores no tradicionales de la economía. En este variado renglón incluimos a aquéllos que podrían representar “islas de modernidad”, habitualmente referenciados como ‘nueva economía’, en general ‘conocimiento intensivos’ (determinadas ramas industriales, microelectrónica, software, diseño en sus variadas gamas, publicidad), como también a los que aúnan ventajas comparativas con competitividad cambiaria (industria cultural, servicios institucionales y profesionales, turismo receptivo).

Dos ejemplos relevantes por su crecimiento explosivo y la excelencia alcanzada. Según datos sectoriales, para 2006, las ventas de la industria del software ascendieron a 4.850 millones de pesos, las exportaciones a 900 millones, y había empleadas unas 40 mil personas en unas mil empresas. La meta de la CESSI<sup>39</sup> es llevar para 2011 la facturación a 9.340

<sup>38</sup> En términos relativos la Argentina sigue siendo en el mercado internacional un jugador ineficiente que compra caro y vende barato; la relación de precios entre lo que compra y lo que vende es en promedio del orden de 2,7 a 1 (1258/469 u\$/tonelada), mientras que el superávit de balanza comercial lo construye vendiendo 5 unidades para comprar 1 (100/20 millones de toneladas).

<sup>39</sup> Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos de la República Argentina.

millones de pesos, las ventas al exterior a 1.970 millones de pesos, y el empleo a 70.400<sup>40</sup>.

Por otro lado, el turismo receptivo es una actividad que ha tenido un impulso particular. Por su altísimo impacto y potencial remanente, por su notable efecto multiplicador y porque está en condiciones de absorber una pérdida de competitividad de tipo cambiaria, no se vislumbra su techo de crecimiento.

En el año 2006 se registró el ingreso de más de 4 millones de turistas que gastaron 3255 millones de dólares en nuestro país, consignando un aumento interanual de 8,7% y 23,3% respectivamente. Se estima que en 2007 el incremento será aún mayor. (Figura FI 14).

### Trasnacionalización de la economía

Se percibe que el proceso de trasnacionalización de la economía tiene indicadores contundentes:

- Entre las 500 firmas líderes 360 (72%) serían trasnacionales<sup>41</sup> (219 en 1993 y 335 en 2004), cifras mucho mayores que en los países vecinos.
- Las empresas argentinas sólo facturan el 8% del total facturado por las 500 líderes<sup>42</sup>.
- Se han invertido desde 1992, 100.000 millones de dólares (Argentina está entre los 10 principales receptores de inversión extranjera del mundo).
- Desde la devaluación en 2002 las empresas brasileñas son las que más invirtieron en Argentina, sumando el 25% del total.

Es preciso apuntar que la extranjerización de la economía no necesariamente tiene un sesgo. En realidad, en su evaluación es particularmente gravitante la Inversión Extranjera Directa (IED). En este sentido, hay una aceptación generalizada de que la IED es necesaria para países en los cuales se observan déficits de ahorro interno como ha sido tradicionalmente la Argentina, y en general los países en

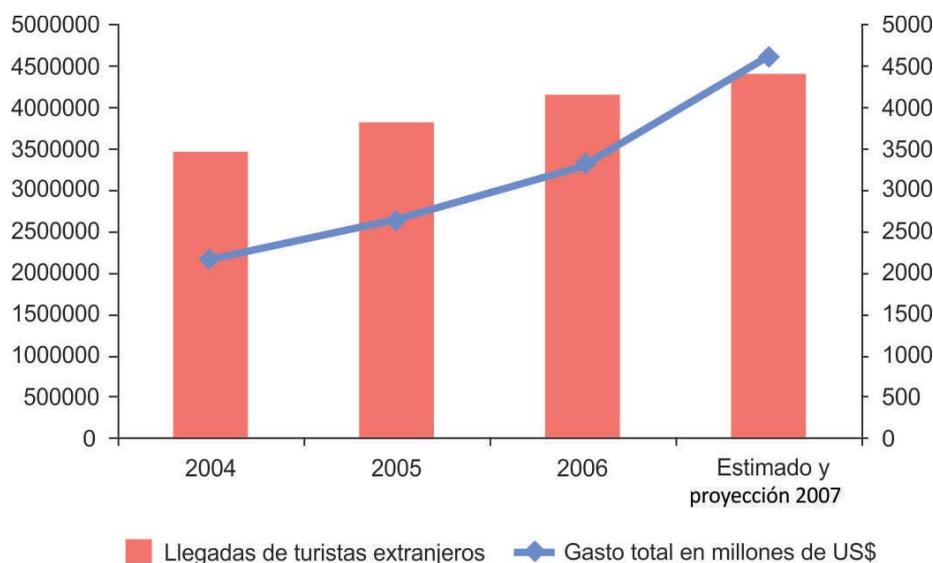
<sup>40</sup> El plan estratégico de la CESSI define cuatro sectores considerados con las mayores posibilidades de ubicar al país como “líder” a nivel mundial, dentro de los países no centrales. Se trata de la informática aplicada a la agroindustria, la salud, los contenidos dinámicos, y el desarrollo al exterior con valor agregado.

<sup>41</sup> CENIT, 2007, opina que las IED's son positivas en términos de productividad, tecnología y administración; que no pueden sustituir al desarrollo de las locales, y que Corea y Japón serían los mejores ejemplos de desarrollos basados en burguesías nacionales

<sup>42</sup> Unidad de Coyuntura y Prospectiva, INTA, “Preguntas Provocativas”, marzo 2007

**Figura FI 14:** Llegadas de Turistas Extranjeros a la Argentina y gasto total realizado.

Fuente: Sector, Dirección de Estudios de Mercado y Estadística



desarrollo. Empero, estas externalidades positivas derivadas de la IED no siempre operan. Su ocurrencia depende de diversos factores como condiciones locales, sector receptor de la IED, y capacidad de generar encadenamientos de las actividades receptoras<sup>43</sup>.

Una externalidad negativa es que puede acarrear los mismos problemas sobre la balanza de pagos que otro tipo de flujo financiero, fundamentalmente en lo que hace a un deterioro de la cuenta corriente a partir de las remesas de utilidades y dividendos, aunque resulta una condición positiva que son más difíciles de dismantelar ante crisis temporales.

<sup>43</sup> Alfaro, L. (2003): "Foreign direct investment and growth: does the sector matter?", Harvard Business School: muestra como los beneficios de la IED varían ampliamente dependiendo del sector en que esta se localice. Así, examina los efectos de la IED en el crecimiento económico por medio de un análisis empírico arribando a la conclusión de que hay poca evidencia a favor de un efecto positivo de la IED en el crecimiento económico. En el sector primario, verifica efectos negativos sobre el crecimiento del país, mientras que para el sector manufacturero los efectos son positivos y para el sector terciario la evidencia es ambigua. Por otra parte, Katz, J. (2005): "Market-oriented reforms, cycles of destruction and creation of production capacity and the building of domestic technological capabilities", Seminary of Economic Growth with Equity, Challenges for Latin America, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 2005: observó que en el sector primario la posibilidad de establecer encadenamientos entre los inversores extranjeros y los productores locales es muy acotada, incluso en algunos casos el efecto podría ser negativo como lo verifica Katz, tal es el caso de la adquisición de YPF por parte de Repsol, donde esta última decide trasladar el laboratorio de investigación a España.

Un dato contundente: las empresas argentinas sólo facturan el 8% del total facturado por las 500 líderes.

Un resumen de distintas posiciones en relación al efecto real de la IED y la transnacionalización de la economía determinarían que es ventajosa cuando opera en la industria en general, y puede ser claramente conveniente sobre determinados sectores.

En el sector primario, la IED vinculada a la explotación de los recursos naturales es más discutida y en el sector terciario la evidencia es ambigua, y los efectos dinamizadores serán mayores en el caso del desarrollo de prestaciones de servicios de alta tecnología. Por tanto, la relación entre IED y desarrollo del país receptor no siempre es positiva, dependiendo fundamentalmente del sector al cual esté direccionado el flujo de inversión, así como de las características del país receptor.

En el presente proceso de globalización económica, Argentina presenta ventajas sobre la mayor parte de los países de la región para la IED que, a la sazón, es crecientemente aprovechada por algunos de ellos – Brasil, Chile, México, en ese orden – para la compra de activos nacionales. En este sentido, a la oportunidad que depara el modelo de la post-convertibilidad

basado en un tipo de cambio alto que deprecia los activos locales, le suma la inexistencia de gravámenes sobre las ventas de empresas.

Brasil, el mayor socio geoeconómico y geopolítico de la Argentina, se ha convertido, a su vez, en el principal inversor en la post-convertibilidad. En efecto, la pulsión compradora brasileña sobre los activos empresarios argentinos, en muchos casos ha operado sobre empresas líderes pertenecientes a familias tradicionales de la burguesía argentina. Esto se potencia por la brecha en el tipo de cambio –el precio de los activos argentinos no supera el 60% de homólogos brasileños, aunque no exclusivamente determinado por el tipo de cambio, la estrategia de crecimiento adoptado por las empresas brasileñas –crecer comprando–, las diferentes escalas de ambas economías, su grado y tendencia a la internacionalización –existen 9 multis brasileñas contra 2 argentinas–, el distinto grado de penetración en los mercados mundiales.

En primera instancia esto podría considerarse inconveniente para el ejercicio de la soberanía en las políticas y decisiones nacionales, y a su vez, contrario a la voluntad anunciada por el gobierno de consolidar una burguesía nacional que lidere el proyecto de gobierno desarrollista e industrialista. Pero ante la posición vendedora que sostiene la burguesía nacional, también puede pensarse que la presencia brasileña en rubros variados y significativos del espectro industrial puede oportunamente ayudar a consolidar este proyecto respecto a uno alternativo no necesariamente afín al desarrollo industrial; y por otra parte, a que probablemente sea hora de empezar a considerar la viabilidad de una burguesía regional.

La extranjerización de activos, principalmente vinculados a tierras con fuerte dotación de recursos ambientales (naturales y paisajísticos), y/o a áreas de frontera o zonas estratégicas, no deja de ser un factor que lesiona y puede complicar el ejercicio soberano de las facultades nacionales. Esta tendencia está anclada en la carencia de regulación específica, y en las innumerables franquicias que la legislación argentina otorgó al capital internacional en la década del '90, y que descansan, entre otras, en figuras como el “trato nacional” y “nación más favoreci-

da”<sup>44</sup>, que complejiza su revisión sin pagar fuertes costos con la comunidad internacional.

Por todos los factores considerados, el proceso de “trasmigración de la economía y extranjerización de activos” es considerado una fuerza impulsora de carácter invariante para el presente proyecto.

### Ciencia y Tecnología

La importancia de la Ciencia y la Tecnología (C&T) en relación con la producción no está en discusión, de hecho se ha acrecentado y dinamizado. Su transferencia y condiciones de acceso han sido favorecidas por los distintos canales puestos a disposición por el proceso de globalización; hoy, aquellos espacios que no se tecnifican rápidamente se retrasan en su productividad, pierden competitividad en el mercado internacional, y dejan pasar nuevas oportunidades productivas. Otra nueva circunstancia es que el sistema de ciencia y técnica estatal ha dejado de ser el eslabón imprescindible para que el sector privado acceda a la tecnología, como lo muestran en Argentina el sector agropecuario, y la industria del software, entre otros.

---

La extranjerización de activos, principalmente vinculados a tierras con fuerte dotación de recursos ambientales (naturales y paisajísticos), y/o a áreas de frontera o zonas estratégicas, no deja de ser un factor que lesiona y puede complicar el ejercicio soberano de las facultades nacionales.

---

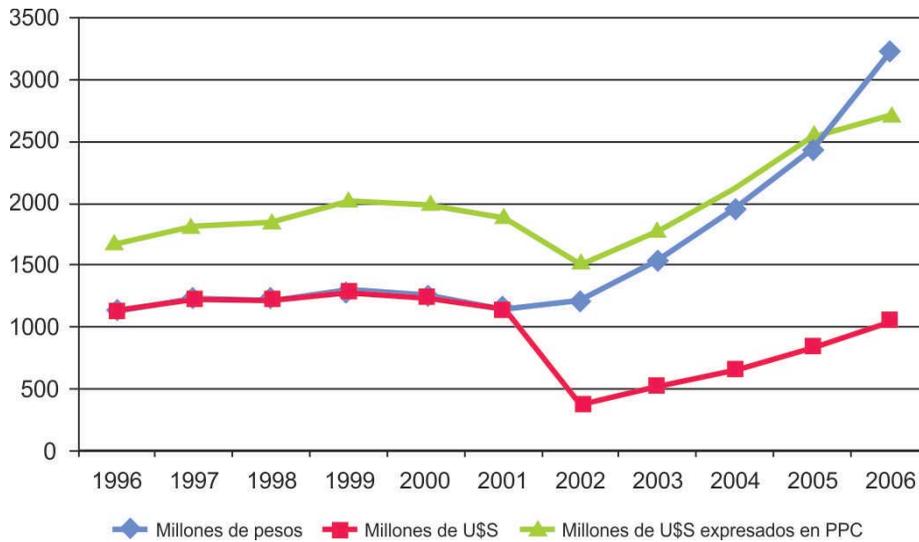
En Argentina se está dando un claro apoyo del gobierno al sector. La inversión en ciencia y tecnología, en términos nominales, muestra una fuerte recuperación entre los años 2001 y 2006. El crecimiento acumulado en el período mencionado, tanto en Actividades de Ciencia y Tecnología (ACyT) como en Investigación y Desarrollo (I+D), fue del 192% y 184% en cada una de ellas (Figura FI 15). El Presidente de la Nación, a través del Plan Estratégico Bicentenario 2006-2010 del Ministerio de

---

<sup>44</sup> INTA - Unidad de Coyuntura y Prospectiva - INTA, “Preguntas Provocativas, Prospectiva del desarrollo argentino al 2015”, 2007

**Figura FI 15:** Gasto en Investigación y Desarrollo (I+D) 1996 –2006

*Fuente:* Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

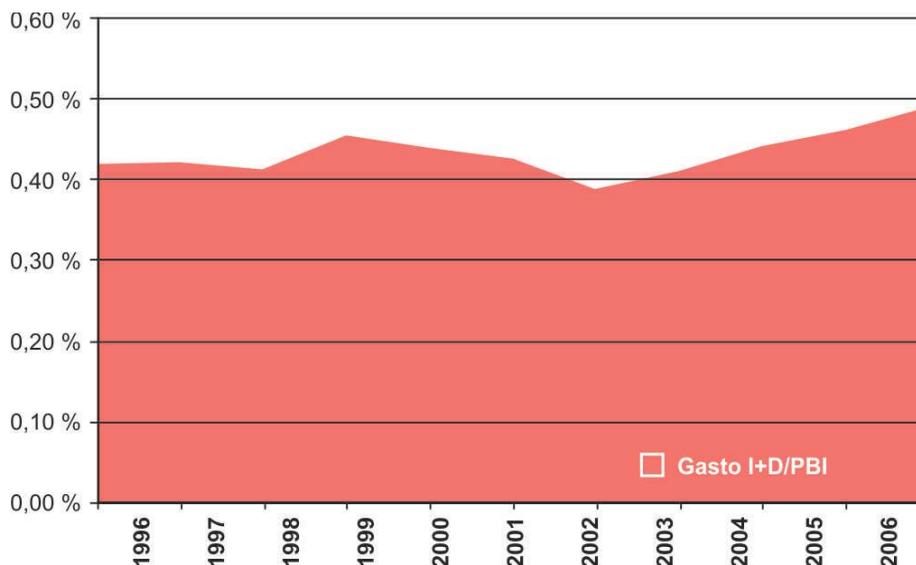


Educación y Ciencia y Tecnología de la Nación, ha planteado el objetivo de alcanzar el 1% de inversión en ciencia y tecnología con relación al PBI en el 2010 mediante la articulación de los organismos de ciencia y tecnología, universidades públicas y privadas y de las empresas productoras de bienes y servicios. Al 2006, el gasto en ACyT e I+D representan el 0,58 y 0,49 % del PBI respectivamente (Figura FI 16)

La generalización del acceso a la C&T para potenciar el desarrollo argentino requiere tres condiciones fundamentales: a) la existencia de una capacidad C&T dimensionada a las necesidades del país en el nuevo contexto, b) la integración de esa capacidad a las necesidades del sector productivo y c) la integración de esa capacidad con la gestión de gobierno a través del Estado en distintas áreas (salud, educación y acción social).

**Figura FI 16 :** Gasto I+D/PBI

*Fuente:* Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva



En ese sentido, las capacidades del sistema C&T están mejorando, pero en forma incipiente, todavía saliendo de la crisis.

En tecnología hay ejemplos muy buenos, pero que aún configuran excepciones<sup>45</sup>. Lo propio ocurre con cierto desajuste de los lineamientos estratégicos de la política gubernamental con las oportunidades y problemas del país, que deja librada las acciones a iniciativas del mercado, o a emprendimientos individuales, sea del sector privado, o de decisiones de los centros de investigación. En cuanto a la integración con el sector productivo, la tendencia es también de sentido positivo, pero los ejemplos también son escasos<sup>46</sup>.

Otro hecho saliente cuando se hace referencia a la conjunción de lo tecno-productivo, son las importantes diferencias entre los distintos sectores de la economía. En la industria, particularmente para los sectores mercado internistas y en línea con las grandes desigualdades existentes en el sector, puede decirse que se cuenta con una “difusión tecnológica incompleta”. Esto es claramente distinto para el agro, que en general se destaca por su grado de tecnificación y adopción de nuevos desarrollos<sup>47</sup>.

En este caso, existe una permanente importación de tecnología desde los países desarrollados por la similitud ecológica con los países productores de tecnología, y por la presencia y la fortaleza de empresas –en su mayoría transnacionales– que producen y/o comercializan insumos tecnológicos. Por su parte, sectores de la nueva economía, si bien aún con escasa significación relativa, se destacan por liderar desarrollos.

Con estas aclaraciones, puede decirse que el sistema C&T argentino aún está insuficientemente integrado con la producción, y muy especialmente con la industria. Sin embargo, se detecta una tenden-

---

<sup>45</sup> Tecnologías de información y comunicación -Fundación Sadosky-, nanotecnología, biotecnología.

<sup>46</sup> Mención especial para la producción de vacas proveedoras de insulina Humana a partir de leche de vacunos clonados y transgénicos por Bio Sidus.

<sup>47</sup> Según una encuesta de AACREA, en el campo argentino muchos empresarios consideran que este aspecto no es un problema. La oferta tecnológica es buena y el problema es adoptarla eficazmente y obtener beneficios económicos de la misma.

cia positiva de integración tecnología-producción y público-privado pasible de ser incrementada en plazos relativamente cortos, y en la medida en que se conjuguen la sostenibilidad de la economía, y el crecimiento con desarrollo del sector industrial. En resumen, la C&T como fuerza impulsora (y particularmente su integración con el sector productivo no agrícola) sería una incertidumbre crítica en el período considerado.

### Los Factores de Producción

Resulta razonable esperar que varios de los factores de producción -recursos humanos, energía, ambiente, territorio-, incidan en un horizonte de 10 años en mayor medida que en el presente, computando sólo la presión que les imponen las tasas de crecimiento argentino, y aún cuando éstas evolucionen hacia una razonable reducción.

En este marco, el rápido crecimiento económico del país puso en evidencia la problemática energética; las primeras “crisis” o episodios de desabastecimiento temporáneo, se evidenciaron en el invierno del 2007; la industria sintió el impacto de un invierno anómalo<sup>48</sup>, y en el mes de julio bajó drásticamente su ritmo de crecimiento<sup>49</sup>, que puso de manifiesto el retraso de las inversiones en el rubro respecto al ritmo del crecimiento económico.

La matriz energética argentina evidencia hoy una dominancia de los hidrocarburos, los cuales suman aproximadamente el 89% de la producción total de energía. Se trata de una matriz volcada en extremo a los combustibles fósiles con escasas reservas probadas (Figura FI 17 y 18), e inversiones y desarrollos de maduración en el mediano largo plazo, y fuentes alternativas cuya disponibilidad también requiere tiempo e inversiones<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> El Servicio Meteorológico Nacional considera que fue el invierno más frío en 40 años.

<sup>49</sup> Si se evalúa el comportamiento del Estimador Mensual Industrial (EMI) se puede observar que el mes de julio de 2007 fue, comparado con el período Enero-Junio de cada año, el de menor crecimiento de la actividad industrial desde el año 2003. Puntualmente, el mes de julio de 2007 presenta un crecimiento de la industria respecto al primer semestre de sólo 2,2% cuando en los años anteriores osciló entre un máximo de 11% en 2003 y un mínimo de 4,7% en 2005.

<sup>50</sup> Entre los combustibles líquidos el gasoil representa el 56%, las naftas el 19% y el gas licuado el 15% y el fuel oil el 10%. Esta preponderancia del gasoil implica que, si bien Argentina exporta hidrocarburos (básicamente gas natural y petróleo y, dentro de las energías secundarias, naftas, fuel oil y gas licuado), se ha tenido que recurrir a la importación en ciertas épocas del año de aproximadamente el 4%

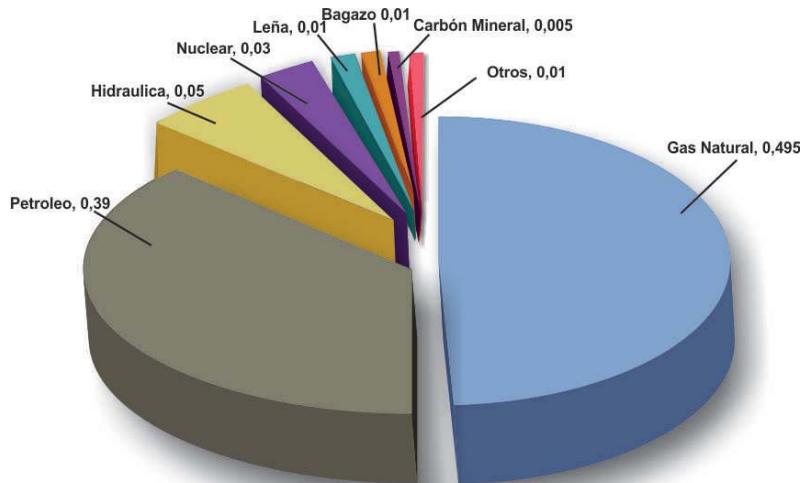
Las soluciones a las crisis temporarias se enmarcan en la ejecución de algunas centrales termo-eléctricas (carbón y gas), la terminación de Yacretá a cota de

## La irrupción de los biocombustibles

Hasta ahora tanto el mejoramiento tradicional como la biotecnología hacían hincapié, fundamentalmen-

**Figura FI 17: Matriz energética primaria**

Fuente: Balance Energético Nacional, año 2006 (provisorio) -Secretaría de Energía.



proyecto, la reparación de Atucha I y la terminación de Atucha II, conjunto de obras que requerirán entre 2 y 3 años. Las expectativas de incremento de las reservas petrolíferas y gasíferas del país están puestas en la plataforma submarina. Pero la exploración y desarrollo de estas áreas demandará entre 5 y 10 años, con lo que difícilmente sus efectos se registren en el horizonte estudiado<sup>51</sup>. En el corto plazo se prevé un incremento de la capacidad de destilación hidrocarburífera con lo que podrán solucionarse los requerimientos del mercado interno de gas-oil<sup>52</sup>.

te, en las cuestiones alimentarias de la agricultura. Pero la velocidad de los avances tecnológicos actuales incrementa las opciones de usos y destinos de diferentes productos. En este nuevo contexto tecnológico se inscriben los biocombustibles. Su fulminante y controvertida irrupción en el escenario mundial lleva a realizar algunas consideraciones generales:

- No hay posibilidad de que sean la base del nuevo paradigma energético al menos en el actual contexto tecnológico<sup>53</sup>.
- No son -aún computando otras materias primas no competitivas con el abasto alimentario-, una opción sustitutiva del petróleo, sino una oportuna alternativa complementaria.
- Son la mejor manera de estirar la vigencia del actual paradigma energético con la ventaja de poder hacerlo manteniendo prácticamente inalteradas las estructuras tecno-productivas, comerciales, y financieras del negocio petrolero.

<sup>50</sup> cont. del gasoil total consumido debido a que la capacidad instalada de refinación se vio superada por el consumo interno. La relación entre la producción de petróleo y gas natural, y las reservas (las probadas más el 50% de las probables) está cayendo (particularmente en el caso del gas) lo que sugiere posibles problemas de abastecimiento a futuro. Según datos de la Secretaría de Energía, el consumo de gasoil crece a razón del 3,5% anual mientras que las naftas lo hacen al 2,5%.

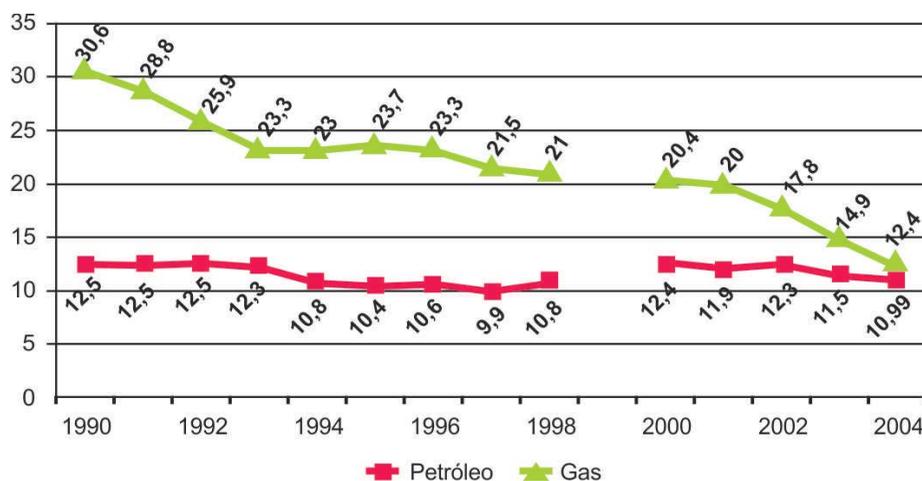
<sup>51</sup> Los yacimientos continentales están maduros, y en su mayor parte, en producción decreciente. El incremento de la producción de gas sería posible de apelarse a tecnologías de última generación para fracturar la roca reservorio e incrementar la productividad de determinados yacimientos.

<sup>52</sup> No puede descartarse que buena parte de estas alternativas de incremento de la producción estén ligadas a determinados cambios en el 'clima de negocios' e inversiones de un sector fuertemente transnacionalizado que resiste las políticas de intervención.

<sup>53</sup> Aun dejando de producir alimentos y volcando todos los cereales y oleaginosas a producirlos no podría sustituirse sino aproximadamente un tercio del actual consumo de combustibles.

**Figura FI 18:** Relación anual entre reservas y producción de hidrocarburos.

Fuente: Secretaría de Energía



- Son una opción con varios trayectos tecnológicos maduros.
- Son funcionales a los ajustes de emisiones que deben hacer los países desarrollados en relación con el Cambio Climático.
- Son una opción interesante para la agregación de valor a la producción, pero pueden resultar estratégicos para los países emergentes, si como Brasil incorporan desarrollos de C&T locales.
- El virtual amalgamamiento o solapamiento entre la bioenergía y el sector agroalimentario tradicional deparará un sistema complejizado entre factores que incrementarán su grado de manifestación actual, y los propios biocombustibles.

Por Ley 26.093, Argentina estableció que, a partir del 01 de enero de 2010 todo el gasoil y las naftas comercializadas en el territorio nacional deberán ser mezclados con un 5% de biodiesel y de bioetanol respectivamente. Para ello se otorgan incentivos

Los biocombustibles son una opción interesante para la agregación de valor a la producción, pero pueden resultar estratégicos para los países emergentes, si como Brasil incorporan desarrollos de C&T locales.

a la inversión (devolución anticipada de IVA y/o amortización acelerada de bienes de uso y exención en el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta por tres ejercicios consecutivos), así como incentivos fiscales (exención al Impuesto a los Combustibles Líquidos y Gaseosos, a la Tasa de Gasoil y a la Tasa Hídrica). Es de destacar que la ley y su reglamen-

tación orientan la promoción exclusivamente hacia el auto-consumo y el mercado interno. Del mismo modo, debe decirse que el aliento para producir con destino a la exportación radica en la brecha del orden del 20% en las retenciones, que media entre exportar soja poroto, y un bien industrial como los biocombustibles.

Así como el crecimiento e impacto de los biocombustibles es una certeza, del mismo modo, es difícil de predecir el tamaño de su impacto en el país, aunque puede inferirse que el mismo será importante, impulsado tanto por la demanda nacional como la internacional. Una alternativa interesante sería pensar en la posibilidad de que Argentina, además de producir biodiesel y etanol con soja, maíz y caña, diversifique riesgos vía mayor pluralismo productivo, optando por materia prima no competitiva con el uso alimentario, transformándose en un productor de biocombustibles competitivo y diversificado a nivel mundial. En este sentido, resulta estratégica la investigación destinada a producir etanol de celulosa mejorando la hidrólisis de ésta mediante desarrollos de I&D posibles para la actualidad biotecnológica nacional<sup>54</sup>; del mismo modo el desarrollo de biomasa y desechos para bio-energía, así como profundizar estudios sobre “cultivos alternativos”, y sobre un mayor conocimiento de los co-productos obtenibles, y sus posibilidades de uso.

<sup>54</sup> Fundación ArgenINTA “Taller de Bioenergías”. Buenos Aires, Abril de 2007

La colisión o, en su defecto, la integración de fuerzas impulsoras son alternativas probables en la evolución del sector. Esto se visualizará ante las renovadas presiones del paradigma de la agriculturización, basada en el boom sojero; el nuevo escenario que supone el sustancial incremento del área sembrada con maíz<sup>55</sup>, y que muy probablemente involucrará a otros cultivos energéticos en el corto plazo; los proyectos oficializados de construcción de nuevas plantas industriales, que en general siguen la lógica del polo aceitero de Rosario, sumando un nuevo eslabón al encadenamiento productivo.

Algunos indicadores denotan de modo muy preliminar la actualidad y proyección del desarrollo del tema en el país, y otros dan cuenta de volúmenes factibles para el mercado interno de combustibles. (Figura FI 19). A la fecha y según datos de la Secretaría de Energía, se hallan habilitadas 7 plantas elaboradoras de biodiesel, que totalizan 404 mil toneladas. El destino de dicha producción es la exportación. Asimismo existen, al menos, otras 8 plantas con diferentes grados de avance, que tendrán una capacidad de producción conjunta de 1,4 millones de toneladas de biodiesel y que mayoritariamente (6) se localizarán en Santa Fe, aprovechando las ventajas de infraestructura y el polo aceitero ya instalado<sup>56</sup>. Un hecho sintomático es que para abastecer el corte interno, aún no se ha presentado ningún

proyecto, ilustrativo de que el primer impulso del tema en el país reprodujo la lógica del complejo sojero aceitero altamente transnacionalizado y concentrado en el polo Rosario, y de que forzar a las fuerzas productivas a promover el autoconsumo, la producción para el mercado interno, y la inserción de la agroenergía con la economías regionales podría requerir elementos de promoción adicionales a los contemplados por la ley nacional y su reglamentación.

No se debe descartar algún tipo de cambio de perfil de la actividad energo-alimentaria en el mediano-largo plazo. De hecho, los tiempos de su desarrollo son menores a los de los campos submarinos, y podrían significar una realidad en la matriz energética nacional. Ello podría contribuir al incremento de la oferta y a compensar al menos parcialmente la probable reducción de la producción de hidrocarburos, a la par de sumar divisas por exportaciones. Cabe consignar que en el mismo sentido actuaría el desarrollo de la energía eólica y solar, aunque en el horizonte de proyecto, su incidencia tendrá menor escala.

En conclusión, la crisis energética seguirá manifestándose en los próximos 2 a 3 años de mantenerse la evolución de la demanda y las condiciones climáticas extremas en próximos inviernos y veranos.

**Figura FI 19:** Proyección del uso de biodiesel y bioetanol para el año 2010 y estimación de plantas necesarias para el abastecimiento del corte interno.

*Fuente:* sagpya – programa nacional de biocombustibles

Concepto	GASOIL	Corte BIODIESEL (5%)	NAFTA	Corte BIOETANOL (5%)	TOTAL
Consumo estimado en 2010 en miles de toneladas	12.508	625	3.500	175	
Número de plantas necesarias para el 1er. Año		20		6	26
Inversión estimada por planta en millones de dólares		10		20	
Inversión total estimada en millones de dólares		200		120	320

Cifras basadas en plantas con una capacidad de producción de 40.000 ton/año para biodiesel y de 30.000 ton/año para bioetanol

<sup>55</sup> La Secretaría de Agricultura de la Nación informa que, según indican las Estimaciones Agrícolas Mensuales, durante la campaña 2007/08 el área total maicera (grano y forraje) se ubicaría en 3,95 millones de hectáreas. Se espera un incremento del 10, 6% en el área sembrada de maíz en relación al ciclo agrícola anterior.

<sup>56</sup> La producción total de biodiesel para exportación totalizaría casi 2 millones de toneladas a través de 13 plantas con una capacidad individual que oscila entre las 100 y 300 mil toneladas/año/planta. Hasta el momento se han exportado 46,3 mil toneladas por un valor de 35 millones de dólares, siendo el destino principal de las mismas la Unión Europea.

En el corto plazo puede tornarse en una condición limitante del desarrollo, de carácter estacional. Se prevé que esta situación irá cediendo, con un rol destacado del biodiesel producido para el corte interno del gasoil, que contribuirá a paliar el déficit de este combustible. Los problemas de abastecimiento energético en el corto plazo, así como el rápido crecimiento de los biocombustibles son una invariante estratégica en el horizonte de este análisis.

### Otros factores

- **Infraestructura:** son palpables otras limitantes de infraestructura que hacen crisis ante el crecimiento sostenido de la actividad económica. Una de las manifestaciones más notables es la infraestructura vial, aún a pesar del notable incremento de la inversión pública; la situación se agrava ante la falta absoluta de puesta en valor del modo ferroviario, y los inconvenientes manifiestos y de distinta índole

del sector aéreo (que acarrearán problemas en el desenvolvimiento turístico), cuestión que por otra parte ha convertido al camión en un factor casi hegemónico del transporte nacional/regional. También en este caso la situación tendría visos de solución en el mediano plazo.

- **Recursos Humanos:** se ha transformado en otro factor potencial limitante del desarrollo; es consabida la falta de oferta disponible en oficios especializados básicamente para requerimientos de la industria, y la construcción; las posiciones se están cubriendo mediante capacitación que realizan las mismas empresas demandantes, y en menor medida mediante programas gubernamentales; en muchos casos se recurre a recursos humanos de otros países, preferentemente del ámbito regional. La situación puede tener la misma tendencia en el corto plazo.

### 3.3.5. Dimensión Ambiente y Territorio

#### Problemas de sobreexplotación/degradación de recursos naturales y de contaminación focalizada.

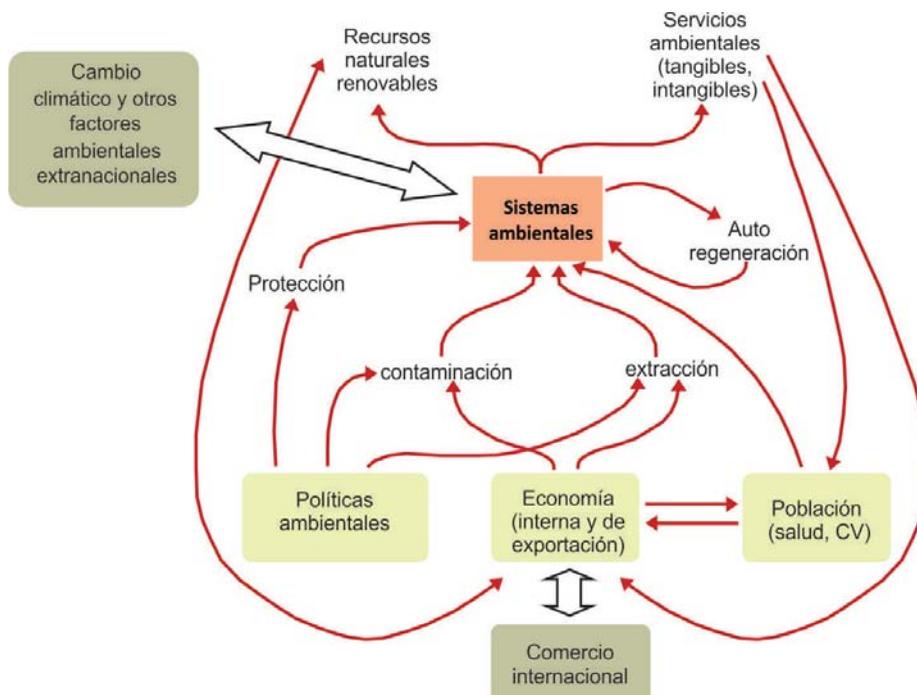
Argentina tiene un territorio vasto que ha cumplimentado a través de sus fuerzas productivas el rol histórico de abastecer al mundo de proteínas vegetales y animales a través de un sustrato físico excepcional: los suelos pampásicos. No tiene en cambio atractivos globales en torno a biodiversidad, y a sumideros de envergadura para mitigación del cambio climático. La dotación no es la originaria. Como ocurrió en todo el mundo, y en general continúa ocurriendo en el mundo en desarrollo, ese patrimonio ambiental ha sido progresivamente enajenado en aras de un desarrollo no sostenible, razón por la que Argentina tiene problemas de degradación de recursos naturales, y de contaminación focalizada. Caracterizan la situación 2 puntos salientes: 1) como producto de su dotación natural, oferta espacial, baja demografía, y relativamente bajo grado de desarrollo, no se presentan situaciones extremas o colapsos generalizados; 2) el país no ha tenido hasta aquí políticas ambientales activas

y convalidadas por el poder político, los empresarios, y la sociedad. Las tendencias muestran una continuidad en general de los procesos, con algunos hitos incipientes que podrían revertir el estado de cosas como el proyecto de ley Bonasso, y el reactivado Plan de saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo. A su vez, la sostenida falta de gobernabilidad de los conflictos territorio-ambientales, no han encontrado canales de superación en el marco de una cuestionada distribución de competencias entre Nación y provincias, que no ha favorecido cursos racionales a esa dinámica, y en el corto plazo podría impactar negativamente en la dinámica del desarrollo.

La situación ambiental depende de factores naturales (tales como el clima, la topografía, las especies de organismos presentes), de la historia y modalidad de la ocupación del territorio por los seres humanos (patrones de colonización, expansión de las fronteras agropecuarias), y de la intensidad y modalidad de sus actividades (actividades industriales, transporte automotor, producción de desechos y emisión de contaminantes). Pero los ecosistemas no son receptores pasivos de las influencias humanas, sino que tienen también su propia estructura y

Figura FI 20: Principales relaciones funcionales entre sociedad y ambiente

Fuente: elaboración propia



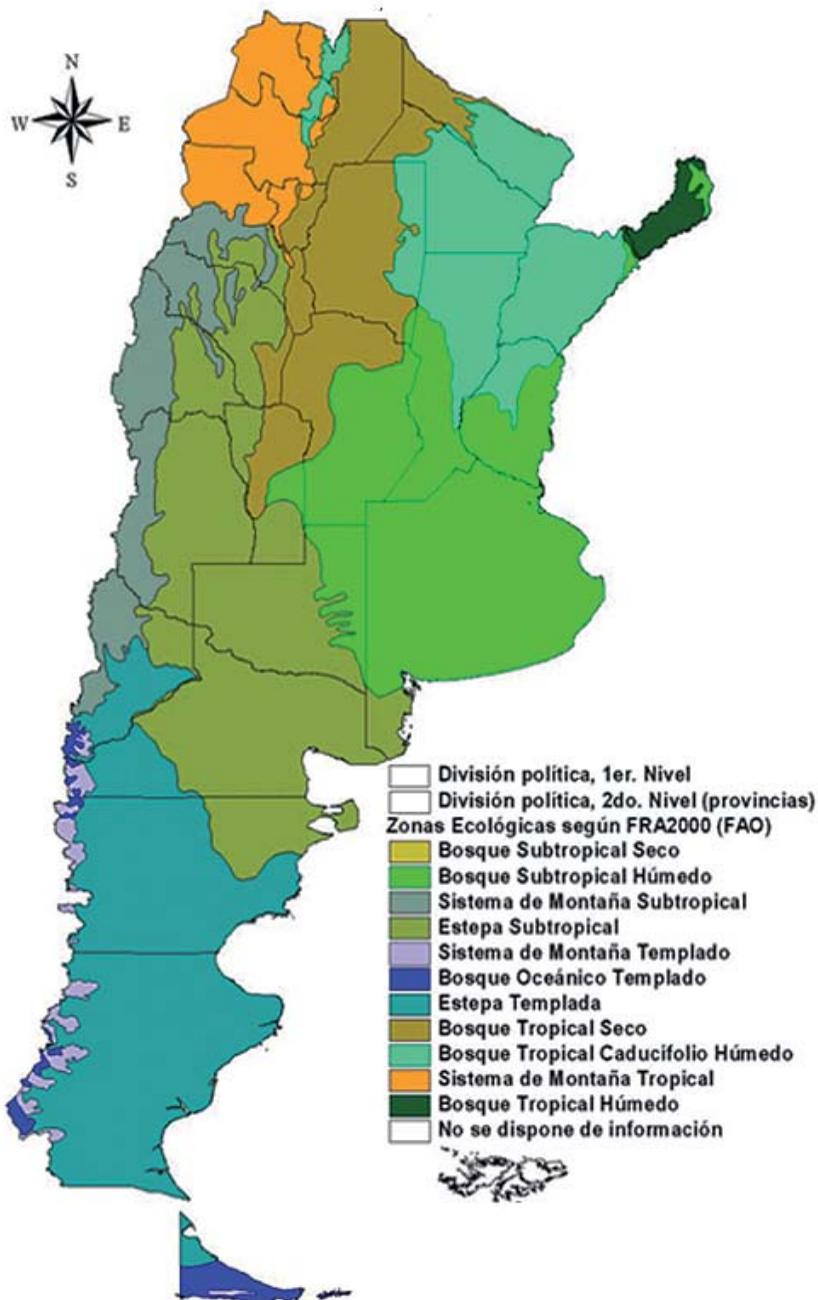
dinámica, y los cambios ambientales (espontáneos o inducidos por el hombre) generan impactos sobre la salud y la economía. La Figura FI 20 muestra las principales relaciones funcionales entre la sociedad y su ambiente.

La Argentina 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. La Figura FI 21 muestra las grandes zonas ecológicas representadas en el país según la categorización de FAO (FAO 2001). 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 nivel mundial son, sin embargo, im-

**Figura FI 21:** Principales zonas ecológicas

*Fuente: FAO (2001)*



portantes en cuanto a su cobertura de las demandas nacionales

El último diagnóstico integral realizado en el país contó con el patrocinio del organismo regional de Naciones Unidas en acuerdo con la autoridad ambiental nacional. Sin embargo, debe consignarse que si bien el GEO Argentina<sup>57</sup> tiene una enumeración y caracterización adecuada de las problemáticas ambientales que se dan en el país, la generalización de sus conclusiones, la falta de ubicación espacial de las distintas problemáticas, y en todos los casos de cuantificación de los pasivos, quita precisión y agrega dramatismo al diagnóstico.

Una aseveración muy razonable daría cuenta de que la política ambiental en Argentina es aún una asignatura pendiente, como ocurre en general en el mundo en desarrollo. Las motivaciones para explicar el porqué de sucesivos fracasos después de más de 30 años<sup>58</sup> son variadas, y pueden ser listadas (la calidad y disponibilidad de recursos naturales, la extensión del territorio, un desarrollo relativo bajo, etc.), pero en realidad debe decirse que es condición de países periféricos postergar el tratamiento de las cuestiones estructurales. Las presiones y políticas de corto plazo dominan el escenario, dejando poco espacio para las preocupaciones de más largo plazo. La decisión de los Estados de realizar un abordaje concreto de una cuestión que demanda una gestión con requerimientos de articulación transversal tan compleja, suele tener como agravante determinados esfuerzos privados para contrarrestarlo, y/o la propia fragilidad de esos Estados, que determina la imposibilidad de materializarlo.

Existen antecedentes de una buena capacidad técnica e institucional para la gestión del ambiente en el país. Un nutrido cuerpo normativo, y una distribución de competencias que han quedado plasmadas por la interacción conjugada de la Constitución Nacional de 1994, la Ley General del Ambiente de 2002, y las subsecuentes leyes de Presupuestos Mínimos. Pero justamente estas últimas, que tienden a conformar un 'piso de protección' uniforme en todo

---

La decisión de los Estados de realizar un abordaje concreto de una cuestión que demanda una gestión con requerimientos de articulación transversal tan compleja, suele tener como agravante determinados esfuerzos privados para contrarrestarlo, y/o la propia fragilidad de esos Estados, que determina la imposibilidad de materializarlo.

---

el territorio, y en general todo este nuevo marco que otorga a las provincias la exclusividad en materia de dominio y jurisdicción en torno a los recursos naturales y el ambiente -y en buena medida, del territorio-, ha sido una fuente permanente de desacuerdos entre las distintas jurisdicciones, y especialmente entre Nación y provincias.

Por el costado de la percepción social relativa a la temática, parece ser que el tema forma parte de la agenda cuando se dan condiciones de gobernabilidad político-económica, del mismo modo que sale rápidamente cuando se pierde esa condición. En efecto, debe señalarse que la dimensión ambiental fue uno de los ejes de resistencia social en los '90 azuzada por la presencia en la conducción del organismo federal de un icono de aquél régimen.

Un paneo por las distintas problemáticas ambientales, da cuenta de estas particularidades, pero dada la imposibilidad de describir pormenorizadamente cada una de estas cuestiones, y a su vez, la importancia estratégica de su tratamiento, se opta por presentarlas asociadas a los que se entiende como los principales procesos en curso: el avance de la frontera agropecuaria, la contaminación asociada al proceso de reindustrialización, la conflictividad asociada a los mega-proyectos de infraestructura y productivos y el cambio climático.

### Avance de la frontera agropecuaria

Aún cuando la Argentina está en distintas condiciones que otros países latinoamericanos, en el sentido que la ampliación de las tierras agrícolas es básicamente un imperativo de mercado y no de tipo social (debido a las disponibilidades de buenas tierras agrícolas, la baja densidad de población, y las buenas perspectivas para la intensificación de la agricultura) las consecuencias asociadas al avance de la frontera agropecuaria son un problema importante,

---

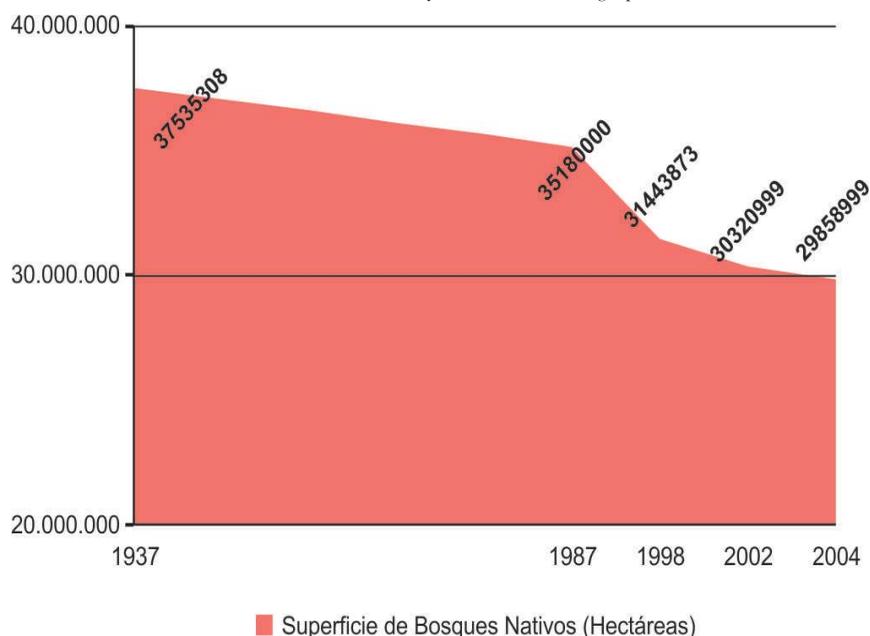
<sup>57</sup>GEO Argentina, PNUMA, Buenos Aires, 2004

<sup>58</sup> Podría tomarse como hito fundacional la creación de la Secretaría de Recursos Naturales en el tercer gobierno de Perón en 1973.

<sup>59</sup> La sucesión de conflictos transformados en hitos se materializa con Corpus, Paraná Medio, Aeroísta, Canal Federal

**Figura FI 22:** Superficie de bosques nativos 1937 - 2004 (Hectáreas)

Fuente: UMSEF, IFONA y Censo Nacional Agropecuario



porque la expansión se ha basado en la explotación no necesariamente sostenible de los bosques, la vida silvestre y los suelos.

Uno de los principales procesos que impacta hoy ambientalmente el territorio es el llamado “síndrome de agriculturización” iconizado por la meta de los 100 millones de toneladas (hoy se está en 95 millones). Movilizado por el sostenido crecimiento de la demanda y los precios internacionales de los commodities agropecuarios, y factibilizado en Argentina por la coexistencia de un corrimiento climático que amplió sustancialmente la frontera de cultivo en secano, el círculo virtuoso se completó con la aplicación de un paquete tecnológico intergal asociado a la “siembra directa” que abarcó a la pampa húmeda y a sus áreas marginales, interesando ecosistemas de mayor vulnerabilidad ambiental que permitió un sustancial incremento de la productividad, a tasas superiores incluso a la de la expansión física<sup>60</sup>. Este avance agropecuario se produjo a ex-

pensas del bosque nativo (tuvo en lo que va de este siglo su mayor retroceso histórico), y sobre suelos relativamente más frágiles que los del área pampeana. En Argentina los grandes ecosistemas expuestos a este proceso son los bosques subtropicales del Nordeste 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.

El proceso de agriculturización, no sólo no se ha detenido sino que probablemente acrecentará su dinámica, a partir del desarrollo de los bio-combustibles.

### Procesos asociados a la agriculturización Deforestación

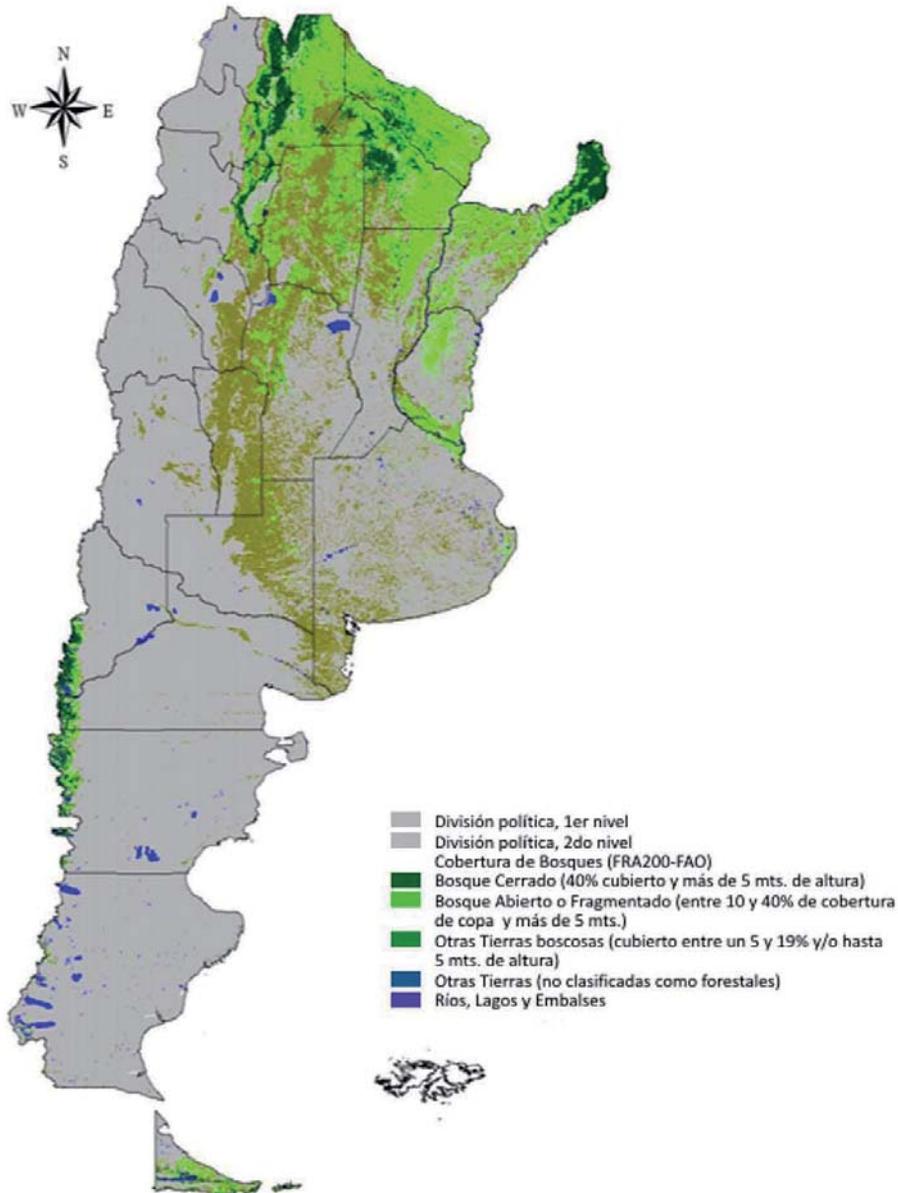
La deforestación del bosque nativo en Argentina tiene un ritmo significativo, y se estuvo acelerando en las últimas décadas<sup>61</sup> (Figuras FI 22 y FI 23). Es un proceso que ocurre por pulsos asociados a los períodos favorables para la expansión agrícola. La

<sup>60</sup> Tanto la producción como la superficie cultivada con granos se han incrementado: si se toma el decenio 1998/07, la producción creció a una TAA del 4% mientras que la superficie lo hizo al 2%. La diferencia entre las tasas es aún más significativa si se toma el último quinquenio (2002/07): la producción se incrementó a un ritmo del 7% anual, mientras que la superficie lo hizo al 3%. Esta diferencia entre el incremento de la producción vs. el de la superficie encuentra explicación en los mejores rindes obtenidos más allá de las condiciones climáticas de cada campaña en particular.

<sup>61</sup> De acuerdo al Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos, la superficie estimada cubierta por bosques nativos en el año 2004 es de 29.858.999 Ha. (Estimaciones UMSEF. Dirección de Bosques - SAyDS). Las masas boscosas nativas ocupan el 10,7 % de la superficie del territorio nacional, incluyendo selvas subtropicales, bosques templados fríos, y montes y bosques xerófilos

**Figura FI 23: Cobertura de Bosques**

Fuente: FAO (2001)



actual magnitud del proceso de deforestación es del orden de 300.000 Has/año. Además de los bosques nativos, existen unas 780.396 Has. de plantaciones, que están en expansión; la superficie implantada anualmente se acerca a las 100.000 ha y continúa en aumento (SAGPyA 2001).

### Degradación de suelos

Los procesos de degradación de suelos son un problema grave porque reducen la productividad agrícola. Estos procesos siguen avanzando aunque con

cierto amesetamiento en las dos últimas décadas (Figura FI 24).

La introducción de sistemas conservacionistas, como la siembra directa, está llevando a la reversión progresiva de algunas de las causas de deterioro edáfico. En efecto, el balance ambiental actual relativo a los suelos (textura/estructura, permeabilidad, contenido de materia orgánica), estaría atenuado por la gran difusión en los últimos 15 años de la siembra directa. En este caso, al no haber remoción

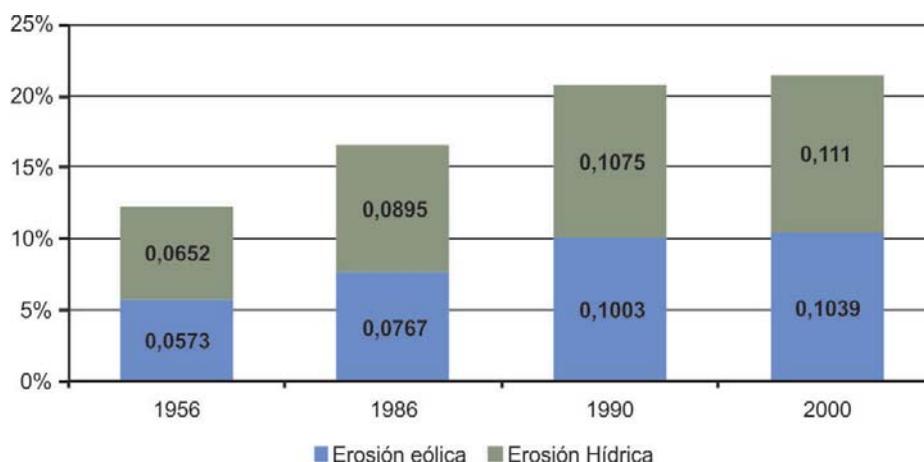
del suelo y quedar los rastros en superficie, se producen una serie de cambios a nivel edafológico que implican que el análisis de la siembra directa deba hacerse como un sistema y no como una práctica, con efectos sobre las propiedades de los suelos y sobre los cultivos. Un ejemplo de estos beneficios, si bien no sólo atribuible a la SD: la erosión eólica ha aumentado en los últimos 10 años, solo el 0.36%. Sin embargo, y en general, faltan conocimientos acerca de los efectos de los plaguicidas asociados a los sistemas de labranzas mínimas, sobre la diversidad de la biota edáfica y sus funciones ecológicas, incluyendo las relacionadas con el mantenimiento de la calidad de los suelos<sup>62</sup>.

y montañosas de la región precordillerana (en forma de crecidas aluvionales que, con frecuencia creciente, provocan daños importantes a la infraestructura 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 generan 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 altera-

**Figura FI 24:** Argentina: porcentaje de hectáreas erosionadas sobre el total de tierras continentales, por tipo de erosión

Fuente: SIDA



### 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 embalses, así como severas actividades torrenciales. Los principales impactos socio-económicos se manifiestan en las cuencas serranas

ción ambiental ha estado avanzando fuertemente. Esto hace que el sector argentino de la cuenca sea muy vulnerable a los impactos ambientales generados en esos países vecinos, así como a las fluctuaciones hidráulicas originadas en la operación de los embalses situados aguas arriba.

### Contaminación crónica potenciada por el proceso de reindustrialización

La reactivación industrial que siguió a la macrodevaluación ha generado un incipiente incremento de presión sobre el ambiente de los aglomerados urbanos de por sí y en general, degradados. El citado proceso se basó en la aparición de un sector mercado-internista, sustituidor de importaciones, en general basado en una competitividad básicamente cambiaria. Este sector, caracterizado por la falta de continuidad, de planificación, de exigencias locales

<sup>62</sup> Es sabido que la SD mejora los valores de materia orgánica y de sus fracciones lábiles por una menor tasa de descomposición de los residuos. También, y hasta cierto punto, que favorece la retención de la humedad del suelo por acumulación del agua, a la vez que disminuye el escurrimiento y la evaporación. Pero también es conocido que en la SD, ciertas malezas pasan a dominar sobre otras, aparecen plagas que antes no se consideraban importantes, tiene impacto directo sobre enfermedades, se requieren mayores niveles de fertilización, disminuye la temperatura del suelo, se produce una estratificación de nutrientes y, en algunos casos una compactación subsuperficial del suelo.

y de exigencias internacionales (en general no exporta), suele no tener políticas ambientales activas. También se denota un progresivo “ensuciamiento” de la matriz energética producto de la crisis, ya sea en la emergencia eléctrica –entran todas las fuentes de energía, inclusive las más sucias y menos eficientes como el fuel-oil-, como en los nuevos proyectos –carbón-.

La contaminación por residuos 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 tributarios del Plata y del agua subterránea, existiendo además un importante hacinamiento en barrios marginales y una insuficiente infraestructura. En el río Paraná la contaminación es básicamente industrial, sumándose en algunas zonas la generada por descargas cloacales y en la desembocadura de los afluentes la de origen agropecuario –agroquímicos-, pero en todos los casos atenuada por su enorme poder de dilución, que al igual que en el río de la Plata, restringe la criticidad a las zonas costeras. En varias ciudades del interior aparecen problemas similares, particularmente en las concentraciones fabriles importantes como Tucumán, 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 y cordones hortícolas con uso intensivo de agroquímicos.

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.

### **Conflictividad asociada a los mega-proyectos de infraestructura y productivos**

Superada la agenda acuciante de 2002-2003, se inicia un proceso en el que se suceden conflictos de génesis similar a los de los '90, pero con particularidades. Son aquéllos caracterizados por el hecho de que la problemática ambiental resulta asociada estrechamente a proyectos que desatan conflictos de uso del territorio en el que compiten en general las nuevas actividades introducidas por el proyecto, con las históricas y/o las más relevantes para la población local. Esquel, Gualeguaychú son ejemplo de competencia con el uso turístico, en tanto que Calcatreu (Río Negro) y Papagayos (Mendoza), ambos prospectos mineros auríferos, lo son de competencia con el uso ganadero, y marcas de origen. Por otra parte, otros conflictos como los diversos proyectos mineros en la provincia de San Juan, en general presentan una problemática no tan atada al uso local, geográficamente no tan focalizada, y movilizadas por grupos de interés específico, en general con preeminencia de actores sociales ajenos a la región.

El corto plazo puede traer una intensificación de la conflictividad territorio-ambiental de la mano de la presión del desarrollo impulsado por un crecimiento a tasas asiáticas; ya sea cuando se trate de implementar mega proyectos de infraestructura y productivos que presuman un alto impacto ambiental, y/o que pongan en competencia nuevos usos del suelo con los tradicionales, demandando la intervención del Estado para remover escollos. Ambos se encontrarán con las limitantes del sustrato político-institucional ya descritas.

### **Cambio climático**

Según la Segunda Comunicación Nacional sobre cambio climático, los impactos del mismo comienzan a ser detectados en Argentina, manifestándose en los inicios del siglo XXI principalmente como una mayor frecuencia de anomalías o eventos extremos tales como temperaturas record (Ej. nevadas en Bs. As., altas temperaturas invernales en varias provincias), sequías, e inundaciones.

---

### El corto plazo puede traer una intensificación de la conflictividad territorio-ambiental de la mano de la presión del desarrollo.

---

Los cambios más importantes ocurridos en las últimas décadas y atribuibles con alta probabilidad al fenómeno de cambio climático global son: a) Aumento de las precipitaciones medias anuales en casi toda la Argentina y más especialmente en el Noreste y zona oeste periférica a la región húmeda tradicional; b) Aumento de la frecuencia de precipitaciones extremas en gran parte del este y centro del país; c) Aumento de la temperatura en la zona cordillerana de la Patagonia y Cuyo con retroceso de glaciares; d) Aumento de los caudales de los ríos y de la frecuencia de inundaciones en todo el país excepto en San Juan, Mendoza, Comahue y norte de la Patagonia; y e) Retroceso de los caudales de los ríos de origen cordillerano en San Juan, Mendoza y Comahue.

En otras palabras, los impactos del cambio ya se estarían sintiendo en el país.

Existe una dispersión entre los expertos nacionales respecto a la caracterización de la manifestación de este problema en la geografía nacional; coexisten opiniones que estarían dando cuenta que en un horizonte de análisis compatible con este proyecto, los impactos más connotados no superarían en magnitud a los devenidos en las décadas del '70 y '80 con el corrimiento hacia el oeste y el norte de las coordenadas pluviométricas, que posibilitaron el subsecuente desplazamiento de la frontera agropecuaria, con otras postulaciones que apuntan a que los efectos principales del cambio climático sobre Argentina comenzarán a hacerse sentir dentro de la próxima década, y según sean sus características, pueden afectar la sostenibilidad ambiental y económica del país. Una visión integrada de ambas posiciones pueden llevar a considerar su impacto global a nivel país como una incidencia de grado moderada, y un balance de impactos en alguna medida neutralizado por la contraposición de efectos beneficiosos, y negativos. Sin embargo, la velocidad de los cambios puede exceder la capacidad de reacción ecológica y social, con las consiguientes perturbaciones en el funcionamiento de los ecosistemas y pérdidas económicas y humanas.

### Otros temas a tener en cuenta

La degradación de pastizales naturales, los problemas asociados a sobre y sub-explotación sostenible de la fauna, las consecuencias económicas y sociales de las inundaciones y sequías derivadas del deterioro ambiental evitable, la insuficiencia de áreas protegidas, las deseconomías asociadas a los incendios forestales, y la precaria sostenibilidad de los caladeros marinos, son parte de la problemática ambiental, y operan sobre la base de sustentación del desarrollo nacional.

### Conclusión: ¿Hay un nuevo escenario...?

Después del colapso de 2002, lo crucial resultaban las demandas sociales tan urgentes cuanto postergadas, en el marco de un escenario que reforzaba notablemente la siempre inevitable ocurrencia de concesiones entre crecimiento y calidad ambiental de los tiempos normales. A 5 años vista cabe preguntarse qué cosas se pueden haber modificado tan drásticamente cómo para posibilitar un cambio de tendencia. Un rápido repaso al cambio de las circunstancias y al posicionamiento de los actores, lleva a identificar que el nuevo cuadro de situación es multicausal:

- La extensión y consolidación del ciclo económico positivo.
- La caída de los condicionantes sociales que 'tapaban' la agenda ambiental.
- La demanda social por reivindicaciones 'de tipo ambiental' que se encontraban. claramente postergadas.
- El síndrome Gualeguaychú, que resume factores objetivables vinculados al potencial impacto ambiental y la competencia de usos del territorio, y otros más complejos que emanan del colectivo social y resumen un recelo residual sobre las decisiones y el obrar político, el poder de control del estado, y los reales beneficios devenidos de megaproyectos.
- Algunos indicios dados por el actual proyecto de gobierno.

En conclusión, si a la luz de estas cuestiones objetivas no se produce un cambio drástico de las políticas gubernamentales en relación con las dimensiones ambientales del desarrollo, se avencinan consecuencias desfavorables: a) un incremento de los impactos negativos directos e indirectos (incre-

mento de la cantidad y del poder de destrucción de los desastres naturales) del deterioro ambiental; b) una restricción a la productividad de los recursos ambientales; c) un escenario de alta conflictividad que retardará el desarrollo y desalentará la inversión.

Las tendencias históricas, sumadas a las presiones adicionales generadas por el fuerte crecimiento eco-

nómico y los impactos del cambio climático global, indicarían que tanto la sobre-explotación y degradación de los recursos naturales como la contaminación urbana y rural serían invariantes estratégicas en el horizonte de tiempo considerado. Una cierta posibilidad de mejoramiento de las políticas ambientales por las razones ya expuestas tornaría igualmente dudoso de que sus efectos llegaran a traducirse en un cambio de tendencias en los próximos 10 años.

### 3.3.6. Dimensión Político-Institucional

#### Proyecto de gobierno - Problemas de gobernabilidad asociados a tensiones entre proyecto de gobierno y proyecto liberal - Conflictos territorio-ambientales asociados a la nueva relación Nación-Provincias – Estado Ineficaz

*En esta dimensión, aparecen cuatro fuerzas impulsoras como las principales a tomar en cuenta: el proyecto de gobierno, la conflictividad inmanente a los proyectos políticos alternativos predominantes, los conflictos territoriales y problemas de gobernabilidad asociados a la nueva relación entre Nación y provincias. El proyecto de gobierno es un proyecto del tipo estado interventor no liberal, con intervención del Estado en la economía, que ha generado las condiciones para un modelo de desarrollo marcadamente industrialista; ha implementado una política con puntos altos en materia de derechos humanos e inclusión social, y ha recuperado en grado más que razonable la autonomía nacional en las decisiones. La implementación de este proyecto ha tenido gran influencia en la salida de la crisis del 2001, y en la evolución posterior del desarrollo nacional. Los altos índices de crecimiento económico sostenidos en un marco de gobernabilidad política recreada por el gobierno, dejó atrás una agenda acuciante regida por una emergencia socio-laboral inédita en el país. Sin embargo, el horizonte de corto plazo permite inferir que asistimos a una nueva agenda que, en respuesta a un contexto de normalidad restaurada, y girando sobre calidad institucional, inseguridad e inflación ya fue instalada por los medios, internalizada por buena parte de las clases medias, y utilizada por el proyecto liberal en ocasión de la elección nacional de 2007. Esta nueva agenda será la base de la disputa del pretendido recambio político de 2011 donde se discutirá no sólo acceso al poder sino el proyecto de gobierno, y que dada la magnitud de la diferencia entre las concepciones en pugna se vaticina un incremento de la tensión política y gremial que potencialmente podría afectar la gobernabilidad del corto-mediano plazo. La circunstancia que se percibe es que a partir de ahora se ingresa en la disputa por el proyecto de país, y el patrón de acumulación futuro, lo que incidiría incrementando la escasa gobernabilidad que prima en los conflictos territorio-ambientales*

*vinculados a la explotación de los recursos naturales, a la expansión de la frontera agropecuaria, y a los grandes proyectos de infraestructura.*

Todas las sociedades -cualquiera fuese el modelo de desarrollo que hubiere elegido o le fuera impuesto-, conviven con determinados niveles de conflicto; máxime en una economía capitalista que haya escogido un gobierno del tipo estado interventor no liberal, donde el conflicto entre el Estado y los actores económicos puede devenir tan solo de que el propio Estado ejerza su rol en aras del interés público. En este caso se trata de un conflicto inmanente al modelo, muestra de una sociedad dinámica y regulada. Es preciso realizar esta aclaración porque pone en justo término la percepción generalizada en las clases medias de que el conflicto en sí mismo y en cualquier contexto y circunstancia, representa anomalía no deseada, y es responsabilidad del gobierno de turno evitarlo, incluso con costos sociales. Se entiende “gobernabilidad” como aquella condición del desenvolvimiento económico-social, que para un contexto dado, posibilita un desarrollo relativamente armónico de la potencialidad social, en un marco de conflicto administrado por el orden establecido, de modo que no incida en la merma del referido potencial. De las raíces conceptuales del término<sup>63</sup>, se toma cierta distancia de la idea de raíz anglosajona de “governance” o gobernanza (traducido para su aplicación como “buen gobierno”, y caracterizado por descriptores asociados a aspectos formales que modelan una concepción de estado ‘políticamente neutro’), y se entiende que el Estado debe ser parte esencial de un proyecto que tienda a orientar y corregir el funcionamiento del mercado, así como de la integralidad del sistema social, en aras de optimizar la calidad de vida de las mayorías.

---

<sup>63</sup> Siguiendo a Prats (2001), es posible distinguir cuatro grandes raíces que forjan el concepto de gobernabilidad, a saber:

(1) los trabajos encargados por la Comisión Trilateral desde los 70; a partir de los cuales se entendió por gobernabilidad a la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas; así pues, la gobernabilidad se definía, en sentido amplio, como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean éstos retos u oportunidades. (2) la aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición a la democracia; Autores como Guillermo O’Donnell (1979) o Adam Przeworski (1988) consideraron por gobernabilidad, “aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba

No puede aún abordarse la cuestión de la gobernabilidad en Argentina sin referenciar el proceso al impresionante capítulo de la historia nacional que representó el crack de 2001-2002. García Delgado expresa que "...Hace cinco años, la Argentina se asomaba a una de las crisis más profundas de su historia, que puso en duda su misma viabilidad como nación. No quedó dimensión de la sociedad y el Estado que no fuera puesta en cuestión, de manera que las legitimidades quedaron en algún sentido "suspendidas". Los diagnósticos de salida no fueron menos radicales: desde buscar admitir la quiebra del Estado y obligar a un gerenciamiento externo sobre el mismo de parte de Organismos Multilaterales, hasta una protesta social que negaba el sistema institucional y de representación en general, apostando a una democracia directa generalizada, clara señal de la profunda ruptura del contrato entre representantes y representados que sostiene la democracia. Sin embargo, la salida de esta crisis no alcanzó las dimensiones apocalípticas que distintos sectores plantearon: en poco más de un año se realizaron nuevas elecciones presidenciales y comenzó a recuperarse la economía y la autoridad política. Es decir, se comenzó a salir de la misma con una rapidez sorprendente para propios y extraños"<sup>64</sup>.

### Evidencias de un nuevo escenario político

Transcurridos 5 años desde aquél episodio, y teniendo en cuenta lo trascendente que resulta un diagnóstico con esa retrospectiva para la comprensión de la dinámica que desemboca en las condicio-

---

<sup>63</sup> *cont. la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político" (Prats, 2002: 106) (3) Governance": concepto anglosajón usado entre otros por los organismos internacionales. Se usa como (a) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; (b) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y (c) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos. (Kauffman, Kraay y Labatón. 2000). (4) su utilización en la explicación de la construcción europea. (a) una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo y (b) una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multi-nivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias.*

<sup>64</sup> García Delgado, *Repensar el Estado y la gestión en un contexto postneoliberal Aportes para la construcción de un relato FLACSO*, Buenos Aires, 2007.

nes de gobernabilidad actuales, debiera comenzarse por reconocer algunas certezas en el ancho campo que media entre aquéllas predicciones apocalípticas a las que alude G. Delgado, y la impactante realidad política y social con visos de restablecimiento de la 'normalidad' devenida en la post-convertibilidad, con restablecimiento de la autoridad política, e instauración de un escenario de clara gobernabilidad. Pero sin embargo debe reconocerse que una explicación verosímil también debiera poner en duda la entidad de "la profunda ruptura del contrato entre representantes y representados" antes mencionada, o bien, asumir determinada fortaleza estructural del sistema político argentino, aún más allá de ese di-

---

Debe reconocerse que una explicación verosímil debiera poner en duda la entidad de la profunda ruptura del contrato entre representantes y representados, o bien, asumir determinada fortaleza estructural del sistema político argentino, aún más allá de ese divorcio.

---

divorcio. De otro modo, todo debería ser explicado por la fortaleza del armado político del peronismo bonaerense en particular, en tanto protagonista central de ese momento histórico. Al respecto, ya puede decirse que ambos supuestos tienen algún grado de validez, que seguramente hubo concurrencia de otros factores, que sumados concurren a explicar el desajuste entre predicción y realidad ulterior. Resulta claro también a más de 5 años de aquéllos días y a 4 años de vigencia del actual proyecto de gobierno, que se suman acciones de gobierno que por su excepcionalidad han contribuido a generar las presentes condiciones de gobernabilidad, y síntomas de revalorización social del Estado.

### 1994 punto de partida

El modelo concentrador implantado en el país a mediados de los '70 tuvo su máxima expresión en los '90, donde además de darse en lo político un régimen que lo actuó, administró y garantizó en sí mismo, se concretó un cambio regulatorio sustancial, adecuando las reglas de juego del funcionamiento del Estado y la economía. Son hitos de esta transformación la ley de Reforma del Estado, y las regulaciones que posibilitaron las distintas privatizaciones de empresas, y concesiones de servicios. Otros cambios son los orientados a modificar cuestiones

centrales de la distribución de competencias entre la Nación y las provincias, que fueron implementados por la reforma CN94, y entre otras, por leyes nacionales trascendentes como la de Inversiones Mineras –LIM-, la ley General del Ambiente –LGA-. Estos cambios alteraron condiciones estructurales y modificaron el sustrato del desarrollo, alterando significativamente el dominio y administración de recursos naturales estratégicos, el ambiente y el territorio (Art 124 CN, Art 41 CN, y LGA), además de la distribución de la renta minera (LIM).

Una resultante central de esa reforma fue el retroceso de las facultades y competencias de la Nación respecto a las provincias en términos de dimensiones críticas del desarrollo como el ambiente y el territorio. Como resultado de ello, la competencia y jurisdicción relativa al manejo de los recursos naturales, aún aquéllos estratégicos, recae en manos de las provincias, quienes pueden disponer en su integralidad de ellos, concesionar, licitar, etc. En el campo territorio-ambiental las provincias también son primera y última instancia de la gestión, apareciendo la tutela del organismo federal sólo restringida a la promoción del desarrollo sostenible, lo que en arreglo a derecho, limita claramente su intervención.

Pero existiría aún otra novedad de índole estructural que por ahora solo resiste el carácter de hipótesis: la suma del poder público en el país pareciera haber incorporado otra instancia, sin que esto haya afectado en absoluto ni formalmente, ni de hecho, la autoridad presidencial. En efecto, pareciera existir un sistema virtual que integra al ejecutivo nacional de turno con los gobernadores por el que éstos acceden a instancias superiores de toma de decisión ante materias de alto nivel; visto desde otro enfoque una suerte de ‘liga de gobernadores’ de la que el presidente se constituiría en el delegado de turno, y ostentaría la condición de par en ejercicio del ejecutivo nacional.

Esta construcción nace y puede decirse que en principio sigue siendo un consenso peronista, aunque el carácter transversal de la actual construcción oficialista, y de hecho el histórico carácter frentista del movimiento justicialista, dejaría abierta la posibilidad a gobernadores afines. Se trataría de un soporte político-institucional de fondo que detentaría un rol de tutor y/o garante de la gobernabilidad, así como

de la intangibilidad de la jurisdiccionalidad en las distintas fases del desarrollo, y especialmente, en la explotación de los recursos naturales vinculados al poder territorial. Otra consecuencia que en principio inspira y avala la sucesión Menem - Rodríguez Saa - Duhalde - Kirchner es que el requisito sine qua non para acceder al sillón de Rivadavia sería ser antes gobernador. La excepción de Cristina no sería tal en tanto ocupa el turno del presidente Kirchner.

El especialista Rosendo Fraga<sup>65</sup> de algún modo hace alusión a planteos similares al caracterizar un proceso que llama de “territorialización de la política”. La hipótesis se funda en elementos concurrentes que podrían encuadrarse en fenómenos inespecíficos e indiferenciados de construcción y/o adhesión política, que determina que los gobernantes detenten un alto piso electoral, más allá de las adhesiones o adscripciones del gobernador al proyecto nacional o partido en el gobierno, probatorios de que el desempeño electoral en el interior del país está mucho menos condicionado por la metrópoli, y que lo territorial tiene mayor peso relativo que lo nacional, al menos a la hora de dirimir poder en el territorio. Este planteo resulta evidentemente en línea con el referido cambio del sustrato político-institucional nacido en 1994 y consolidado políticamente en la crisis 2001-2002<sup>66</sup>, que deviniera de esa manera en un mayor empoderamiento del poder territorial.

Que los partidos nacionales no estén operativos, además de obedecer a una transición política aún en curso y de pronóstico absolutamente reservado, sería otra evidencia de que este tipo de grandes estructuras políticas, y básicamente, de construcciones políticas que integraban la nación, por ahora no tendrían lugar; y que quizás esta entente de hecho esté supliendo de algún modo los elementos estructurantes más contundentes de la política argentina del siglo XX<sup>67</sup>. Como producto de lo expuesto, lo

<sup>65</sup> *Umbrales Del Sur*, mayo2007

<sup>66</sup> *El blindaje político que otorgó ejecutividad y solidez al armado finalmente emergido de una de las crisis más grandes de la historia argentina, tuvo correlato en una operación de ingeniería que demandó 5 presidentes en poco más de una semana en un ambiente de absoluto divorcio política-sociedad que encontró a un peronismo sin fisuras, y a un peronismo bonaerense que actuó como monitor y garante del proceso.*

<sup>67</sup> *Rosendo Fraga dice que “...el peronismo es una gran fuerza política sin partido y la UCR un gran partido sin fuerza política”, Seminario Umbrales del Sur, Buenos Aires, mayo 2007.*

que parece incontrastable es que se ha operado un desplazamiento de la organización político-institucional del país hacia una figura conocida como federalismo de concertación - de la que el constitucionalista cordobés Pedro Frías es su máximo mentor-, que se entiende algo más afín al modelo de confederación por promover nuevas formas de consenso entre el poder federal y las provincias, que indudablemente han requerido previamente una remoción de competencias originarias de la Nación, o que en su momento delegaran las provincias a la jurisdicción nacional.

Como resultado de lo expuesto, se plantean como hipótesis:

- Existe un cambio estructural producto de un nuevo ordenamiento político-institucional y una nueva relación Nación-Provincias derivado del marco legal pergeñado en los '90 y plasmado con la reforma constitucional del '94.
- Esa reforma operó incrementando el poder territorial.
- Estas reformas estructurales, y la crisis de 2001-2002 posibilitaron la actuación y consolidación de una nueva instancia política en el país.
- Esa nueva instancia estaría dada por un consenso de gobernadores que operan como grandes electores, y ejercen una tutela de fondo en temas muy estratégicos de orden nacional.
- El cambio de lógica del armado político acrecentaría las dificultades para sostener/plasmar un proyecto nacional integrado y sostenible.
- La multiplicidad de intereses presentes en la mesa ampliada entre el gobierno federal y las provincias, tornaría conservador al armado político resultante.

---

El cambio de lógica del armado político acrecentaría las dificultades para sostener/plasmar un proyecto nacional integrado y sostenible.

---

### Fuerzas Impulsoras

**Proyecto de Gobierno:** se entiende inscripto en esta denominación al proyecto que desarrolla la fuerza política que ejerce el gobierno nacional a través del PEN. El actual proyecto de Gobierno es básicamente NO LIBERAL, sobre todo en términos del rol

asignado al Estado respecto a la economía.

Los elementos que lo caracterizan son:

- Política social que ha superado con éxito la etapa asistencial ligada a la agenda socio-laboral acuciante de la post – crisis 2001-2002.
  - Decisión de mantener fuerte independencia en el orden económico de los organismos y la banca multilateral, plasmada en el hito de una resonante y exitosa negociación con quita de la deuda externa, y el pago de la deuda al FMI.
  - Política macro-económica basada en un tipo de cambio real devaluado y diferenciado que aplica retenciones a la renta de los recursos naturales.
  - Política productiva orientada básicamente a la promoción de la industria basada en competitividad cambiaria y salarios relativamente bajos en términos internacionales, negociados en convenios colectivos con firme intervención gubernamental.
  - Política económica inspirada en el concepto de “rentabilidad suficiente” que ha generado resistencias de distintos actores económico-financieros.
  - Dificultades para adecuar el ritmo al desarrollo a los requerimientos de infraestructura y energía salvados de manera heterodoxa, y con escaso impacto en el crecimiento.
  - Dificultades para el control de la inflación en un proceso de crecimiento continuo del precio internacional de los commodities, y de la demanda agregada interna.
  - Fuerte postura en la negociación con las concesionarias de servicios públicos que redundó en un virtual congelamiento de tarifas y achicamiento sustancial de la renta empresaria de la década del '90.
  - Superávit comercial y fiscal.
- Ejercicio del gobierno con escaso apego a las formas convencionales, constituido en eje de la crítica liberal republicana.
- Esfuerzos incipientes –e insuficientes- orientados a la neutralización del discurso dominante proveniente de la globalización cultural.
  - Puntos altos en política de derechos humanos.
- Notable mejoramiento de la Corte Suprema de Justicia en independencia y calificación.
- Alianza política con el movimiento obrero organizado y sectores excluidos organizados.
  - Promoción de la re-ideologización del sistema político (centro derecha y centro-izquierda), lo que puede deparar conflictos con el poder territorial.
  - Fuerte alianza con liderazgos regionales afines, devenidos en el fortalecimiento político y de la

agenda de acciones del MERCOSUR en especial, y del espacio sudamericano en general.

- Neutralidad y pragmatismo en las relaciones internacionales.

Debe señalarse que el proyecto de gobierno pivotea sobre un Estado ineficaz, afectado profundamente en su posibilidad de intervención, cuestión que es claramente más relevante en un proyecto Estado interventor como el actual proyecto de gobierno. Las falencias de este Estado se expresan en las distintas dimensiones (planificación, diseño e intervención), obedecen a cuestiones vinculadas a recursos humanos (idoneidad, capacitación, motivación), equipamiento, organizacionales, presupuestarias, culturales, y se traducen en dificultades para implementar acciones con mediana efectividad en tiempo y forma.

---

El proyecto de gobierno pivotea sobre un Estado ineficaz, afectado profundamente en su posibilidad de intervención, cuestión que es claramente más relevante en un proyecto Estado interventor como el actual.

---

El proyecto de gobierno es una incertidumbre crítica; Se espera que continúe con escasos cambios hasta 2011; es absolutamente incierta su sostenibilidad hasta 2015; en efecto se considera altamente probable la posibilidad de que Cristina Kirchner triunfe en las elecciones de 2007 -cuestión a la que adhieren todos los analistas-, y que abundantes señales apuntan a una continuidad flexible de los elementos centrales del proyecto actual; en cambio es alta la carga de incertidumbre que tiene la continuidad del proyecto interventor no liberal en las elecciones del 2011.

### **Problemas de gobernabilidad asociados a tensiones entre el proyecto de gobierno vs. Proyecto liberal**

Lo cierto es que el proyecto de gobierno Estado-Interventor No Liberal no expresa cabalmente los postulados de la globalización en versión americana, ni las aspiraciones de buena parte del establishment multinacional y local. El concepto de la “rentabilidad suficiente” monitoreada y plasmada mediante las regulaciones económicas es una de las razones centrales. La evolución de estas tensiones externas

e internas puede afectar la sostenibilidad económica y social del desarrollo nacional propiciado y sostenido por el proyecto de gobierno, y el descontento resultante ser canalizado por los numerosos sectores que adscriben al proyecto liberal.

Las tensiones crecientes que se esperan en el corto plazo van a afectar las condiciones de gobernabilidad del período 2007-2011, probablemente con un pico de criticalidad en 2009 en coincidencia con la elección legislativa (y con probable concurrencia de turbulencias económicas). A partir de ese momento es probable que tanto si se confirma la continuidad del PEINL o se pasa a un PL, la gobernabilidad se restablezca por la renovación de crédito que implicaría el apoyo del electorado. En resumen, la gobernabilidad expresada por las circunstancias en que evolucionará la puja política en el horizonte de proyecto, es una incertidumbre crítica, aunque más no sea por su variabilidad respecto al presente, y dentro del mismo período analizado.

**Los conflictos territorio-ambientales asociados a la relación entre Nación y las provincias** tendrán dos elementos que lo afectarán: la ley Bonasso, y el probable incremento de tensión político-institucional interjurisdiccional, y en el frente sociedad-estado potenciado por las presiones del desarrollo. Aunque la ley Bonasso prosperara y la calidad de las políticas territorio-ambientales mejorara, se considera que la tendencia conflictiva se mantendrá, por lo que se considera a esta fuerza impulsora una invariante estratégica.

**La persistencia de un Estado ineficaz:** “la agenda que hubo de afrontar el gobierno conminó a dar respuesta a la coyuntura más que a las carencias y vicios estructurales del estado, y a hacerlo con el herramental disponible para la ocasión”. La frase del actual Secretario de Cultura pone de manifiesto la magnitud de las limitantes de toda índole que encierra la acción del Estado en Argentina, después de 30 años de destrucción en buena medida sistemática que le afectó profundamente su capacidad de intervención. Es muy factible que estas correcciones no puedan estar ausentes en la agenda de gobierno 2007-2011, y que sus consecuencias probablemente comiencen a percibirse antes de 2015, lo que de todas maneras lo acercaría más a comportarse como una invariante estratégica.

## 4. Escenarios

La selección de escenarios se hace teniendo en cuenta el uso de los mismos. Es común seleccionar un escenario que supone que las cosas continúan más o menos de acuerdo a las tendencias actuales ('negocios como siempre' o "Business-as-usual") y dos o tres escenarios alternativos adicionales. Esos escenarios alternativos pueden ser uno optimista y uno pesimista, o utilizarse otras categorías.

### 4.1. Los Escenarios Seleccionados

*En este caso se decidió explorar sólo dos escenarios, el escenario "bueno" ("Ma non troppo"), basado en una combinación razonable de despliegues positivos de las fuerzas impulsoras consideradas como incertidumbres críticas, y un escenario "malo" ("Ni el tiro del final), incluyendo los despliegues negativos de algunas de las incertidumbres negativas. Se considera que los dos escenarios seleccionados definen los límites extremos del universo de posibles escenarios para Argentina en el horizonte de tiempo considerado.*

En otras palabras, *la trayectoria real que exhibirá la Argentina hasta el 2015 muy probablemente será intermedia entre estos dos escenarios extremos.* El escenario de "los negocios como siempre" no se incluyó, para destacar que los escenarios no son predicciones sino exploraciones del futuro. Por otra parte, el escenario "negocios como siempre" no es ni más probable ni menos probable que otros escenarios intermedios posibles; de hecho, *es tal vez el*

*más improbable de todos* (considérese, por ejemplo, el sorpresivo cambio en los escenarios regionales e incluso mundiales implicado por el descubrimiento de amplias reservas de hidrocarburos en Brasil), pero siempre aparece la tentación de considerarlo como más probable, y aún de tomarlo como una predicción.

El número de escenarios posibles y plausibles que caben dentro del rango cubierto por el "bueno" y el "malo" es alto; considerando que cada incertidumbre crítica puede mostrar al menos dos tendencias, la cantidad de escenarios generados por la combinación de las polaridades de las 8 incertidumbres consideradas como más representativas es enorme, aunque debe tenerse presente que muchas combinaciones no serían consistentes en un mismo escenario, y lo devendrían inverosímil.

---

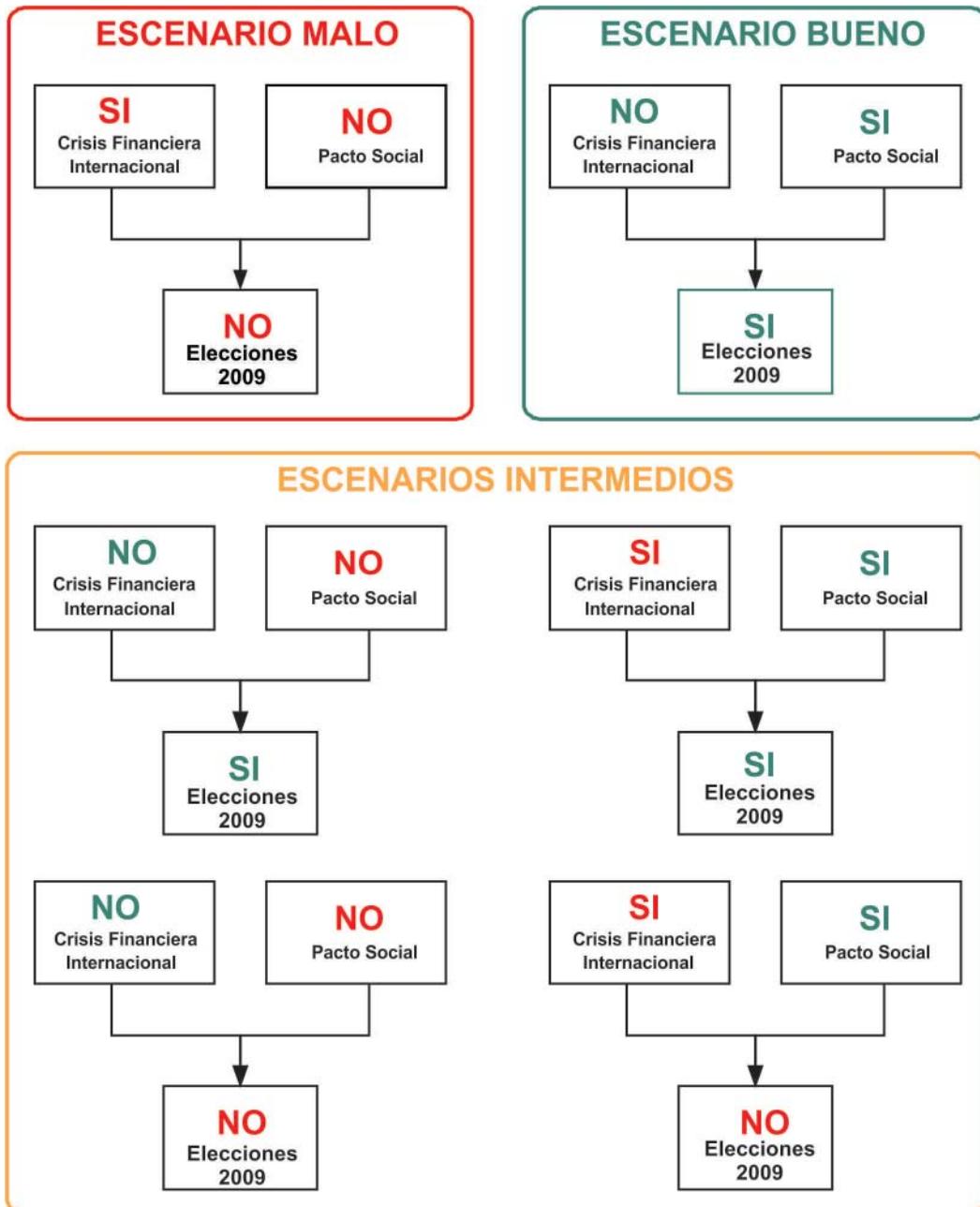
El escenario "negocios como siempre" no es ni más probable ni menos probable que otros escenarios intermedios posibles; de hecho, es tal vez el más improbable de todos.

---

Para poder visualizar esta abundancia de escenarios intermedios posibles, se presenta un esquema (Figura FI 23) que da cuenta que tomando solo 3 puntos neurálgicos comunes a ambos escenarios, en este caso **el pacto social, la crisis financiera global de 2008 y el resultado de las elecciones legislativas de 2009**, y jugando con lógica binaria, se manifiestan **4 escenarios intermedios** posibles y verosímiles.

**Figura FI 25:** Escenarios - Ejemplo de escenarios intermedios

*Fuente: Unidad de Coyuntura y Prospectiva - INTA*



- PACTO SOCIAL: SI/NO como indicadores de su materialización conducente.
- CRISIS FINANCIERA GLOBAL en 2008/2009: SI/NO como indicador de su desencadenamiento
- ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 2009: SI/NO como indicador de ratificación electoral del proyecto de gobierno

Una vez adoptada la decisión de concentrarse en dos escenarios extremos, se comenzó a caracterizar los mismos tomando en cuenta la dirección plausible de las fuerzas impulsoras iniciales, utilizando las incertidumbres críticas para distinguir entre los dos escenarios.

Previo a la presentación de los resultados expresados mediante gráfica y narrativa, parece necesario realizar alguna aclaración adicional para su mejor comprensión y visualización, apuntando a aquellas cuestiones que ‘a priori’ podrían resultar más difíciles de captar.

### ¿Qué significa malo/bueno...?

El adjetivo “bueno” o “malo” utilizado para separar e identificar los escenarios no se refiere a si el escenario es positivo o negativo para el gobierno. La referencia concreta está dada en términos del impacto estimado sobre la sostenibilidad económica, social y ambiental de los futuros alternativos de Argentina. Cada uno de los escenarios es la resultante de las tendencias de las fuerzas impulsoras iniciales, de las acciones de política que caracterizan el proyecto de gobierno, y de las acciones de otros actores sociales por fuera del gobierno. Las tendencias y el comportamiento de los actores sociales pueden ser favorables para el éxito de las acciones de gobierno, o pueden ser antitéticas, y la trayectoria posterior del sistema país reflejará la resultante del juego de todos esos factores.

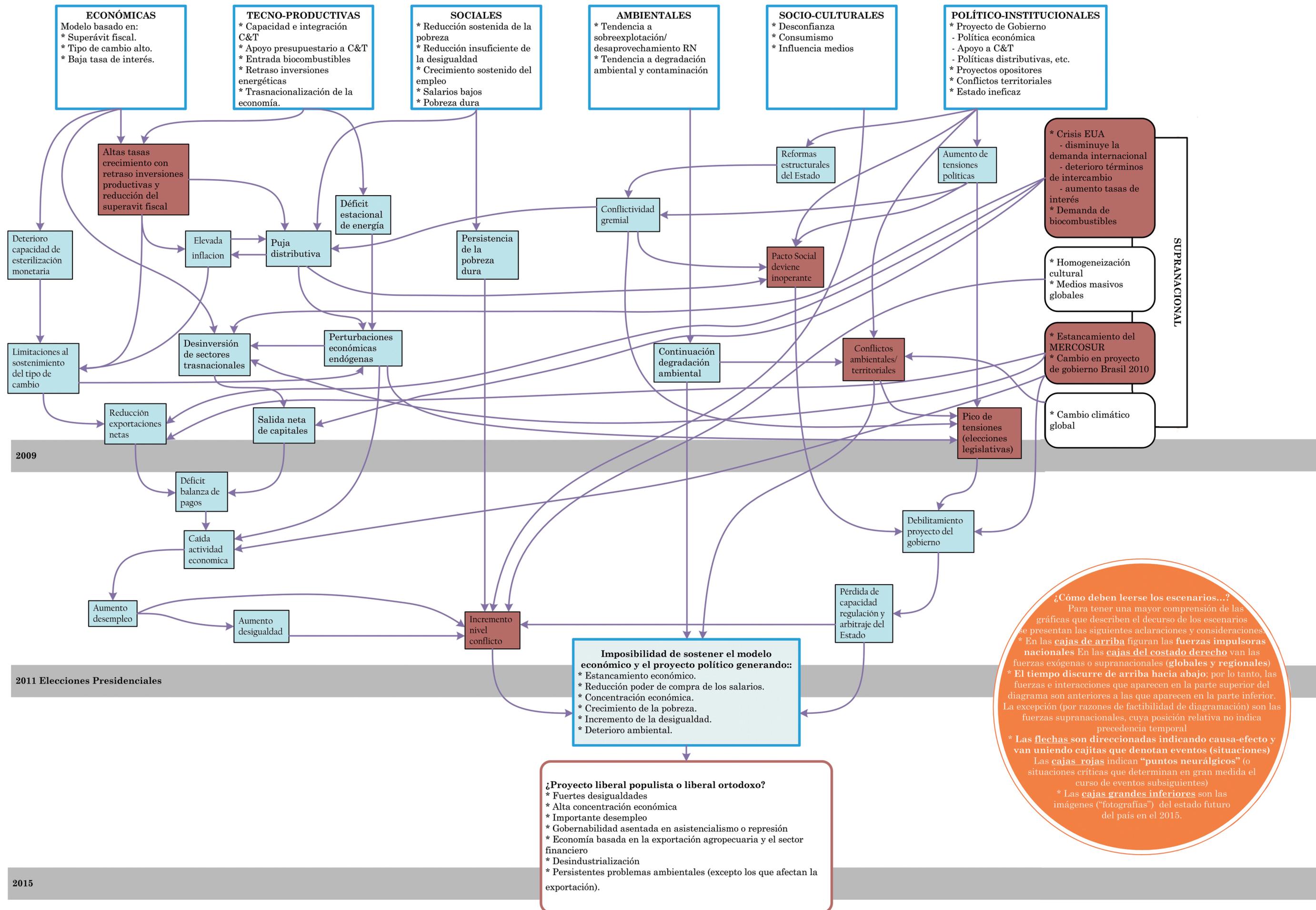
### El escenario malo

En primer lugar debe decirse que reúne todas las resultantes negativas de los eventos y puntos neurálgicos visualizados. Esa sumatoria negativa no implica que en este escenario el proyecto de gobierno no despliegue sus políticas y acciones apuntadas a resolver las cuestiones que aparecen como conflicto al punto de partida y en el decurso de los eventos. Ocurre que no consigue aplicar las nuevas políticas abocadas a viabilizar el pacto social, las productivas focalizadas, las reformas en el Estado. Pero además el escenario malo da cuenta que al proyecto de gobierno se contraponen, además de la tradicional oposición político-ideológica, la fuerza impulsora negativa que configura la crisis internacional.

### El escenario bueno

“*Ma non troppo*” nomina al escenario bueno y atiende a que si bien en su curso se conjugan eventos que configuran una imagen de futuro positiva, la influencia de fuerzas ideológicas y socio-culturales del orden global, identificadas y caracterizadas como “homogeneización cultural”, de comportamiento invariante en el horizonte del estudio, no permiten concebir ningún escenario que califique más allá de “aceptable”.

# Ni el tiro del final / escenario malo



## 4.2. Ni el Tiro del Final

### Escenario malo

La situación de partida descrita en el presente apartado revela que a poco de andar comienzan algunos desajustes entre altas tasas de crecimiento y una composición de la inversión no favorable para el incremento de la competitividad más un retraso de la IED esperada, unidos a un incremento de las tensiones políticas y la conflictividad gremial, que no pueden ser debidamente neutralizadas y acotadas por mecanismos transversales ni sectoriales esgrimidos por el gobierno.

Tanto los factores concurrentes como los actores intervinientes en la conjunción político-económica que deriva en el menú de dificultades que se oponen al normal desenvolvimiento del proyecto de gobierno, tienen que ver con la incompleta aceptación de éste proyecto por parte de actores externos e internos, particularizado en el grado y tipo de su intervención en la economía, como en la ideología, lógica, y estrategia del armado político, respectivamente. Esta cuestión es absolutamente central para comprender el encadenamiento de eventos que se suceden en el escenario descrito.

A escala nacional, dos procesos críticos se materializan en el período 2007-2009. El primero es el deterioro progresivo de los tres pilares del modelo económico: Superávit Fiscal, Tipo de Cambio alto y Baja Tasa de Interés. La dinámica se origina en el año 2008 en el cual prevalecen aún altas tasas de crecimiento pero con niveles de inversión y de superávit fiscal insuficientes para contener la inflación, situación que se retroalimenta por la falta de resultados positivos del Pacto Social (ver más adelante). En este marco la inflación inicia un círculo vicioso, en el cual se aprecia un proceso iterativo pernicioso con la puja distributiva.

Por otra parte, se observa un deterioro en la capacidad del Banco Central para sostener la política de esterilización monetaria, contexto que conduce a dificultades para el mantenimiento del tipo de cambio nominal. Adicionalmente, si se considera la ya mencionada espiralización de la inflación, se observa el deterioro del tipo de cambio real. En estas perturbaciones, el déficit estacional de energía (que no puede solucionarse a pesar de las inversiones en

marcha a partir de los problemas de financiamiento que se suscitan) coadyuva a que las mismas se incrementen por problemas de oferta agregada.

En la dimensión de gobernabilidad, el pacto social planteado por el nuevo gobierno no llega a cristalizar; no se consigue frenar la conflictividad gremial en un contexto de inflación creciente que a su vez, incrementa la puja distributiva, afectando la inestabilidad en los campos económico y social, lo que redundará en pérdida de gobernabilidad política. La misma tensión opera sobre el eje Nación-provincias, aunque el grado de manifestación está compensado por la merma del crecimiento económico y la desinversión incipiente, que frenan la presión del desarrollo sobre el ambiente y el territorio.

A escala global, una crisis financiera en EUA desencadenada por perturbaciones asociadas a la debilidad del dólar conduce a una recesión mundial y lleva a China, a Japón y a otros países a disminuir de manera progresiva la compra de bonos del Tesoro estadounidense (la República Popular China, en los últimos tiempos, había colocado parte de sus cuantiosas reservas de divisas en los bonos del Tesoro estadounidense, contribuyendo a la liquidez internacional y al mantenimiento de bajas tasas de interés en el mercado mundial).

La desaceleración en la contratación de bonos, lleva a una reducción proporcional de las compras estadounidenses en los mercados mundiales, especialmente en China y en Japón. Esta situación repercute en los mercados domésticos de distintos países que, a su vez, disminuyen sus importaciones. Las tasas de interés internacionales aumentan, presionando a la suba las tasas nacionales, uno de los pilares del modelo económico argentino.

El citado escenario, que se considera podría comenzar a operar recién sobre finales de 2008, perjudica a las exportaciones de Argentina y del MERCOSUR, en modo especial a las agrícolas y agroindustriales. No sólo se produce una vuelta al tradicional deterioro de los términos del intercambio, sino que se suspenden las inversiones asiáticas previstas en infraestructura para facilitar la salida de las exportaciones sudamericanas hacia sus mercados.

A escala regional, el MERCOSUR sufre un estancamiento, asociado a la caída de las exportaciones

de sus miembros y el deterioro del contexto económico regional.

Acompañando a los conflictos que se evidencian en la economía doméstica, la desaceleración de la demanda internacional de los productos argentinos, que conlleva al deterioro de los términos de intercambio, el aumento de las tasas de interés internacionales y el referido estancamiento del MERCOSUR, producen efectos concretos sobre la economía argentina: caída de las exportaciones netas, y primeras manifestaciones de un proceso de salida neta de capitales. El plano internacional, más la incipiente crisis de la economía argentina derivan en desinversión por parte del sector productivo transnacionalizado, situación que en el corto plazo conduce a aumentar la salida de capitales, retroalimentando el proceso de déficit de balanza de pagos.

Las tensiones políticas aumentan por la percepción del fracaso del pacto social y la expectativa de impactos sobre la economía; estas tensiones alimentan también la conflictividad gremial y se exacerban a medida que se acercan las elecciones legislativas del 2009, época en que las tensiones políticas alcanzan un pico, alimentadas además por las perturbaciones en la economía y los conflictos ambientales-territoriales. Los sectores externos e internos opuestos al proyecto de gobierno perciben que ha llegado el momento de disputar el poder.

Hacia finales de 2009, en tiempos pre-electorales, existe un contexto dado por la conjunción de efectos negativos con reducción neta de exportaciones, y perturbaciones internas de la economía. La acumulación de tensiones contribuye a que los resultados de las elecciones legislativas del 2009 resulten desfavorables para el proyecto de gobierno.

El resultado negativo de la elección legislativa del 2009 en términos del proyecto de gobierno lleva a implementar correcciones sin el respaldo político y consenso social suficiente para materializarlas. La pérdida de capacidad de regulación y arbitraje por parte del proyecto de gobierno y el Estado redundan en un incremento del nivel de conflicto que caracteriza las situaciones de empate político. El proyecto de gobierno está ahora socialmente cuestionado y políticamente jaqueado por el proyecto opositor y buena parte de los medios masivos de comunicación.

El proceso de desinversión con salida de capitales dificulta el funcionamiento del sistema financiero, conduce a la caída de la actividad económica con el concomitante aumento del desempleo e incremento de la desigualdad. En el marco de una crisis económica que se puede caracterizar como estanflación (incremento del desempleo con inflación), se dificulta el manejo del tipo de cambio como elemento de competitividad en función del efecto que este tiene sobre la dinámica de los precios.

El colapso del modelo económico desencadena numerosas consecuencias. En primer lugar, al ver afectada su capacidad de compra se ‘activan’ los sectores medios de la población – particularmente los habitantes de los grandes centros urbanos – incrementando el nivel de cuestionamiento y demanda canalizada, conducida y amplificada por los medios. Además, el cese de creación de nuevos puestos de trabajo y el deterioro de la capacidad financiera del Estado para sostener la asistencia y desarrollo social, hace persistir los niveles de pobreza estructural, y dificulta la generación de redes de inclusión.

En la dimensión social, el principal factor (pre-2009) es la ineffectividad de las medidas dirigidas a erradicar la “pobreza dura”. La persistencia de este fenómeno (aún durante los períodos de empleo creciente) afecta negativamente a una fracción significativa de la población, y es además un germen de conflicto permanente. Con posterioridad al 2009, se suman otros factores, como la reducción del nivel de empleo y el crecimiento de la desigualdad, y las tendencias prevalentes en la dimensión socio-cultural, acentuadas por la merma de gobernabilidad y la capacidad de intervención del proyecto de gobierno y el Estado.

En este sentido, los valores del individualismo y el consumismo, presentes en la mayoría de los mensajes mediáticos, conspiran contra la creación de una sociedad solidaria y contra la sostenibilidad del desarrollo, abonando el terreno para el conflicto. Estos elementos incrementan la distancia entre los grupos formales e informales y la institucionalidad democrática, propiciando el sostenimiento de una dialéctica estereotipada caracterizada por la asociación corrupción/desconfianza en las instituciones (muy preferentemente con las públicas y gubernamentales). Altos niveles de conflictividad ante la

incapacidad del Estado para su resolución, hacen aumentar la tensión entre los ciudadanos y las instituciones.

En cuanto a la dimensión ambiental, las tendencias históricas de degradación, relativamente lenta en relación a otros países de la región, pero continuada, se mantienen, a pesar de casos exitosos de protección de la calidad ambiental, y de algunas iniciativas políticas específicas (ley Bonasso, Matanza-Riachuelo). La conflictividad general disminuye porque a pesar de algunos conflictos ambientales territoriales que recrean disputas jurisdiccionales Nación- Provincias alimentadas por la tensión política 2007-2011, la cuestión ambiental, como ha ocurrido sistemáticamente en el país, retrocede en la agenda pública con el descenso de la gobernabilidad político-económica.

En el orden regional, la crisis financiera y comercial internacional también fue erodando las economías nacionales en un proceso muy asociado en primera instancia a la caída de las exportaciones, con su efecto cascada generalizado. El fenómeno conduce a un cambio en la conducción política del proyecto de gobierno brasileño luego de las elecciones del 2010, lo que termina de resentir el blindaje regional que proporcionaba el MERCOSUR político y la entente de gobiernos sudamericanos afines. A esta altura, la debilidad del gobierno se ve incrementada, lo que incrementa la dificultad de bajar el tono al nivel de conflicto ya instalado por la acumulación de factores económicos, sociales y culturales.

---

Este marco sumamente negativo (retroalimentado por problemas políticos y sociales), torna al modelo insostenible, y se abren incertidumbres respecto al proyecto triunfante, casi seguramente de carácter liberal.

---

Hacia el 2011, la conjunción de factores lleva a una situación caracterizada por el estancamiento económico, una fuerte concentración económica, con pobreza y desigualdad en ascenso. Esto conduce a que el gobierno pierda las elecciones nacionales del 2011. Este marco sumamente negativo (retroalimentado por problemas políticos y sociales), torna al modelo insostenible, y se abren incertidumbres respecto al proyecto triunfante, casi seguramente de carácter liberal.

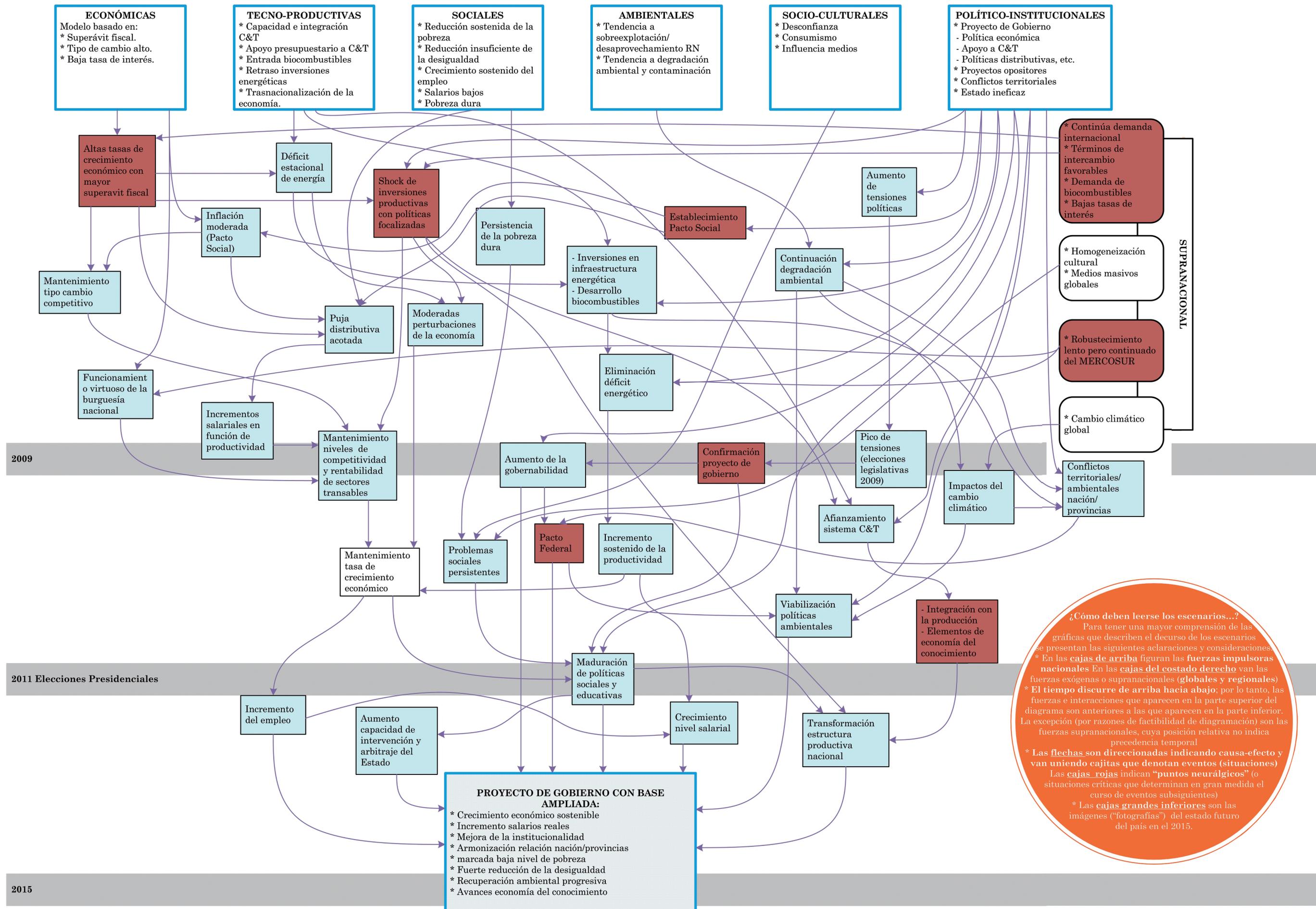
### Hacia el 2015

La diferencia fundamental con el actual proyecto de gobierno será su orientación político-ideológica y el tipo de alianza consecuente con el establishment económico-financiero, y el poder mediático. Tanto si la coalición gobernante resultare de sesgo populista u ortodoxo, el sector financiero cobraría un papel renovado, en detrimento de los sectores transables menos competitivos (la industria mercado internista en general). En ese marco, la apreciación cambiaria trae una sensación de mejora en los niveles de vida que a corto plazo deviene en problemas laborales.

La diferencia entre un enfoque ortodoxo y el populista pasaría fundamentalmente por el modo en que se enfrente el conflicto: mayor asistencialismo por parte del orden populista, mayor represión para un orden ortodoxo.

En ambos casos, la imagen hacia el 2015 se caracteriza por fuertes desigualdades, un alto grado de concentración económica, importante desempleo, una gobernabilidad asentada en un patrón de acumulación basado en un tipo de cambio de equilibrio (apoyado en el sector agropecuario y los sectores industriales transnacionales ligados a la exportación), con persistentes problemas ambientales (excepto los que afectan la exportabilidad de los productos argentinos, problemas que son atacados con firmeza).

# Ma non troppo / escenario bueno



### 4.3. *Ma non troppo*

#### Escenario bueno

En este escenario, las FI globales y regionales continúan siendo positivas para Argentina.

La continuación del crecimiento económico de China y de India impacta positivamente sobre el MERCOSUR y el resto de los países de América del Sur. China, en especial, se ha convertido en uno de sus principales socios comerciales, aunque también tiene influencia financiera y política.

La nueva circunstancia (no integralmente virtuosa) es que las economías del MERCOSUR y también de América del Sur, son complementarias con la de la República Popular China. En este escenario, las inversiones asiáticas y las de los nacionales del MERCOSUR y/o de América del Sur se suman paulatinamente a las ya tradicionales de las firmas de los EUA y de la UE (extractivas, productivas, financieras, comerciales y de servicios en general), orientándose preferentemente al agregado de valor a los commodities agrícolas y minerales, y hacia la infraestructura, posibilitando de ese modo la construcción de un mercado interno de escala continental, y dando salida a sus producciones mediante corredores de exportación orientados al mercado global.

La hegemonía de los EUA tiende a declinar y paralelamente despunta un sistema internacional de poder multipolar, caracterizado por la emergencia de grandes bloques económicos y políticos que se contraponen y compiten entre sí (EUA, UE, China, India, Rusia).

El MERCOSUR aspira a insertarse como un actor del sistema mundial globalizado, en un contexto en el que ningún país del bloque puede hacerlo en forma aislada. Consolida su unión aduanera, y el nivel de convergencia y coordinación política. De esta manera construye un único mercado interno por medio de una burguesía regional en la que están presentes, en diferente proporción, sectores empresariales de sus Estados Partes.

A escala nacional, ya en el comienzo de este escenario, se mantienen las altas tasas de crecimiento económico acompañado por tres factores primordiales: niveles de superávit fiscal por encima del

4% del PBI; shock de inversiones productivas con políticas sectoriales focalizadas, y un fuerte pacto social.

En el marco de este escenario tanto los moderados niveles de inflación que se originan en el funcionamiento virtuoso del sistema económico, como la gobernabilidad aplicada a hacer operativo el Pacto Social resultan eficaces para moderar la inflación, y con ello, la puja distributiva en sus fases iniciales. La presencia de ámbitos de negociación permite que los salarios se incrementen vis a vis con la productividad, evitando que los mismos se rezaguen.

Por otra parte, la acción conjunta de los niveles moderados de inflación (menores niveles de precio reducen el encarecimiento de los bienes nacionales en términos internacionales) y la presencia de un superávit fiscal incrementado (los excedentes del Tesoro se pueden utilizar para acompañar la política de sostenimiento del tipo de cambio nominal en los niveles competitivos deseados), permiten el mantenimiento del tipo de cambio real competitivo.

Adicionalmente, el proceso de extranjerización de la economía presenta una dinámica armónica con el resto de la economía, y la inversión de capitales brasileños conlleva a la consolidación del proceso de regionalización de la burguesía industrial. El fuerte incremento de la inversión, que llevaría a dicho componente a tomar el 27% del PBI, configurando un shock de inversiones productivas, junto con el mantenimiento del tipo de cambio real competitivo, los incrementos salariales en función de productividad, permiten asegurar el mantenimiento de niveles de competitividad y rentabilidad de los sectores transables, y que hacia el año 2009 se pueda hablar de un funcionamiento virtuoso, que tendrá fuerte incidencia en el desempeño futuro de la economía, y posibilitará incrementos sostenidos del empleo, y fundamentalmente, del nivel salarial.

Considerando que las tasas de crecimiento de la economía son altas a lo largo de todo el período, la cuestión energética resulta ser central. Se considera que en el año 2008 seguirán existiendo problemas que derivan en moderadas perturbaciones económicas propias del stress del crecimiento que pueden ser contenidas por acciones financiadas por el superávit fiscal incrementado, y parcialmente por la expansión del uso de los biocombustibles. Adicionalmente, las inversiones solucionan el proble-

ma de abastecimiento energético, y retroalimentan positivamente la expansión de la productividad de la economía.

En relación con la dimensión político-institucional, el período 2007-2011 no contiene cambios medulares del proyecto de gobierno en curso. Las nuevas y más connotadas acciones a desarrollar por el nuevo gobierno son el Pacto Social, de fuerte implicancia potencial de orden socioeconómica y productiva, y la habilitación de la fase de sintonía fina de las políticas gubernamentales que representa un paso desde las políticas horizontales de fuerte componente macroeconómica aplicadas a partir del 2003, a políticas de signo vertical más focalizadas, que combinan con instrumentos de intervención y promoción de variada índole, no solo macroeconómica. También habrá políticas para mejorar la eficacia de intervención estatal.

Se asiste a un acrecentamiento de la tensión política, que opera de modo sostenido hasta las cruciales legislativas de 2009. Ello obedece en alguna medida a las expectativas de la clase política argentina de que el presente turno constitucional vence en 2011, y ya por el mero intento de posicionamiento, o movidos por el entendimiento de que de continuar los actuales niveles de gobernabilidad y aceptación social del gobierno no es factible esperar otro comportamiento del electorado, muy probablemente actuarán para modificar el estado de situación tanto quienes postulen la continuidad del proyecto con cambio de conducción, o aquéllos que vayan directamente por la remoción del proyecto de gobierno.

El incremento de tensión también tiene expresión en el campo gremial. Obedece a cuestiones políticas 's.s', de política gremial, salariales, y reactivas a cambios estructurales en el Estado nacional. La canalización a través del Pacto Social contribuye a acotarla. Al mismo objetivo final aportan la maduración de múltiples inversiones en el campo energético, que hacia 2009 operan sobre el campo productivo y económico, tanto como sobre el humor social y la gobernabilidad.

Otro aspecto impactado por el incremento de tensión política es el desarrollo territorial, fuertemente dinamizado por el crecimiento económico. Es que la sostenibilidad de los espectaculares índices de crecimiento argentino en la mayoría de los rubros,

y la proliferación de proyectos de infraestructura y productivos que trae aparejados, a la vez que impactan sobre el ambiente, generan conflictos entre los tradicionales y nuevos usos del territorio, en un contexto caracterizado por una conflictividad interjurisdiccional de tipo competencial que opera en el eje Nación-provincias.

Esta situación no tiene margen para incrementar su manifestación sin operar retraso sobre el propio proceso de desarrollo, por lo que los actores públicos –fundamentalmente- y privados operan su resolución ya sea sobre las complejas y conflictivas bases jurídico-institucionales actuales que regulan el uso de los recursos naturales (CN 94, LGA, leyes PPM, resto leyes territorio-ambientales), o sobre mecanismos de consenso federal como la vigente (y factible de poner operativa) Acta de Gualeguaychú (5 mayo 2006), o un nuevo y eventual Pacto Federal, o mecanismos alternativos de fuerte suscripción política.

Finalmente, el resultado de la elección legislativa del 2009, resulta definitorio del tipo y grado de gobernabilidad que puede garantizar el sistema político, y el conjunto de los actores sociales. En esas elecciones, se produce un triunfo de los sectores que apoyan el proyecto de gobierno vigente, ratificándolo en sus lineamientos principales, o al menos en sus objetivos y metas, lo que influye notoriamente en mejorar el clima económico y social que acompaña el proceso de desarrollo, generando paralelamente un impulso a la inversión, y a su vez, posibilitando un clima propicio para la maduración de políticas de fondo como las sociales y educativas, y la viabilización de las políticas ambientales.

En el ámbito-productivo, se refuerza una clara política de estímulo al sistema científico nacional, que es uno de los receptores del shock de inversiones productivas con políticas focalizadas. Hacia el 2009 esto resulta en un afianzamiento del sistema de C&T, con refuerzo y multiplicación de los núcleos de excelencia ya existentes al comienzo del escenario (lo que permite acortar los tiempos de maduración), y con programas generales de formación de científicos y tecnólogos.

Este apoyo continuado, y las políticas de articulación sostenidas llevan hacia el 2011 a una clara tendencia a la integración de la C&T nacional con el sistema productivo, posibilitando el avance hacia

una incipiente “economía del conocimiento” con producción de alta tecnología, fuerte valor agregado, y eficiente en el uso de los recursos. Hacia el 2015 esto se suma a la maduración de las políticas sociales y educativas, y a los efectos del shock de inversiones productivas, para lograr una transformación productiva del país de índole estructural.

En la dimensión social, tal como en el escenario negativo ‘Ni el Tiro del Final’, se manifiesta el fenómeno de persistencia de la “pobreza dura”, difícil de erradicar. La permanencia de este núcleo de pobreza estructural es uno de los componentes importantes de los problemas sociales persistentes, más allá del 2009.

El otro componente está dinamizado por factores pertenecientes a la dimensión socio-cultural, y que representan una invariante estratégica para ambos escenarios. Específicamente el estímulo al individualismo y al consumismo por parte de las fuerzas del mercado, fuertemente vehiculizado por los medios masivos de comunicación, nacionales y globales. Sin embargo, la consolidación de la intervención del Estado a través de la reconstrucción de su capacidad de intervención en las diversas dimensiones de la dinámica social, y en otras áreas problema como la educativa, concurren a incrementar la cohesión social, y a neutralizar parcialmente sus efectos.

Sin embargo, los indicios de maduración de las políticas sociales y educativas mediando el período de estudio resultan en una efectiva disminución de los problemas sociales persistentes; por otra parte, el desarrollo virtuoso del modelo económico sienta las bases objetivas para la movilidad social ascendente, dando cuenta de una mejora de las condiciones de vida, y de la materialización de procesos inclusivos sólo posibles de gestar por la ruptura intergeneracional de la reproducción de la pobreza.

En la dimensión ambiental, inicialmente continúan las tendencias de degradación ambiental. El tema va tomando creciente importancia política por los impactos en la producción y los reclamos de la sociedad civil, alertada por el agravamiento de los impactos del cambio climático global sobre el territorio nacional (éstos se potencian por su interacción con los procesos locales de deterioro ecosistémico ya en marcha). Acciones como la ley Bonasso enmarcadas por la vigencia de un Pacto Federal (o

mecanismos afines), posibilitarán la viabilización de políticas ambientales efectivas que, hacia fines del período, permiten el cambio de signo de los procesos ambientales con recuperación ambiental progresiva, así como la proliferación de sistemas de uso sostenible de los recursos ambientales.

---

“Ma’ non troppo” alude a que 2015 no significará haber llegado al paraíso. No significa tampoco que restarán entonces 5 o 10 años más de crecimiento sostenible para llegar a la meta. La continuidad y persistencia en el ideario global de componentes perdurables de la dimensión socio-cultural asociados al proceso de homogeneización cultural en curso lo impiden.

---

### Hacia el 2015

La ya referida transformación de la estructura productiva resulta el elemento central del cambio operado en el país. La dimensión tecnoproductiva impacta a partir de ahora de manera virtuosa sobre el contexto social y la economía argentina.

El resultado de esta interacción virtuosa de políticas permite llegar hacia el año 2015 a una Argentina en la que el modelo económico permite dar soluciones importantes a los problemas más acuciantes, que en términos sociales se traducen en el 23% de pobreza, y en una desigualdad expresada por un 10% más rico con acceso al 32% del ingreso nacional, y un 10% más pobre con sólo al 1,6%. Se avanza de este modo hacia una convergencia con los valores de la primera mitad de los ‘70, cuando la pobreza no superaba el 10%, y el 10% más rico acusaba el 25% del ingreso, y el 10% más pobre el 3,1%. Un salto hacia esa realidad da cuenta de haber tomado el proyecto de gobierno 12 años para la reconstrucción de condiciones gestadas en casi 30 años de hegemonía liberal.

Para el 2015, la Argentina cuenta con un proyecto de desarrollo nacional compartido por amplios sectores de la población, y muestra un crecimiento económico sostenible, con salarios reales incrementados, una mejora de la institucionalidad, una armonización operativa de la relación entre la nación y las provincias, un marcado descenso en el nivel de pobreza, una clara reducción de la desigualdad, una recuperación ambiental progresiva, y avances hacia

una economía del conocimiento que han comenzado a transformar estructuralmente el perfil productivo del país.

“Ma’ non troppo” alude a que 2015 no significará haber llegado al paraíso, en el sentido utilizado por el presidente Kirchner. No significa tampoco que restarán entonces 5 o 10 años más de crecimiento

sostenible para llegar a la meta. No hay tal meta. Seguramente entre otras muchas razones, sólo la continuidad y persistencia en el ideario global de componentes perdurables de la dimensión socio-cultural asociados al proceso de homogeneización cultural en curso y gozando de muy buena salud en 2007, lo impiden. Inciden cada vez con más fuerza en dificultar la cohesión social.

## Glosario

- Agrícola/s, 10, 18, 22, 23, 25, 51, 54, 57, 58, 59, 60, 73, 76, 80
- Agropecuarias/os, 21, 23, 56, 59
- Agroproductivo, 28, 29
- Ambiental/es, 4, 10, 11, 17, 18, 20, 23, 24, 26, 46, 49, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 69, 72, 74, 75, 77, 78
- Ambiente, 11, 20, 26, 51, 57, 58, 61, 67, 73, 77.
- Argentina, 10, 14, 17, 18, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 38, 40, 41, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 53, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 66, 67, 69, 70, 72, 73, 74, 76, 77, 78.
- Biocombustibles, 20, 26, 46, 52, 53, 54, 55, 76.
- Bolivia, 25, 45, 61.
- Bosque/s, 46, 59, 60.
- Brasil, 22, 25, 26, 32, 46, 47, 48, 49, 53, 61, 70, 75, 76.
- Burguesía, 47, 49, 76.
- C&T, 4, 17, 47, 49, 50, 51, 53, 77.
- Cambio Climático, 10, 17, 20, 21, 24, 53, 56, 58, 62, 63, 64, 78.
- Chile, 25, 27, 32, 42, 43, 48.
- Ciencia, 20, 26, 38, 40, 42, 43, 46, 49, 50, 63, 65.
- Colombia, 25.
- Confianza, 17, 20, 26, 41, 74.
- Conflicto/s, 20, 21, 23, 24, 26, 35, 42, 56, 58, 62, 65, 68, 69, 72, 74, 75, 77.
- Convertibilidad, 20, 26, 27, 30, 32, 33, 48, 49, 66.
- Cuenta corriente, 22, 30, 32, 33, 48.
- Cultural/es, 4, 5, 7, 10, 11, 15, 17, 20, 26, 35, 40, 41, 43, 45, 47, 68, 69, 72, 74, 75, 78, 79.
- Diagnóstico, 11, 14, 17, 58, 66.
- Dimensión, 4, 7, 17, 18, 20, 21, 26, 27, 35, 36, 41, 46, 56, 58, 65, 66, 73, 74, 75, 77, 78, 79.
- Ambiente y Territorio, 7, 20, 26, 56.
- Político-Institucional, 4, 7, 20, 25, 26, 62, 65, 67, 68, 69, 77.
- Socio-cultural, 5, 7, 14, 17, 20, 26, 41, 72, 74, 78, 79.
- Tecno-productiva, 7, 17, 20, 26, 46, 52.
- Económica, 5, 7, 17, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 33, 35, 36, 38, 46, 47, 48, 55, 58, 62, 63, 65, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 77.
- Social, 4, 7, 10, 11, 14, 15, 17, 20, 25, 26, 27, 33, 30, 35, 36, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 50, 58, 62, 63, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79.
- Económicas/os, 17, 18, 23, 25, 27, 28, 36, 47, 62, 63, 65, 69, 76.
- Ecuador, 25, 45.
- Empleo, 20, 26, 27, 29, 31, 35, 36, 38, 39, 40, 47, 74, 75, 76.
- Escala, 12, 15, 17, 18, 20, 21, 24, 26, 41, 46, 47, 49, 54, 73, 76.
- Regional, 10, 17, 18, 24, 25, 26, 36, 45, 49, 54, 55, 58, 68, 70, 74, 75, 76.
- Nacional, 4, 10, 11, 12, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 34, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78.
- Escenario/s, 4, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 21, 23, 24, 31, 33, 40, 52, 54, 56, 63, 64, 66, 70, 71, 72, 73, 76, 77, 78, 80.
- Estado, 4, 10, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 35, 36, 40,

42, 43, 45, 50, 56, 58, 61, 62, 63, 65, 66, 68, 69, 72, 73, 74, 76, 77, 78.

EUA, 14, 21, 22, 23, 25, 26, 73, 76.

Europa, 23, 43.

Exportación, 23, 24, 30, 46, 53, 54, 75, 76.

Extranjerización, 20, 26, 46, 47, 49, 76.

Desigualdad, 17, 20, 26, 35, 38, 51, 74, 75, 78.

Fuerza/s Impulsora/s, 15, 18, 24, 25, 27, 29, 34, 38, 40, 46, 49, 51, 69, 72.

Ganadería, 57.

Globalización, 21, 35, 36, 41, 42, 45, 48, 49, 68, 69.

Gobernabilidad, 17, 20, 26, 35, 42, 46, 56, 58, 65, 66, 67, 69, 73, 74, 75, 76, 78.

Homogeneización cultural, 20, 26, 41, 45, 72, 78, 79.

Importación/es, 23, 55, 36, 60, 61, 73, 92

Incertidumbre/s crítica/s, 10, 11, 15, 17, 18, 21, 24, 25, 26, 34, 38, 40, 46, 51, 69, 70, 72, 75.

Industrial/es, 18, 21, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 42, 43, 46, 47, 49, 51, 53, 54, 56, 58, 61, 62, 65, 73, 75, 76.

Instituciones, 17, 20, 26, 35, 41, 65, 74, 75.

Invariante/s estratégica/s, 24, 40, 45, 55, 69, 78.

Inversión/es, 24, 26, 29, 31, 32, 47, 48, 49, 50, 53, 55, 64, 73, 74, 76, 77.

Kirchner, 25, 45, 67, 69, 79.

Manufacturero, 29, 31, 32, 48.

Medios Masivos, 20, 26, 41, 74, 78.

Mercado, 4, 17, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 32, 33, 35, 36, 42, 43, 46, 47, 48, 49, 52, 53, 54, 58, 61, 66, 73, 76, 78.

Metodología/metodológica , 7, 9, 10, 14, 15, 40.

MERCOSUR, 17, 18, 20, 23, 24, 25, 69, 73, 74, 75, 76.

Nacional, 4, 7, 10, 11, 12, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 34, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 51, 53, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 73, 76, 77, 78.

Paraguay, 61.

Perú, 25.

Pobreza, 4, 17, 20, 26, 31, 33, 35, 36, 37, 38, 40, 74, 75, 78.

Político/a, 4, 7, 20, 21, 22, 25, 26, 46, 56, 58, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 77.

Post-convertibilidad, 7, 26, 27, 48, 49, 66.

Provincias, 7, 20, 26, 40, 56, 58, 59, 62, 65, 67, 68, 69, 73, 75, 77, 78.

Proyecto liberal, 65, 69.

Proyecto nacional, 67, 68.

Punto de partida, 11, 18, 66, 72.

Recursos naturales, 10, 11, 20, 23, 26, 48, 56, 57, 58, 64, 65, 67, 68, 77.

Salarios, 29, 30, 31, 38, 68, 76, 78.

Social/es, 7, 14, 17, 20, 26, 27, 30, 35, 36, 40, 41, 45, 46, 50, 58, 63, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79.

Superávit, 17, 24, 30, 33, 34, 47, 68, 73, 76.

Tasa de interés, 24, 29, 32, 33, 34, 73.

Tecnología, 11, 35, 47, 48, 49, 50, 51, 78.

Territorial, 21, 67, 68, 77.

Territorio, 7, 17, 20, 25, 26, 51, 53, 56, 58, 59, 62,  
63, 65, 67, 69, 73, 77, 78, 80, 82.

Trasnacionalización, 17, 20, 26, 46, 47, 48, 49.

Uruguay, 45

Venezuela, 25, 26, 45.



**EDICIONES INTA - GESyC**

Gerencia de Comunicaciones  
e Imagen Institucional

Chile 460 2° piso C.P. 1098 Bs. As.  
Febrero 2012

Tirada: 1000 ejemplares

*En el año 2006 el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria se propuso incorporar a su desempeño una visión prospectiva, que le permita conocer el marco de las incertidumbres y de las tendencias que afectan al sector agropecuario y al desarrollo nacional. Este trabajo es el primer producto integral del INTA en esta disciplina, y por lo tanto traza los lineamientos metodológicos que marcaron el inicio de este camino, enfocándose sobre la sostenibilidad del desarrollo argentino desde los primeros pasos del modelo de posconvertibilidad.*

*Si bien los resultados de este trabajo estuvieron listos a inicios del año 2008, los diagnósticos volcados en esta obra, las dimensiones de análisis, y principalmente los dos escenarios que se plantean como posibles al 2015: "Ma non troppo" y "Ni el tiro del final", mantienen su vigencia. Pero además, como es común considerar en la disciplina prospectiva, los aportes de este tipo de ejercicios no se reducen a los futuros avizorados, sino que alcanzan también a las formas de razonamiento planteadas, que apuntan a incorporar lo incierto y las alternativas de futuro en el pensamiento y la acción.*

*Este trabajo es de interés tanto para el plantel profesional del INTA y el sector agropecuario en general, como para todas aquellas personas interesadas en los estudios de prospectiva y en los análisis sobre el desarrollo argentino.*

ISBN: 978-987-679-103-8



Instituto Nacional de  
Tecnología Agropecuaria



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Presidencia de la Nación