

LOS 18 DESAFÍOS QUE PLANTEA LA REALIDAD ARGENTINA

Copyright © 2002
Programa de la Naciones Unidas
para el Desarrollo – PNUD
Esmeralda 130 piso 13,
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.pnud.org.ar

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

El análisis y las recomendaciones aquí contenidas no reflejan necesariamente la opinión del PNUD.

Impreso en Argentina.
Noviembre 2002

Hecho en depósito que establece la ley 11.723

Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina / 2002

UN ENFOQUE INTEGRAL

AUTORES

Este trabajo recoge la síntesis de los principales hallazgos de las investigaciones realizadas en los tres Cuadernos de Desarrollo Humano y los aportes de las reflexiones surgidas en el marco del taller organizado por los coordinadores Liliana De Riz y Juan Carlos Portantiero, con la participación del equipo técnico del PNUD, miembros de los respectivos equipos de investigación y de Fernando Calderón, de la Oficina del PNUD de Bolivia.

Llegué a la Argentina con expectativa y esperanza, como las que mis antepasados —y las de muchos otros— trajeron al país que tantos sueños les permitió forjar. En poco tiempo fui cautivo del embrujo de su gente y su geografía, así como de las perplejidades de su devenir actual.

La acuciante pregunta acerca de cómo explicar la trayectoria reciente que desembocó en una crisis política, social y económica de tanta amplitud y profundidad, llevó a que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se comprometiera a contribuir con una aproximación fundamentada y relevante que brindara algunas claves de la realidad actual.

Estos Cuadernos se inscriben en la extendida presencia de los Informes Nacionales que dan cuenta de las ópticas y dimensiones asumidas por el desarrollo humano en los distintos países, bajo el impulso generador de los Informes Internacionales sobre Desarrollo Humano que publica anualmente el PNUD desde 1990.

Son, también, el fruto del trabajo dedicado y comprometido de un destacado equipo de especialistas, que durante dos años realizaron una exhaustiva tarea de búsqueda, elaboración y presentación de una valiosa información empírica, cuantitativa y cualitativa. Los estudios estuvieron nutridos con el decisivo aporte de un amplio espectro de académicos, políticos, empresarios y actores de la sociedad civil, que fueron referentes en temas específicos, entrevistados como protagonistas de experiencias

innovadoras, participaron en grupos focales o revisaron y comentaron los avances de los trabajos.

Casi desde el inicio de su elaboración, a mediados de 2001, el trabajo recogió e incorporó, como un material vivo, las transformaciones y el impacto de la evolución de los indicadores y las expresiones de una realidad que se agravaba cada día más, demandando un esfuerzo de actualización y reformulación que asegurara su validez explicativa. En este sentido, al haber sido testigos de los momentos culminantes de la crisis que estalló a fines del año pasado, los cuadernos se enriquecieron y potenciaron con un seguimiento día a día, en la dirección de buscar respuestas tanto a las problemáticas estructurales como a las urgencias que impone la coyuntura. La lectura propuesta parte de la mirada del Desarrollo Humano. La comprensión y el planteo de las opciones presentadas se centran en la expansión de las capacidades y oportunidades de las personas como elemento motorizador del bienestar social. Es pensar el desarrollo como un proceso apropiado por las personas, con su participación activa y teniéndolas como destinatarias últimas, es decir, la ya conocida trilogía del desarrollo humano como el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente. Desde esta mirada, y como un giro copernicano, la atención del enfoque parte de la gente y los territorios –jurisdicciones y provincias– abordando los distintos patrones que presenta la Argentina actual.

Sobre la base de una sólida evidencia empírica, el panorama resulta duro y desolador.

En primer lugar, un país de contrastes extremos en sus distintas jurisdicciones plasma un inequitativo patrón de desarrollo humano. El mapa de la pobreza y la desigualdad evidencia la inequidad territorial, tanto en el crecimiento de la indigencia y su distribución diferencial, como en la explosión de la pobreza y la ampliación de la brecha de ingresos, que distingue a los niños como los mayores afectados.

Las diferencias entre regiones en la calidad de la educación, los niveles de mortalidad infantil y las tasas de desempleo conspiran contra la integración territorial y la igualdad de oportunidades.

En segundo lugar, las desiguales dimensiones de las capacidades competitivas de las provincias dan cuenta de un patrón de heterogeneidad territorial que recorre un arco que va desde jurisdicciones con un marcado retraso productivo y empresarial hasta provincias con estructuras diversificadas y de gran tamaño.

Las disparidades en los niveles de desarrollo económico y de distribución de la riqueza potencian la concentración y la inequidad, como fenómenos crecientes en una dinámica que tiende a ampliar la brecha entre las provincias.

En tercer lugar, la percepción de la política que se recoge muestra que la ciudadanía —a pesar de su apoyo mayoritario a la democracia— siente y

expresa que sus instituciones y sus líderes se han alejado de la búsqueda del bien común y se han distanciado de la representación y defensa de los intereses sociales legítimos.

Puede decirse que la crisis de la política como subsistema es parte de una crisis más general: la crisis del Estado, en las condiciones de la globalización y del predominio de los mercados expresada en la fórmula Estado débil /mercado fuerte.

Ante este diagnóstico, se detectan potencialidades y oportunidades que pueden ser la base sobre la cual se apalanque la necesaria y urgente inflexión de la crisis para iniciar un proceso que revierta su tendencia: Argentina tiene un reservorio de capital social, con capacidad de adaptación al cambio, que se manifiesta en esfuerzos de reconstrucción de lazos sociales, de voluntad y participación en actividades innovadoras.

Hay capacidades competitivas en las provincias que pueden impulsarse y desplegarse, operando sobre la variedad de factores tanto económico-estructurales como institucionales y políticos que inciden sobre ellas. Se evidencia también, la valoración y disponibilidad democrática con una rica agenda ciudadana de señalamientos sobre las reformas necesarias para que las instituciones políticas y sociales recuperen la confianza colectiva. Finalmente, y bajo la premisa de que la Argentina asiste al fin de un ciclo que impone un profundo esfuerzo de construcción colectiva, el PNUD

ofrece —a partir de la contundencia de las conclusiones presentadas— un temario de los desafíos clave y de las ideas fuerza, que contribuya a difundir el ideario del Desarrollo Humano e inspire la agenda de los cambios que el país necesita y la sociedad reclama.

Este proceso será sostenible sólo si está sólidamente enraizado sobre una ética del desarrollo que genere los valores humanos básicos y del bien común y tenga expresión en la cultura de la austeridad y la transparencia, la consistencia propositiva de los actores, la institucionalidad legítima y eficaz y la responsabilidad compartida que deben ser fruto de un amplio proceso de participación ciudadana.

Poner a la disposición de tod@s l@s argentin@s estos hallazgos y propuestas expresa la vocación del PNUD de acompañar solidariamente el proceso de reversión y salida de la crisis. Tenemos el afán de contribuir al debate que genere los imprescindibles consensos y acuerdos de una agenda para el futuro. No se trata de ahondar heridas, sino de potenciar a la gente. No se trata de instalarse en el pesimismo, sino de plantear caminos, inspirar ideas y brindar aportes concretos.

El contexto en que se realizó este trabajo –obligado a una revisión permanente de contenidos de acuerdo con los ritmos de una crisis previsible pero no por ello menos conmocionante– pone aún más de manifiesto el trabajo de sus coordinadores, Liliana De Riz y Juan Carlos Portantiero, el aporte realizado por la CEPAL y el valioso asesoramiento permanente de Fernando Calderón, de la oficina del PNUD en Bolivia. Pude comprobar y compartir con ellos y sus colaboradores el esfuerzo y compromiso de un grupo de argentinos que, sin resignar un ápice el mayor rigor científico, investigaron, pensaron y escribieron con la entrega que la pasión impone por un país entrañable, que merece mejor suerte. Tampoco puedo dejar de mencionar los aportes positivos recibidos por los múltiples actores cuando acompañamos el Diálogo Argentino.

Para concluir, quiero compartir la convicción de que algo muy profundo está cambiando y se está gestando en la sociedad argentina. Como expresara con sabiduría, el maestro Ernesto Sábató: "El ser humano sabe hacer de los obstáculos nuevos caminos porque a la vida le basta el espacio de una grieta para renacer".



Carmelo Angulo Barturen

Representante Residente del PNUD, Coordinador Residente
del Sistema de Naciones Unidas en la Argentina.

¿Cómo es posible que la Argentina, país que durante la década del 90 era percibido como modelo de crecimiento y de un alto índice de Desarrollo Humano en América Latina, se haya desbarrancado al punto de convertirse en una ineludible referencia negativa para el desarrollo?

Éste es un enigma que desvela a propios y extraños, y sintetiza la profundidad y el dramatismo de la crisis.

A comienzos del año 2001, el **PNUD** encargó la realización del *Informe de Desarrollo Humano* a un equipo de consultores coordinado por Liliana De Riz y un informe sobre el *Estado de la Democracia* a otro equipo de consultores, coordinado por Juan Carlos Portantiero.

Entonces, el peligro de quiebre económico, social e institucional del país era ya una amenaza que se cernía sobre el horizonte. Los acontecimientos que se precipitaron tras las elecciones de renovación parcial de la legislatura, en octubre de 2001, cumplieron las peores expectativas que se avizoraban un año atrás. El estallido de la crisis política y social en diciembre de 2001 y el colapso de la economía poco después, tras el *default* y la devaluación, obligaron a reflexionar recurrentemente sobre la orientación de los estudios y de sus conclusiones para que éstas pudieran servir al debate sobre las reformas necesarias para la reconstrucción política, económica y social de la Argentina. Estos trabajos tienen la ventaja adicional de constituir un **testimonio** del esfuerzo de investigación realizado en pleno desarrollo

de la crisis, a partir del paradigma de desarrollo humano, esto es, de una concepción del desarrollo cuya meta es la **expansión de las capacidades y opciones de las personas y de la sociedad en su conjunto para alcanzar un nivel de vida acorde a sus valores**. Reafirmar esa perspectiva, en medio de una crisis sin igual y un proceso de convulsión inédito, tiene el valor de ratificar el ideario y el compromiso del PNUD que sintetiza la expresión: **“Un desarrollo de la gente, por la gente y para la gente”**.

La profunda crisis por la que atraviesa Argentina y que todos los actores sociales y políticos padecen en distintos grados, es el resultado de visiones erradas y dogmáticas, así como de un sistema político e institucional que no pudo impedir que se llegara al colapso. Pero a esa incompetencia propia se suman las responsabilidades internacionales que por error u omisión no advirtieron a tiempo sobre la necesidad de producir cambios en la orientación de las políticas implementadas.

Creemos que los argentinos son conscientes de que no se puede seguir así, en camino hacia la degradación, como lo son también de que la economía no se derrumbó en el vacío; se desplomó porque **estado y sociedad se bifurcaron**. Por esta razón, la reforma del régimen político –del Estado y de la política– es un clamor de la sociedad para detener la acelerada desintegración que sufrimos.

El Estado Nacional y los estados provinciales, antes que marcos de garantías institucionales productoras de bienes públicos

han venido siendo espacios para la apropiación de dádivas o retribuciones, que contribuyeron a hacer de ésta una sociedad cada vez más escindida entre débiles y poderosos, entre quienes acceden a la justicia y quienes quedan excluidos de las garantías de los derechos civiles y sociales.

Argentina continúa siendo un país "**mal unido**", en el que la fórmula federalista instaurada en la Constitución de 1853 se ha desvirtuado y tiende a consolidar una suerte de **confederación de "feudos"**, más abocados a la tarea de conservar su poder que a la de consensuar fórmulas de cooperación que garanticen la integración y la equidad territorial para los habitantes. Los argentinos no cuestionan la legitimidad de la democracia; cuestionan a quienes representan esa legitimidad. Esta es una novedad en nuestra historia política contemporánea. **La democracia ha resistido pero queda por resolver qué democracia tendremos.**

Es difícil imaginar que los desafíos que enfrenta la Argentina hoy puedan resolverse en breve plazo. Empero, **lo importante es torcer el rumbo de la decadencia**, recuperar un sentido de progreso y no cejar en el empeño.

La historia política argentina nos enseña que los argentinos cambiamos cuando los ciclos se agotan y estallan los conflictos. No tenemos experiencia de diálogo y concertación. No tuvimos transiciones pactadas entre civiles y militares. Llegamos a la democracia en 1983 tras el colapso del régimen militar y no por

transiciones como hubo en España y Uruguay o en Brasil y Chile. Tampoco contamos con una tradición de reformas deliberadas, inspiradas en la previsión de los acontecimientos.

¿Cómo transformar el conflicto en diálogo y concertación?

No cabe duda que el próximo Presidente tendrá que lograr consensos para gobernar, que le cabe al actual Congreso un rol facilitador de esa tarea, que la sociedad civil deberá defender sus derechos, respetar sus deberes y cumplir un papel activo de iniciativa y de auditoría social, mientras que los partidos políticos tendrán que echar las bases institucionales de su transformación y reconocer que la ejemplaridad ética es hoy un capital imprescindible para ganar y retener el poder.

La comunidad internacional, por su parte, deberá comprender la gravedad de la crisis que soporta la Argentina y apoyar los cambios. Todavía se puede emprender esta tarea colectiva. **Hay tiempo y se puede.**

No estamos en el umbral del abismo que conoció Alemania en 1930 y 1933, pero es preciso que prevalezca la razón pública capaz de inspirar los lineamientos de **un nuevo reformismo para salir de la decadencia.**

Esa tarea de transformación, desde los cimientos mismos de la sociedad, dependerá de nuestros esfuerzos de concertación, transparencia y solidaridad para recrear los lazos entre la sociedad y el estado, entre el ciudadano y la política.

De no ser así, **el escenario que se cierne sería el caos**, cuyo sino es la desintegración territorial y del régimen político.

QUÉ NOS DICEN LAS INVESTIGACIONES REALIZADAS

Las investigaciones realizadas se organizan en torno a tres ejes:

1. El patrón territorial del desarrollo humano en Argentina.
2. La revalorización de las capacidades competitivas de las provincias.
3. Las visiones de la democracia en una etapa de crisis extrema.

Cada uno de los cuadernos que componen esta serie de investigaciones trae un estudio, empíricamente fundamentado en la mejor información disponible, la construcción de indicadores e índices originales, trabajos de campo, entrevistas a informantes clave y encuestas que no sólo arrojan

un diagnóstico de la situación actual, sino que también ofrecen aportes que marquen una inflexión en el rumbo de la crisis.

En las líneas que siguen se han sintetizado y sistematizado los principales hallazgos, organizados en un conjunto de proposiciones, que permiten aproximarse al nudo de la investigación como punto de partida para comprender la complejidad del desafío que enfrenta la Argentina, pero también ponderar las potencialidades que vibran en la sociedad para torcer el rumbo de la crisis y las orientaciones alternativas que se abren. Estas proposiciones tienen un tratamiento más extenso y detallado en los respectivos cuadernos que acompañan esta publicación.

1

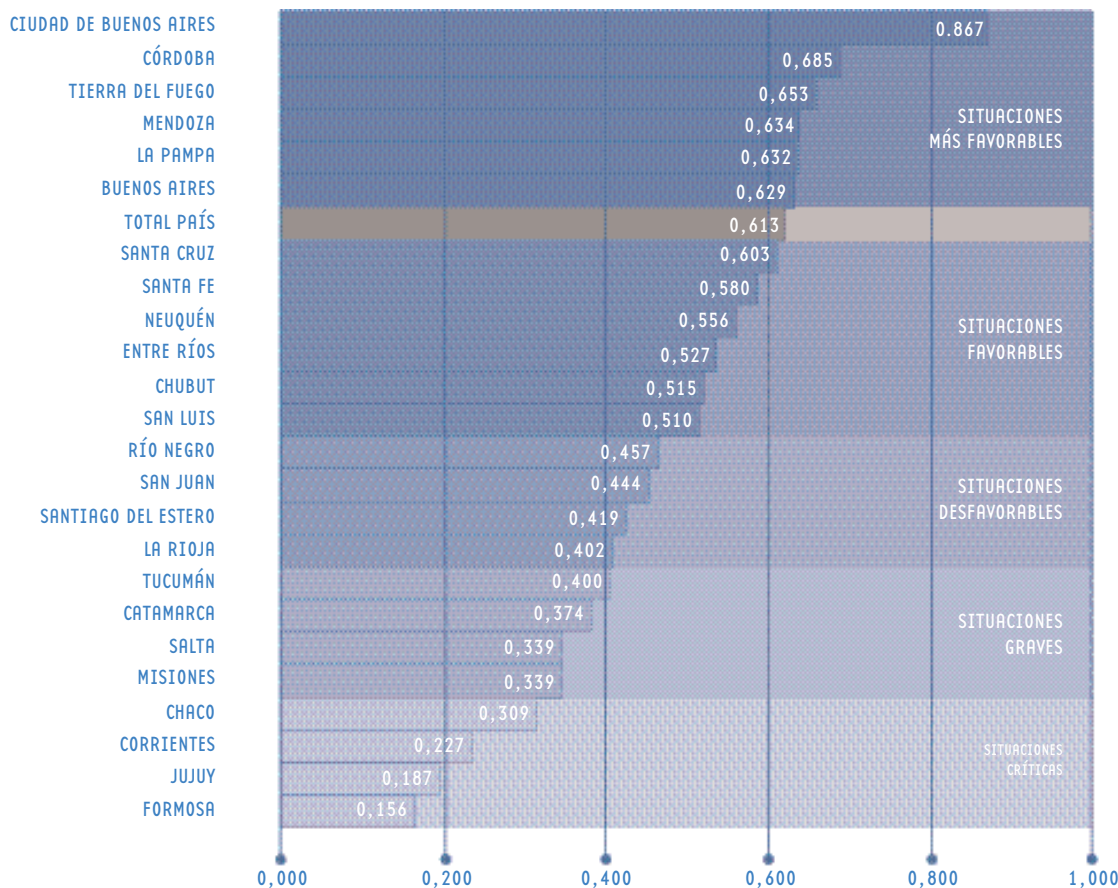
Revertir el patrón inequitativo de los niveles del Desarrollo Humano

La caída de los Ingresos Familiares Totales per cápita en un contexto de agravamiento en su distribución extremadamente desigual, acentuó en forma dramática el mapa de la inequidad en el desarrollo humano en el territorio argentino.

- El Índice de Desarrollo Humano ampliado (IDHA), que hemos construido utilizando una adaptación de la metodología elaborada por el PNUD en sus Informes sobre Desarrollo Humano, abre un nuevo campo de investigación sobre las desigualdades entre provincias y regiones del país). ⁽¹⁾
- La evidencia empírica muestra que el impacto del proceso de transformación económica, iniciado en la década pasada, y la limitada capacidad de respuesta de las estructuras económicas y sociales de las distintas provincias y regiones del país, ha agravado la desigualdad en el desarrollo humano entre las jurisdicciones.
- Algunas provincias, en el norte del país, ocupan en forma persistente las posiciones menos favorables en el Índice de Desarrollo Humano. El IDH Ampliado registra situaciones críticas en Formosa, Jujuy, Corrientes y Chaco, y situaciones graves en Misiones, Salta, Catamarca y Tucumán. En todas las provincias comprendidas en estas dos categorías encontramos los más bajos niveles de ingreso familiar per cápita, lo que configura una situación de pobreza de capacidades y de

(1) Para calcular el IDHA se añadieron nuevos indicadores en lo que resulta una extensión del IDH elaborado por Naciones Unidas. El criterio para seleccionar los nuevos indicadores para el IDHA se determinó atendiendo a la preocupación por captar tanto las variaciones coyunturales como la calidad de los indicadores base del IDH. Es por ello, que a cada una de las dimensiones del IDH se agregaron indicadores que por su naturaleza aportaran más información, como por ejemplo, la evaluación de calidad educativa en lengua y matemática a la dimensión conocimientos, que tiene en cuenta la alfabetización y la matriculación combinada (primaria, secundaria y terciaria). Este indicador refleja mejor la disparidad en los logros educacionales si se tiene en cuenta que la meta de la extensión de la educación primaria en los conglomerados urbanos del país se ha cumplido. Igual situación se tiene con la inclusión de la mortalidad infantil por causas

Gráfico 1. Índice de Desarrollo Humano Ampliado, provincias argentinas y Ciudad de Buenos Aires, 2000.



Fuente: Elaboración propia, onda de octubre de 2000. EPH (INDEC).

reducibles en la dimensión vida larga y saludable, que ya incorporaba la esperanza de vida. Y por último, las tasas de empleo y desempleo a la dimensión estándar de vida, que ya tenía en cuenta el ingreso promedio per cápita (véase Cuaderno de Desarrollo Humano: Desigualdad y Pobreza, pág. 23). Los indicadores seleccionados, además de presentar una alta correlación con el IDH original, permiten una mayor discriminación entre las jurisdicciones. Para la selección de los indicadores se hicieron distintas correlaciones para conocer la dirección y el comportamiento de los mismos con respecto al IDH original. Estas distintas pruebas mostraron que, de manera directa o inversa, los indicadores seleccionados estaban relacionados con el IDH y que, a su vez, permitían un mayor grado de discriminación entre las jurisdicciones del país. Este índice deberá ser sometido a posteriores validaciones.

medios tal que limita las opciones de vida que el país debe asegurar a sus habitantes. Las diferencias entre las regiones del norte, por una parte, y las del centro y sur del país, por otra, en la calidad de la educación que reciben sus habitantes, la mortalidad infantil –en particular la producida por causas reducibles–, las tasas de sobre-edad escolar y los niveles de empleo y desempleo, contrastan con los principios de integración territorial e igualdad de oportunidades para todos los habitantes del suelo argentino, consagrados en la Constitución. También son muy significativas y críticas las distancias entre la población rural y la urbana, tanto si evaluamos las carencias monetarias como las no monetarias.

- Los valores bajos del índice cubren una variedad de situaciones. En sus extremos, Formosa, Jujuy, Corrientes y Chaco presentan **situaciones críticas**. En **situaciones graves** encontramos a Misiones, Salta, Catamarca y Tucumán.

En estas provincias mejora el porcentaje de alfabetización de adultos y algunos de los indicadores de longevidad y estándar de vida. Tanto en el primer grupo de provincias como en éste, se encuentran los más bajos niveles de ingreso familiar total per cápita, lo que configura una situación de pobreza de capacidades y de medios para elegir la vida que quieren vivir sus habitantes.

En **situaciones desfavorables** se ubican La Rioja, Santiago del Estero, San Juan y Río Negro. Estas jurisdicciones, en general, mejoran respecto del grupo precedente en los indicadores de longevidad, el porcentaje de alfabetización de adultos, la tasa de sobre-edad en el polimodal y la tasa de empleo y/o desempleo. Las situaciones intermedias, que oscilan entre un IDHA de 0,510 y 0,603 pueden ser categorizadas en: **situaciones favorables** (San Luis, Chubut, Entre Ríos, Neuquén, Santa Fe y Santa Cruz) y **situaciones más favorables** (Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Tierra del Fuego y Córdoba).

Promover una sociedad más igualitaria

La caída sostenida de los ingresos entre 1995 y 2002 profundizó la distancia que separa al 20% de la población con mayores ingresos del 20% con los menores ingresos.

- Entre 1995 y 2002, se duplicó la brecha de ingresos en el país y alcanzó a 20,4 veces en 2002. Argentina dejó de ocupar los primeros lugares en la región en cuanto a su relativa equidad en la distribución de ingresos.

- En ese lapso, en un gran número de jurisdicciones, la brecha de ingreso pasó el umbral de las 20 veces mientras que en 1995 ninguna había alcanzado esa diferencia.

En el año 2000, sólo tres provincias superaban las 20 veces pero en 2002 la cifra de provincias asciende a 12.

En 1995, el menor valor de la brecha era 9,9 veces en Chubut y el mayor 14,8 veces en Neuquén.

En 2002, en cambio, el menor valor es 11 veces en Santa Cruz y el mayor 52,7 veces en Formosa.

La tasa de variación de la brecha de ingresos entre 1995 y 2002, a excepción de la provincia de Santa Cruz (-5,7 % veces), registra importantes aumentos. En Formosa, alcanza a un 361%, dato que coloca a esta provincia en una situación crítica, con sectores de menores ingresos cuya participación en el ingreso provincial es del 1%. En el resto del Gran Buenos Aires y en Entre Ríos, la brecha de ingresos crece más del 150%.

En La Pampa, Salta, Gran Buenos Aires y Santa Fe, supera al 100%.

Combatar la pobreza: reforzar capacidades y promover empleo digno

La pobreza se extiende en forma explosiva, priva de capacidades y opciones a los individuos y compromete el futuro de las generaciones venideras

- En las provincias de Formosa, Chaco, Misiones, Jujuy y Santiago del Estero, un tercio o más de la población no puede satisfacer sus necesidades básicas.

En el conurbano bonaerense, los valores del NBI rozan el 30%, cifra que casi duplica el 16,3% de pobres estructurales registrado en 1990. Medida a través de las necesidades básicas insatisfechas, la pobreza rural es mayor que la de las áreas urbanas.

- El hambre, en un país productor de alimentos, es el síntoma más claro e intolerable de la degradación sufrida en las condiciones de vida en importantes sectores de la población.

La indigencia –familias cuyo ingreso no alcanza para comprar la canasta básica de alimentos que asegure una nutrición adecuada– se triplicó entre 1995 y 2002.

Creció en todas las regiones, a excepción de la patagónica, y en las del Noroeste y el Noreste alcanzó niveles muy por encima

de la media nacional (29,4% en el Noroeste y 38,8% en el Noreste).

- La pobreza de ingresos casi se duplica entre 1995 y 2002. La combinación de caída del ingreso e inflación de precios de productos alimenticios llevó al deterioro de importantes sectores de la población, incluso a sectores de la clase media.

- En Santiago del Estero, Jujuy y San Luis, los niños menores de 5 años alcanzan al 60% de la población en hogares del primer quintil de ingresos.

En San Luis, Misiones y Jujuy, la proporción de menores entre 6 y 12 años oscila entre el 65% y el 70% de hogares de menores ingresos. Los jóvenes entre 15 y 24 años, en hogares del primer quintil –que no trabajan, estudian o son amas de casa–, llegan a proporciones significativas en el país (18,3%) y superan el 20% en La Rioja, Santa Fe, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba, Catamarca, La Pampa,

San Luis y Gran Buenos Aires. En todo el país, un 8,7% de los hogares se encuentran en esa situación y registra jóvenes, en ese tramo de edad, que no estudian ni trabajan ni son amas de casa.

Esta cifra asciende a aproximadamente el 12% de hogares en Tucumán, La Rioja, Catamarca y Santiago del Estero.

- El crecimiento de la deuda social es alarmante en Argentina. La referida a la pobreza creció paulatinamente desde el año 1995 hasta el 2001. A partir de allí se duplicó en términos absolutos, alcanzando más de 17.000 millones de pesos. Esta cifra representa alrededor del 7,4% del PBI estimado para el año 2002.
- La deuda social de indigencia también tuvo un crecimiento sostenido entre 1995 y 2001, pero en el primer semestre del 2002 creció más de un 150%. Comparada con el PBI, estimado para ese año, representa el 1,42% (3300 millones de pesos).

- La distribución territorial de la deuda social muestra la concentración en las regiones metropolitana y pampeana, que en conjunto representan alrededor del 65% de la deuda social total.

Esto implica que los montos de la deuda social de pobres e indigentes en las provincias que presentan situaciones críticas en su desarrollo son comparativamente pequeños: el Noroeste y el Nordeste juntos alcanzan al 25% del total de la deuda social, lo que representa menos del 2% del PBI.

- La crisis por la que atraviesa Argentina pone el énfasis en lo urgente y desvía la atención de los problemas estructurales, de largo aliento. En las actuales circunstancias, sortear la emergencia es una prioridad en la agenda de gobierno. Sin embargo, ello no debería obstaculizar el debate de las políticas de reforma de naturaleza más estructural para avanzar en el rumbo del desarrollo humano.

Impulsar una política de descentralización genuina y equitativa

La ausencia de un enfoque territorial ha sido el rasgo definitorio de las políticas de reforma del gasto social.

- La evidencia empírica recogida muestra con claridad la ineficacia de las políticas de reforma del gasto social. La explicación de este resultado se encuentra en las características del proceso de descentralización, de fuerte raíz fiscal, que privó al Estado Nacional de instrumentos y políticas que atiendan a las disparidades regionales del desarrollo. Es así que muchos estados provinciales quedaron librados a sus propias capacidades.

La competitividad en las provincias, resulta extremadamente diferente. La estructura de gasto de las distintas jurisdicciones ha pasado a estar cada vez más dominada por los servicios sociales. Ello ha determinado que los esfuerzos de saneamiento fiscal emprendidos por las provincias que enfrentaron problemas fiscales y financieros, necesariamente condujeran a la reducción de sus erogaciones en salud y educación.

- La lógica de la descentralización emprendida fue la inversa a la recomendada en estos casos: no se hizo un diseño de las políticas

sanitaria y educativa que intentara mejorar la eficiencia en la producción y la equidad en su cobertura y, a su vez, contemplara los problemas de financiamiento. Por el contrario, la decisión de cambios en el financiamiento indujo posteriores modificaciones en su provisión y acceso. Este peculiar proceso generó una desarticulación de las políticas, mucho mayor que la existente antes de las reformas.

- La política fiscal debió atender a los reclamos de los derechos adquiridos de generaciones pasadas en detrimento del gasto en el desarrollo de capital humano, como consecuencia de la reducción de los aportes patronales a la seguridad social a partir de 1994; la puesta en marcha de una reforma provisional con un elevado costo fiscal y el abultado endeudamiento. Las políticas instrumentadas se decidieron sin contemplar la diversidad de las organizaciones y normativas provinciales ni sus deficiencias administrativas, lo que derivó en nuevas inequidades e ineficiencias en la provisión de estos servicios básicos.

Una sociedad que no se resigna: un activo a la hora de imaginar los cambios

Argentina tiene un reservorio de capital social, de capacidad de adaptación al cambio y de deliberación, puesto en evidencia en las reacciones de la sociedad ante la crisis.

- Los nuevos movimientos surgidos en la escena pública desde diciembre de 2001 expresan esfuerzos de reconstrucción de los lazos sociales a través de nuevas formas de organización. La mayoría de ellos reconoce sus orígenes mucho antes, con la única excepción de las asambleas barriales, herederas directas del colapso institucional de 2001. Se trata de respuestas defensivas ante la crisis que abarcan también a sectores de las clases medias empobrecidas.
- Es todavía prematuro evaluar cómo evolucionarán, pero no caben dudas de la necesidad de canalizar las energías y capacidades de acción de la sociedad para transformar el conflicto en consensos capaces de impulsar el desarrollo humano en Argentina.

6

Impulsar una competitividad genuina y sostenible como clave del Desarrollo Humano

La competitividad es definida en este estudio como la habilidad o capacidad de la economía de un país, región o territorio, para alcanzar la prosperidad económica sostenida. Esta definición no se limita a las ideas de crecimiento —del producto, el ingreso, las exportaciones—, sino que incorpora también la reducción de la desigualdad social y la sustentabilidad ambiental.

- El destino de las diversas regiones quedó librado a **políticas erráticas**, inspiradas por la coyuntura, y el éxito económico relativo de algunas regiones o provincias descansó principalmente en la explotación de recursos naturales no renovables. El presente estudio advierte sobre la necesidad de **redireccionar esfuerzos** desde un enfoque de competitividad basado en ventajas comparativas (abundancia de materias primas, mano de obra barata, protección del gobierno) a otro que ponga énfasis en las ventajas competitivas, como el conocimiento, la tecnología y la logística.

La información estadística de base utilizada corresponde a la etapa previa a la devaluación. No obstante la crisis, que tuvo su punto culminante en el cambio del sistema monetario, las conclusiones y hallazgos más importantes de la investigación mantienen su validez y se tornan útiles a la hora de analizar las

alternativas de reconstrucción institucional y económica de la Argentina.

- Esta investigación demuestra que, en las distintas dimensiones que componen el universo de la competitividad —capacidad exportadora, atracción de inversiones, recursos humanos y progreso técnico, infraestructura, recursos naturales y medio ambiente, y tejidos institucionales—, las provincias argentinas muestran grandes desigualdades. El cuadro se agrava cuando se advierte que en las últimas décadas no existió a nivel nacional una estrategia territorial que contribuyera a achicar la brecha entre las jurisdicciones. Como resultado, la heterogeneidad se acentuó y llevó a que se consoliden casos extremos de deficiencias en los distintos planos de la competitividad. Provincias excesivamente dependientes de algún recurso natural no renovable o de

partidas nacionales para cubrir sus necesidades presupuestarias básicas, son algunas de las caras más oscuras de la problemática analizada en este estudio.

- En los fundamentos del malestar creciente sobre el rumbo adoptado por Argentina, la carencia de una fórmula institucional para atender las nuevas necesidades de aquellos territorios en donde las actividades productivas más importantes fueron desplazadas o subsisten con bajos niveles de eficiencia, profundizando problemas financieros y retrasos tecnológicos, ocupa un lugar central. Las soluciones no han sido buscadas, ni se ha planteado sistemáticamente el problema. Las compensaciones (reducciones impositivas) al costo salarial nunca dieron los resultados que se esperaban, porque no se orientaron a superar las razones más estructurales ni facilitaron nuevas oportunidades de negocios.

- Durante la primera mitad de la década del noventa, el Producto Bruto creció fuertemente para luego estancarse; las exportaciones aumentaron, creció el desempleo, el sistema

financiero sufrió cambios profundos y se concentró. El sector público, por su parte, presentó serios desequilibrios. Sin embargo, el análisis agregado no siempre es útil para entender los problemas y diseñar las soluciones adecuadas, especialmente vinculadas con **las desigualdades interjurisdiccionales**. Es importante comprender los factores que incidieron en las provincias que crecieron y en las que se empobrecieron. Para ello es preciso detectar, por ejemplo, dónde el desempleo fue mayor, dónde se producen los productos exportables, dónde la política fiscal fue más consistente, dónde se registran las inversiones, por qué, en qué sectores y con qué tecnología, etc. Esto no persigue un mero afán analítico, básicamente se trata de aprender **de las virtudes y de los defectos**.

El análisis desagregado por jurisdicción territorial necesariamente enriquece la discusión sobre la salida de largo plazo de la crisis actual, ya que brinda otras perspectivas y otros elementos y factores de índole más específica –meso y macroeconómica– y permite visualizar obstáculos concretos que deberán ser superados.

Redireccionar esfuerzos para potenciar las ventajas competitivas, en el marco del Desarrollo Humano

La competitividad es central para pensar el desarrollo humano de mediano y largo plazo en la Argentina.

- Se construyó una tipología de jurisdicciones a partir de los análisis de los diferentes componentes de la competitividad, ya señalados, que pone de manifiesto la asociación entre las ventajas competitivas y las mejoras en el Índice de Desarrollo Humano. Esta tipología no presupone un rango de “grados de competitividad”. Fue construida a partir del registro de las características, fortalezas y carencias en cada una de las dimensiones de la competitividad que se presentan en las distintas jurisdicciones.
- Esta tipología de jurisdicciones muestra que la combinación de diversidad y ausencia de políticas federales que enfrenten y limiten los efectos negativos de la dinámica económica general, generan un mapa territorial caracterizado por la sustancial falta de equidad corroborada en los índices de Desarrollo Humano y de pobreza.
- Aunque la competitividad es una resultante sistémica de diferentes factores que operan de manera conjunta y tienen una génesis articulada y común, la individualización de distintos elementos de naturaleza estructural y dinámica permitió caracterizar cada particular ambiente de negocios y su evolución reciente en cada jurisdicción.
- En términos de la competitividad y dinámica económica, es claro que la Ciudad de Buenos Aires, con un Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA) alto, no puede ser integrada con ninguna provincia ya que su característica urbana y esencialmente productora de servicios la diferencia netamente del resto.
- Un grupo de provincias se distinguen por el tamaño de sus economías y **la diversificación de sus estructuras económicas**. En estas jurisdicciones (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) se concentran el grueso de las exportaciones nacionales, las inversiones en sectores manufactureros, la banca y la dinámica financiera. Mendoza, que es

Cuadro 1. Agrupamiento de de las jurisdicciones por tipo de capacidades competitivas y niveles de Desarrollo Humano.

GRUPOS	TIPO DE CAPACIDADES	JURISDICCIÓN	IDH AMPLIADO	
A	ECONOMÍA CON UN MARCADO RETRASO PRODUCTIVO Y EMPRESARIAL	CORRIENTES	0,227	BAJO
		CHACO	0,309	
		FORMOSA	0,156	
		LA RIOJA	0,402	
		SANTIAGO DEL ESTERO	0,419	
B	DE DEARROLLO INTERMEDIO CON SEVERAS RIGIDECES	JUJUY	0,187	BAJO
		MISIONES	0,339	
		SAN JUAN	0,444	
C	DE DESARROLLO INTERMEDIO DE BASE AGROALIMENTARIO	ENTRE RÍOS	0,527	BAJO Y MEDIO
		LA PAMPA	0,632	
		RÍO NEGRO	0,457	
		SALTA	0,339	
		TUCUMÁN	0,400	
D	CASOS ESPECIALES DE NUEVO DESARROLLO ECONÓMICO	CATAMARCA	0,374	BAJO Y MEDIO
		SAN LUIS	0,510	
E	ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS BASADAS EN USO INTENSIVO DE RECURSOS NO RENOVABLES	CHUBUT	0,515	MEDIO
		NEUQUÉN	0,556	
		SANTA CRUZ	0,603	
		TIERRA DEL FUEGO	0,653	
F	ESTRUCTURAS ECONÓMICAS DE GRAN TAMAÑO Y DIVERSIFICADAS	BUENOS AIRES	0,629	MEDIO
		CÓRDOBA	0,685	
		MENDOZA	0,634	
		SANTA FE	0,580	
G	ECONOMÍA URBANA DE SERVICIOS	CIUDAD DE BS.AS.	0,867	ALTO

Fuente: elaboración propia.

incorporada en este grupo aun cuando tiene una dimensión inferior a las tres restantes, también presenta inversiones de significativa dimensión. Cabe destacar que este grupo de provincias da cuenta de la mayor

parte del déficit y endeudamiento públicos en valores absolutos.

- Las provincias patagónicas, a excepción de Río Negro, se distinguen por su alto producto

per cápita, la importancia de la explotación de hidrocarburos, la alta participación de las exportaciones en el producto geográfico local y per cápita, y por haber sido el eje de las principales inversiones recientes en los sectores energéticos.

- Río Negro, junto con Entre Ríos, La Pampa, Tucumán y Salta, conforman un grupo de jurisdicciones con un desarrollo intermedio basado en el sector agroalimentario, un segmento en el que a las producciones tradicionales e históricas se le han ido agregando nuevos rubros de base agraria. Allí se registran inversiones de grandes empresas en forma muy selectiva y sectorialmente concentrada.

- Misiones, San Juan y Jujuy, son provincias de tres regiones diferentes que, por diversas razones, no es posible ubicarlas con sus propios grupos geográficos. En estas jurisdicciones no se registran inversiones de empresas grandes (con algunas excepciones muy limitadas en el caso de Misiones) y presentan un elevado grado de informalidad e inestabilidad laboral. Misiones y San Juan muestran subsectores industriales con mayor potencialidad, a la vez que existe un tejido empresarial de pequeñas y medianas empresas productoras de bienes primarios y exportadoras. Las tres provincias tienen un nivel bajo de

Desarrollo Humano y presentan situaciones fiscales complicadas.

- Las provincias de Corrientes, La Rioja, Santiago del Estero, Chaco y Formosa son, de acuerdo con casi la totalidad de los indicadores presentados, las de menor desarrollo relativo y las que presentan niveles bajos de Desarrollo Humano. Varias de ellas han empeorado su situación durante la última década. El aporte al Producto Nacional de actividades productivas y de servicios comerciales es insignificante o débil, no se registran inversiones de importancia y la mayor parte de las exportaciones es realizada por un grupo pequeño de firmas, de tamaño reducido, a países fronterizos. También intervienen algunas empresas extraregionales.

En estas provincias, el grado de informalidad laboral supera al promedio y se registra un predominio del sector público entre las actividades formales. Estas jurisdicciones presentan, en términos relativos a su actual capacidad productiva, indicadores fiscales y financieros públicos críticos –con excepción de Santiago del Estero– y, además, los déficit más serios de recursos humanos calificados e infraestructuras básicas.

- Los casos de Catamarca y San Luis constituyen dos casos que deben ser considerados

de manera especial. Catamarca, con un nivel bajo de Desarrollo Humano, presenta un fuerte cambio en su estructura económica, derivado de la puesta en marcha de actividades mineras de gran envergadura. San Luis, por su parte, se distingue por presentar un proceso de reinversión de radicaciones basadas originalmente en incentivos fiscales, y por tener tasas de desempleo menores al promedio. Esta provincia logró consolidar una situación fiscal solvente.

- El **Cuadro 2** refleja los indicadores de la desigualdad.

Cuadro 2. Indicadores seleccionados por agrupamiento de provincias, en porcentaje del total.

GRUPO	POBLACIÓN CENSO 2001	P.B.G.	EXPORTA- CIONES	INVERSIÓN BRUTA FIJA PRI- VADA	DEUDA PÚBLICA	DEPÓSITOS BANC. EN \$	DÉFICIT	RECAUDACIÓN TRIBUTARIA	INVERSIÓN EN INFRAEST.
A	9,7	4,2	2,2	1,6	20,0	2,2	10,4	2,8	1,4
B	6,1	3,2	2,1	1,8	11,7	1,6	10,8	2,3	2,0
C	12,2	7,9	6,7	6,5	17,6	4,3	11,8	7,5	10,1
D	1,9	1,6	3,1	2,6	2,6	1,0	(0,6)	1,2	0,5
E	3,3	4,9	12,4	14,5	8,2	2,1	1,7	3,0	7,3
F	59,3	53,2	72,3	50,5	36,6	34,6	69,3	58,7	55,9
G	7,6	25,0	1,0	22,6	3,3	54,3	(3,5)	24,5	22,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Grupo A: Corrientes, Chaco, La Rioja, Formosa y Santiago del Estero; **Grupo B:** Jujuy, Misiones y San Juan; **Grupo C:** Entre Ríos, La Pampa, Río Negro, Salta y Tucumán; **Grupo D:** Catamarca y San Luis; **Grupo E:** Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego; **Grupo F:** Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe; **Grupo G:** Ciudad de Buenos Aires.

Nota: todos los conceptos corresponden al promedio 1998-2000 excepto Depósitos Bancarios, Deuda pública (que excluye la Deuda flotante) y Déficit sin privatizaciones que corresponden al año 2000.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC, Panorama Económico Provincial (CEPAL 2001), Banco Central de la República Argentina y Secretaría de Hacienda.

- La comparación interprovincial de las estimaciones del producto bruto geográfico muestra las marcadas diferencias cuantitativas en el nivel del desarrollo económico de las 24 jurisdicciones argentinas. La distribución de la estimación de Producto Bruto Geográfico Provincial para el año 2000 arroja una alta concentración económica territorial, semejante a la de comienzo de la década.

Las dos jurisdicciones de mayor envergadura (Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Bs. As) dan cuenta del 59% del total de Producto Bruto Geográfico. Les siguen, en dimensión económica, las provincias de Córdoba y Santa Fe –alrededor de un 8% del total, cada una– y Mendoza, con una participación de casi 4%. Estas cinco jurisdicciones, donde residía aproximadamente el 67% de la población del país, generaban cerca del 85% del Producto Total. El resto de las provincias (19) aportaba el 15% del Producto Bruto Interno y, cada una de ellas, tenía una dimensión económica inferior al 10% de la provincia de Buenos Aires.

- Las estimaciones del cálculo de Producto Bruto Geográfico per cápita describen una situación diferente. Los valores más altos

(superiores a \$ 8000 pesos de 1993 por habitante) corresponden a la región patagónica (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Chubut) y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En torno a la media nacional (cuyo valor está muy fuertemente influido por la provincia de Buenos Aires) se ubican San Luis, La Pampa, Santa Fe, Córdoba, Río Negro y Mendoza. En el extremo opuesto (valores per cápita de \$3000 pesos de 1993 o menores) se ubican cuatro jurisdicciones: Formosa (nivel más bajo), Santiago del Estero, Corrientes y Chaco.

- Ciertamente, el Producto Geográfico per cápita no es equiparable con el ingreso de los residentes provinciales debido a varias razones (2), pero se puede afirmar que las provincias que presentan los menores productos brutos per cápita no son beneficiarias de flujos interprovinciales de ingresos privados, con excepción de los recursos públicos nacionales transferidos a los gobiernos locales de manera directa (i.e.: coparticipación, regalías) o de forma indirecta (i.e.: planes sociales de ejecución nacional). Así, las desigualdades de los ingresos interprovinciales siguen aproximadamente el perfil de las diferencias del producto per cápita, probablemente con mayor desigualdad para

(2) Entre las principales razones se destacan el perfil de la estructura económica (concentración empresarial y sectorial) y los distintos mecanismos de transferencias interjurisdiccionales de ingresos (principalmente por parte de las empresas extraprovinciales).

el grupo de provincias más rezagadas que, además de la carencia de estructura productiva, cuentan con los menores índices relativos de empleo privado, los mayores índices de población rural y de población con necesidades básicas insatisfechas.

- La desagregación en grandes sectores económicos de la estimación del Producto Bruto Geográfico confirma que la composición de la estructura económica varía considerablemente entre jurisdicciones. Se advierten fuertes desigualdades en la dimensión de la actividad productiva referida a los sectores agricultura, pesca, minería e industria manufacturera. La situación más comprometida corresponde a Corrientes, Chaco, Formosa Santiago del Estero, ya que los sectores productivos aportan una baja porción del producto geográfico de cada jurisdicción y representan, cada uno, menos del 1% del total nacional.
- La inserción externa de las provincias también muestra fuertes disparidades tanto en los volúmenes absolutos de comercio exterior como en las exportaciones por habitante. Lo mismo queda en evidencia cuando se las relaciona con las estimaciones de Producto

Geográfico provincial. Las provincias petroleras (Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego) destacan claramente sobre el resto, especialmente en las exportaciones per cápita. En un segundo plano se ubica la provincia de Catamarca (que refleja el *boom* minero) y Santa Fe (que es la provincia “grande” con un valor de exportación per cápita superior en casi un 50% a la media nacional). Los valores inferiores corresponden a Santiago del Estero, San Juan, Formosa, Entre Ríos, Corrientes y Chaco. Con excepción de San Juan, en el resto de estas jurisdicciones los valores medios por habitante han descendido en los últimos años.

- Una conclusión que se extrae de este estudio es que, en el marco de una inserción externa nacional baja y centralmente definida por las tres provincias grandes, más de la mitad de las jurisdicciones del país tiene, a su vez, una integración al comercio internacional aún más limitada. Este dato indica claramente dificultades competitivas agudas de estructura productiva, en el marco macroeconómico que predominó en la década de los noventa. Geográficamente, estas jurisdicciones corresponden a toda el área Noreste del país y parte de la región central.

Diseñar y ejecutar una estrategia federal de desarrollo regional

Argentina no ha logrado concebir, diseñar y ejecutar una estrategia federal de desarrollo regional a lo largo de las últimas décadas. Durante gran parte de esa etapa tampoco se estimó necesario avanzar en ese desafío.

- La distribución geográfica de la inversión de las 500 empresas argentinas privadas más grandes muestra un perfil altamente concentrado que refleja la desigualdad de oportunidades de negocios percibidas por inversores y empresarios. En la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma se localizó el 53% de la inversión correspondiente al período 1998-2000. En volumen de inversión les siguen Santa Fe y Córdoba, con valores muy semejantes, en torno a 880 millones de dólares anuales cada una. En el tramo siguiente se ubican las tres provincias petroleras principales, Neuquén, Santa Cruz y Chubut, con una inversión media anual cercana a 650 millones por provincia. Estas siete jurisdicciones daban cuenta del 86% de la inversión privada de las grandes empresas radicadas en el país, porcentaje que alcanza el 90% si se incluye a Mendoza. En el extremo opuesto, seis jurisdicciones (Corrientes, Chaco, Formosa, San Juan, Santiago del Estero y La Rioja) sólo alcanzan el 1,9% de la inversión

de este panel de grandes firmas en el año 1999. La inversión pública provincial, ejecutada por los respectivos estados durante el período 1998-1999, alcanzó aproximadamente a 3500 millones de dólares-año, menos del 30% de la inversión privada realizada por el panel de las grandes empresas.

Sin embargo, en un amplio conjunto de jurisdicciones (Santiago del Estero, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Misiones, San Juan), la inversión pública provincial supera a la privada, constituyendo el sector público el principal inversor local. La ausencia de inversión significativa por parte del panel líder de grandes firmas privadas en estas provincias no sólo tiene efectos directos sobre la tasa de crecimiento del producto, las exportaciones provinciales, el empleo y la productividad de la economía provincial. Además, implica la ausencia de las externalidades que las inversiones generan y la pérdida de una serie de impactos críticos en el proceso de desarrollo económico competitivo (difusión de innovación y de

prácticas y procesos productivos, limitación de los canales informales y formales de transferencia tecnológica, falta de estímulo y demanda para calificación del personal técnico, restricciones de acceso a mercados externos, ausencia de un mercado de equipamiento de segunda mano, debilitamiento del tejido institucional financiero, etc.).

- La dinámica económica provincial desigual se refleja en un amplio conjunto de indicadores: uso de energía, frecuencia de transporte aéreo, actividades de servicios a empresas, presencia de instituciones financieras, tejido institucional, gasto en ciencia y tecnología, etc. En la mayoría de esos indicadores, Jujuy, Misiones, San Juan se ubican como jurisdicciones con severas limitaciones; en tanto que Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja y Santiago del Estero son casos de marcado retraso empresarial y productivo. Estas ocho

provincias, con el 16% de la población total, generan aproximadamente el 7,5% del Producto Bruto Geográfico del país. En ellas se da cuenta sólo del 4,3% de las exportaciones y se ha recibido menos del 3,5% de las inversiones privadas del panel líder.

- Una amplia variedad de factores, tanto económico estructurales como institucionales-políticos, explican este desempeño. La gravitación de esos factores se remonta más allá de la década pasada, aunque en muchos casos se ha agravado en los últimos años.

- Sea cual fuere el camino elegido para superar la actual emergencia, la definición de las políticas concretas debe poner especial atención en la existencia de fuertes restricciones y factores críticos que imponen estrechos límites a la elección y a la modalidad de implementación del camino deseado.

Atender los cinco problemas críticos que permitirán crear y potenciar las capacidades competitivas

Hay por lo menos cinco problemas críticos que atender: nuevas oportunidades de negocios y mercados (MERCOSUR, Europa); tecnología disponible (sistema local de innovación y calidad); nuevos y dinámicos agentes económicos medianos extra regionales, trabajadores con nuevas capacidades laborales y recursos financieros (inversión).

- Para abordar estos desafíos, el Estado Nacional deberá definir un marco operativo que promueva las acciones en esos cinco frentes desde una estrategia federal de reconstrucción productiva. Existe amplia experiencia internacional al respecto y diferentes opciones, desde las Agencias de Desarrollo (americanas o europeas) hasta el camino seguido por CORFO (Corporación de Fomento) en Chile, que brindan importantes enseñanzas acerca de posibles modalidades de intervención.
- Debe redefinirse el papel de los estados provinciales para ocuparse de las acciones específicas normativas y de promoción global territorial (inversiones, identificación de mercados y agentes, motorización de recursos tecnológicos internos, titularización de tierras, infraestructura básica, educación técnica y promoción de emprendedores). Existe, también, un importante papel institucional mixto (privado-público) destinado a hacer efectiva, entre otras cosas, la búsqueda de inversores y de financiamiento, capacitación laboral e infraestructura necesaria.

Hacia un federalismo cooperativo. Una decisión política crucial

Se deberán redefinir las funciones de cada nivel de gobierno, atendiendo a incentivar la cooperación, la capacidad de acción de los gobiernos provinciales y la equidad en la provisión de los servicios en todo el territorio.

- En las provincias de mayor desarrollo relativo, sea urbana de servicios o de estructura diversificada, la evolución de la situación macroeconómica será la determinante del éxito de las actividades productivas allí radicadas y la mejora en la competitividad de estas provincias implicará, necesariamente, una mejora en los indicadores globales nacionales. De todas maneras, dada la distinta composición de la estructura productiva y económica entre la Ciudad Autónoma (*economía urbana de servicios*) y Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe (*estructuras económicas de gran tamaño y diversificadas*), el sendero macroeconómico que se adopte no será neutral en términos del futuro productivo de estos dos agrupamientos.
- A pesar de que las provincias con estructuras económicas de gran tamaño y diversificadas son las que desde una perspectiva sistémica muestran las mejores condiciones de competitividad, no es menos cierto que en estas jurisdicciones residen, en términos absolutos, la mayoría de las personas y grupos sociales excluidos. Este fenómeno requiere de una política explícita social dirigida hacia los sectores de población perjudicados y marginados por la profundidad de la crisis macroeconómica nacional.
- Para el logro de un Desarrollo Humano Sustentable, es más importante detenerse especialmente en las recomendaciones a seguir para mejorar la situación de las provincias menos desarrolladas, con bajos niveles en el índice de Desarrollo Humano Ampliado.
- En relación con el grupo de provincias de marcado retraso productivo, durante la década del noventa se deterioró fuertemente la estructura fabril de jurisdicciones que ya enfrentaban crisis recurrentes en las décadas anteriores (especialmente Formosa,

Santiago del Estero, Chaco y, en menor medida, Corrientes).

La consecuencia ha sido que estas provincias no cuentan con sectores o actividades productivas donde se hayan construido ventajas competitivas que resulten tanto de la dotación de recursos naturales, como de la incorporación de tecnologías, conocimientos adaptados a la especificidad local, capacidad empresarial, experiencia y aprendizaje, inserción internacional, etc. Este proceso de marginalización productiva creciente se observa en muchos indicadores y se expresa de manera resumida en el escaso peso que tiene la actividad privada en la estructura productiva y la necesaria alta participación que tiene la actividad pública en el empleo y en el ingreso disponible de la población. Por otra parte, esto ha llevado a un deterioro creciente de la

capacidad empresarial, tanto desde el lado de los recursos para atender futuras inversiones, como desde la misma capacidad innovadora y gerencial.

- La situación productiva y la cohesión social entre las diferentes regiones que integran la Argentina están fuertemente vinculadas con la construcción y evolución del federalismo. Atendiendo a la definición de las políticas públicas específicas, el federalismo fiscal argentino se fue construyendo como consecuencia de una sucesión de decisiones políticas que en la última mitad del siglo XX no obedecieron a una visión estratégica.

Esta afirmación no es consecuencia del mero recuento de resultados negativos que se pueden verificar en distintos indicadores, sino también de la comprobación puntual de que en

las últimas décadas las principales instituciones y organizaciones argentinas no han incorporado la problemática federal ni la dimensión territorial como parte de la agenda de temas centrales del país.

- No se trata de decidir qué porcentaje de los impuestos se reparten entre las provincias ni quién recauda cada tributo.

Con el actual grado de desarrollo de algunas provincias, la mayor descentralización de la recaudación llevaría necesariamente a mayores aumentos de inequidad en la provisión de bienes públicos y sociales.

- Para el logro de este objetivo es necesario explorar la disponibilidad de los actores y de

las fuerzas políticas y sociales de las diferentes provincias para promover los consensos necesarios para alcanzar un federalismo cooperativo. Otras experiencias federales pueden ayudar en esta búsqueda.

- En lo inmediato, la discusión no podrá avanzar si no se toman las medidas necesarias para resolver los problemas de endeudamiento, el papel de la banca provincial y la reorganización de los estados nacional y provinciales.

- Por último, no debe dejar de mencionarse que habrá regiones en donde la imposibilidad, en el corto o mediano plazo, de desarrollo productivo requerirá de un mayor apoyo solidario.

11

La política democrática es tan importante para el desarrollo como la economía

Los ciudadanos definen la política como la forma de convivir con las diferencias y el disenso. Su ausencia es un indicador de la concentración y el abuso del poder y, muy posiblemente de la ausencia de democracia.

• La reducción sostenible de la pobreza requiere que haya un crecimiento equitativo, pero también requiere que los pobres tengan poder político. La mejor manera de conseguirlo de forma coherente con los objetivos de Desarrollo Humano es erigir formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad”. (Profundizar la democracia en un mundo fragmentado, Informe sobre Desarrollo Humano 2002, PNUD).

• Es impensable abordar las demandas de la crisis político-institucional de la Argentina sin solucionar, en la misma operación, los problemas básicos de la recesión, fundamentalmente los que determinan el cuadro de desempleo, injusticia social y exclusión que sufren las grandes mayorías.

Medida en que es necesario o no mejorar la calidad de la política y de los políticos en la Argentina
Pregunta: "¿En qué medida cree usted que es necesario mejorar la calidad de la política y de los políticos en la Argentina?"

	OCT. 2001	FEB. 2002
MUCHO	72%	78%
BASTANTE	23%	15%
POCO	3%	5%
NADA	1%	1%
NS/NC	1%	2%

Opinión sobre la posibilidad de mejorar la calidad de los políticos y la política en el país
Pregunta: "Y en su opinión, ¿usted cree que es posible hacerlo?"

	OCT. 2001	FEB. 2002
SI	79%	80%
NO	12%	14%
NS	6%	6%
NC	3%	-

Fuente: Gallup Argentina

La brecha entre la dirigencia argentina y los ciudadanos tiene que achicarse rápidamente

La ciudadanía siente y expresa que sus instituciones y sus líderes se han alejado de la búsqueda del bien común y han abandonado la representación y defensa de los intereses sociales legítimos. La demanda se transforma en reclamos de transformación y de cambio de los actores y de sus prácticas

LA CRISIS ABARCA NO SÓLO A LA DIRIGENCIA POLÍTICA, QUE ES LA MÁS SONORA Y EVIDENTE, SINO QUE INCLUYE A TODOS LOS DIRIGENTES DE LA SOCIEDAD.

- El cuestionamiento ciudadano a los dirigentes y partidos políticos que caracteriza a la actual situación es, en realidad, parte del rechazo general que despierta el conjunto de la

dirigencia, en todos los ámbitos y sectores. En este sentido, los dirigentes y los partidos políticos no son los responsables exclusivos del clima general de descrédito, lo cual no reduce el nivel de sus falencias sino que los coloca en el marco adecuado, estableciendo su cambio como parte de un cambio mayor, que abarca también a otros sectores de la elite dirigente.

La gente quiere un cambio en paz

Existen demandas de cambio y esperanzas de cambio, con una rica agenda ciudadana de señalamientos sobre la dirección que tendrían que asumir esas reformas para que las instituciones políticas y sociales recuperen la confianza colectiva. Sin ignorar los peligros de la situación actual, es posible percibir caminos de reconstrucción.

- Una consigna fundamental de esta etapa es que los cambios deben alcanzar la profundidad necesaria como para remover las bases que sostienen la actual situación de crisis y abrir el espacio para las grandes transformaciones que demanda la ciudadanía. Sin embargo, ese proceso de transformaciones tiene también un requisito ineludible: que ese camino sea transitado protegiendo y consolidando los vínculos de tolerancia y respeto, dándole un sesgo civilizado a los reclamos colectivos de progreso, justicia y equidad. Sin perjuicio de los serios episodios de violencia presentes en episodios de protesta social de los últimos meses, una apreciación global del fenómeno permite afirmar que ese proceso está lejos de promover la violencia como el camino para la obtención de las demandas sociales.
- Este concepto, asimismo, implica apelaciones ampliamente abarcativas, pues significa que la sociedad también debe refundar sus lazos a través de una nueva cultura de respeto colectivo al estado de derecho, a las reglas de juego, como una de las condiciones ineludibles para proteger y garantizar la seguridad jurídica y ciudadana.

Las transformaciones deben respetar los procedimientos constitucionales

Este espíritu de cambios puede desplegarse en su mayor nivel de creatividad si integra como una precondition forzosa el respeto por la legalidad democrática.

- La sustentabilidad de los cambios dependerá, en buena medida, de ese cuidado por los procedimientos, pues lo contrario no haría más que acentuar los problemas hasta niveles difíciles de imaginar.
La experiencia argentina en ese plano es tan lamentable como demostrativa de que toda ruptura constitucional da lugar a una crisis mayor y más grave de la que supuestamente se propone solucionar.
- Es importante destacar el elevado índice de apoyo al sistema democrático que manifiesta la sociedad argentina, aun después de las crisis institucionales disparadas a partir de diciembre de 2001.

Apoyo a la democracia

	JUNIO 1995	JUNIO 1996	NOV. 1997	NOV. 1998	FEB. 2000	MAYO 2001	NOV. 2001	FEB. 2002
LA DEMOCRACIA ES PREFERIBLE A CUALQUIER OTRA FORMA DE GOBIERNO	76	71	75	73	71	58	57	62
EN ALGUNAS CIRCUNSTANCIAS UN GOBIERNO AUTORITARIO PUEDE SER PREFERIBLE A UNO DEMOCRÁTICO	11	15	15	15	16	21	18	13
A LA GENTE COMO UNO NOS DA LO MISMO UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO QUE UNO NO DEMOCRÁTICO	6	11	8	10	11	17	21	20
NS/NC	7	3	2	2	2	4	4	5

Fuente: Latinobarómetro, 1995-2001.
Base: Argentina. Noviembre 2001. PNUD.

Hay que echar las bases institucionales para la renovación del sistema de partidos

Sin partidos no habrá régimen democrático, pero tampoco éste podrá existir sin una profunda e impostergable renovación del sistema de partidos.

- Análisis FODA de la situación de los partidos políticos en relación con los desafíos de esta etapa:

Fortalezas: Imprescindibles para el funcionamiento de la democracia representativa; implantación nacional; capacidad para organizar la competencia electoral; conciencia de la actual crisis de representación.

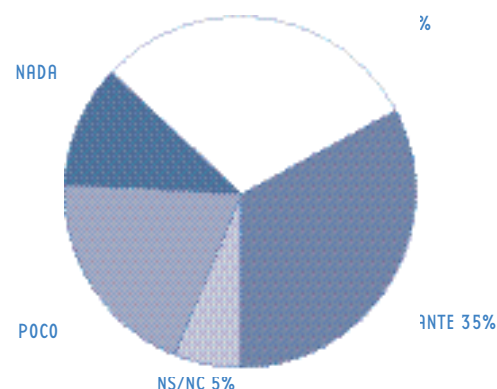
Oportunidades: Continuidad de las reglas de juego democráticas; inexistencia de fuertes tendencias antisistema; percepción en la sociedad de la posibilidad de cambios.

Debilidades: Ausencia de perfiles programáticos e ideológicos definidos; conservadurismo y pasividad; Comportamientos autorreferenciales; predominio de incentivos selectivos; supervivencia organizativa dependiente de los recursos estatales; cartelización; corrupción; fragmentación interna del poder; dispersión

de recursos; patronazgo y clientelismo; dificultad para fijar la agenda; escasa capacitación; dificultad para encarar un proceso de autotransformación.

La participación en partidos políticos

Pregunta: “¿En qué medida considera que es necesario para el país que la gente como usted participe en un partido político?”



Fuente: Gallup Argentina.

Base: Entrevistados que no participan de un partido político (n=1797).

Amenazas: Deterioro de la legitimidad democrática; pérdida de la legitimidad de los partidos en la sociedad; canalización de las demandas por fuera de los partidos.

- Aun en medio de la tormentosa relación entre ciudadanía y partidos, parecería ser ampliamente aceptada la necesidad de la existencia de éstos e, inclusive, la posibilidad de su modificación, adaptándolos a los requerimientos actuales de la sociedad.

Está claro que constituyen entidades fundamentales e irremplazables del sistema democrático y en tal sentido son acreedores del máximo cuidado institucional, pero está igualmente claro que el actual nivel de descrédito no es una conclusión arbitraria, ya que su actuación concreta ha dado muestras de profundos vicios que deben ser erradicados como condición para su rehabilitación en la consideración pública.

La demanda por un Estado activo como condición necesaria del desarrollo humano

Los argentinos son conscientes de la pérdida de atributos del Estado frente al poder económico y no exigen un regreso a su viejo patrón empresario propio del populismo, pero reclaman un Estado responsable, con capacidad de control sobre el mundo de la economía y que responda a las demandas sociales.

- La experiencia –particularmente en la Argentina– muestra que sin la existencia de un Estado activo, la convivencia social queda sujeta a las leyes del mercado, y los eventuales progresos que registre el proceso de modernización tienen el costo de graves problemas económicos, sociales y políticos, en perjuicio directo de las capas más desfavorecidas.

Y ello sólo puede ser atendido reservando para el Estado un núcleo de herramientas de control, compensación y promoción de políticas que atempere las consecuencias más negativas del fenómeno y evite la profundización de las inequidades. En esta línea se manifiesta la abrumadora mayoría de las personas consultadas, al demandar prioritariamente de las autoridades la defensa de sus condiciones de vida, requisito sine qua non del desarrollo humano.

- La reafirmación de la democracia en la Argentina alude tanto a los aspectos de

procedimiento cuanto a los contenidos de mayor equidad en la distribución de la riqueza socialmente producida.

LA DEMOCRACIA QUE LOS ARGENTINOS MANIFIESTAN QUE QUIEREN TENER.

“Tan importante es subrayar la necesidad de democracia como salvaguardar las condiciones y las circunstancias que garantizan el alcance del proceso democrático.

Con todo lo valiosa que es la democracia como principal fuente de oportunidades sociales (reconocimiento que puede exigir una ardorosa defensa), también es necesario analizar las formas y los medios para que funcione bien, realizar su potencial.

El logro de la justicia social depende no sólo de las formas institucionales (incluidas las normas y reglas democráticas), sino también de que éstas se pongan verdaderamente en práctica”. (Desarrollo y libertad, Planeta, Buenos Aires, 2000).

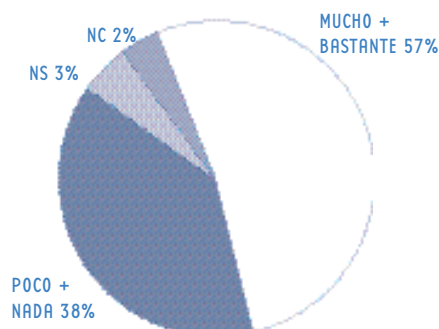
Hacia una reformulación participativa de la democracia desde las bases locales

La reciente experiencia de movilizaciones populares configura un fenómeno de superación cualitativa del activismo social, un intento de constitución del espacio público y un despertar de la participación ciudadana que puede contribuir a reforzar la calidad de la democracia.

- Es cierto que desde diciembre de 2001 el fenómeno fue perdiendo lozanía, pero todavía tiene real presencia en el paisaje sociopolítico y podría dar lugar a cauces más productivos para una reformulación de la democracia desde bases locales. Las asambleas suponen un rebrote solidario luego de tantos años de individualismo y privatización de la vida y ese es un capital muy significativo que abona una redefinición de la ciudadanía, con la reconstitución, desde abajo, de firmeslazos sociales.
- La política, reformada después del derrumbe institucional, no podría prescindir de una relación madura con estas nuevas formas de expresión y sus actores, aunque, claro, la tarea no es simple, dada la desconfianza que las separa.
- Hay aquí una doble responsabilidad entre quienes están en el gobierno o aspiran a estarlo y ese otro rostro polimorfo de una sociedad movilizadora por sus derechos.
- Así, la democracia vuelve a colocar como desafío la posibilidad de una nueva articulación entre política y sociedad, acorde con las actuales circunstancias.

Medida en que las manifestaciones influyen o condicionan las decisiones que toman los dirigentes

Pregunta: "¿En qué medida cree usted que estas manifestaciones, como los cacero-lazos, piquetes, marchas, influyen o condicionan las decisiones que toman los dirigentes? ¿Diría que influyen?"



Fuente: Gallup Argentina.

Hacia una nueva matriz federal para asegurar la gobernabilidad democrática

- Como en las investigaciones precedentes, el funcionamiento del federalismo argentino es la clave de bóveda de la crisis actual.

La mezcla confusa de presidencialismo, parlamentarismo y federación de gobernadores que incide en el sistema electoral y de organización institucional de la Argentina, plantea un serio conflicto para la gobernabilidad.

Así, la elección presidencial, con voto directo y distrito único, implica su definición en la densidad poblacional de la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, mientras que la elección de legisladores a nivel nacional, con la sobrerrepresentación de las provincias y la presencia paritaria de las provincias en el Senado, neutraliza la capacidad de decisión del Poder Ejecutivo, condicionándolo a negociaciones permanentes que no

siempre son planteadas de manera clara y directa. Por otro lado, el paulatino rediseño del mapa de partidos plantea como camino electoral ineludible la construcción de coaliciones que permitan integrar mayorías suficientes para el triunfo.

- Con todo ello, en la combinación de ambos elementos, la gobernabilidad del país exige el despliegue de un doble juego de alianzas y coaliciones: uno, básicamente con sustento en las áreas metropolitanas, para ganar elecciones, y otro, múltiple, con distintas fuerzas provinciales, para garantizar la sustentabilidad del gobierno. Estas preocupaciones no pueden estar ausentes de las necesarias modificaciones de la legislación y de los regímenes sobre los que se sostienen condicionamientos tan rígidos del funcionamiento institucional.

CONCLUSIONES

Los desafíos descriptos y las propuestas que de ellos se derivan forman parte de una agenda de gobernabilidad democrática a mediano y largo plazo, a la par de la atención inmediata de la emergencia.

Esos cambios requieren un nuevo papel de la dirigencia política, empresaria y sindical, como también de la sociedad civil, celosa de sus derechos pero menos proclive a cumplir con sus deberes. Exigen también una nueva mirada de la comunidad internacional que facilite las condiciones para la reconstrucción del país.

En la agenda de un nuevo reformismo, la renovación institucional del federalismo es una pieza clave para poner en marcha una estrategia de desarrollo

regional con equidad y para organizar las bases de funcionamiento del régimen político, hoy amenazado por las tendencias centrífugas. Argentina puede aprender de otras experiencias de federalismo cooperativo para asegurar el bienestar de todos sus habitantes.

Como se señala a lo largo de éste y todos los trabajos que conforman esta investigación, el presupuesto básico para emprender las reformas necesarias pasa por un consenso político y moral asentado en la voluntad política de llevar a cabo las transformaciones que la sociedad demanda. Sólo así podrá torcerse la inercia de la decadencia y conducir al país por la senda del Desarrollo Humano.

**EN BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES**

Copyright © 2002
Programa de la Naciones Unidas
para el Desarrollo – PNUD
Esmeralda 130 piso 13,
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.pnud.org.ar

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

El análisis y las recomendaciones aquí contenidas no reflejan necesariamente la opinión del PNUD.

Impreso en Argentina.
Noviembre 2002

Hecho en depósito que establece la ley 11.723

Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina / 2002

DESIGUALDAD Y POBREZA

AUTORES

La presente publicación es resultado del trabajo del Equipo del Informe Nacional Desarrollo Humano en Argentina: Liliana De Riz (Coordinadora del Informe y autora Principal), Luis Acosta (Consultor Principal) y Mariana Clucellas (Asistente Técnica). Consultores: Javier Balsa, Ignacio Drake, Silvana Fumega, Mario Moldovan, Luciano Pafundi, Héctor Palomino y Ernesto Pastrana. Dentro de las pautas de trabajo propias del PNUD, este equipo mantuvo vínculos de cooperación con consultores con asiento en Chile y en Bolivia. Agradecemos, particularmente, la asesoría permanente brindada por Fernando Calderón de la oficina del PNUD de Bolivia.

Un Consejo Asesor integrado por Raúl Baglini, Ricardo Gil Lavedra, Dagnino Pastore, Juan Sourrouille, José Caro Figueroa, Alieto Guadagni, Carlos Reboratti y Pablo Vinocur llevó a cabo el seguimiento de este estudio. Vaya nuestro agradecimiento a todos los que brindaron su apoyo y su aporte por el esfuerzo realizado.

Fueron comentaristas: Carlos Reboratti, Francisco Delich y Pablo Vinocur

ÍNDICE

ARGENTINA EN CRISIS	6
LAS POSIBILIDADES DE UNA EMPRESA COLECTIVA	8
ARGENTINA Y UN NUEVO ENFOQUE PARA EL DESARROLLO	12
LA CALIDAD DEL CRECIMIENTO	14
EL MAPA DEL DESARROLLO HUMANO EN ARGENTINA	18
RADIOGRAFÍA DE LA DESIGUALDAD. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO AMPLIADO (IDHA) DE PROVINCIAS Y REGIONES	22
LA DESIGUALDAD URBANO-RURAL	32
EL DETERIORO DE LOS INGRESOS	36
LA DISTRIBUCIÓN DESIGUAL DEL INGRESO	38
LA POBREZA: UN MAPA QUE SE EXTIENDE	42
EL PAÍS DE LOS “NUEVOS POBRES”	48
LOS GRUPOS VULNERABLES Y LA CRISIS	54
LA DEUDA SOCIAL EN CRECIMIENTO	56
UNA SOCIEDAD QUE NO SE RESIGNA	60
EL TRUEQUE: LA BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS	64
EL MOVIMIENTO DE EMPRESAS RECUPERADAS	68
LOS “PIQUETEROS”	72
CARTONEROS: LA ECONOMÍA DE LA BASURA	74
CONCLUSIONES	78
ANEXO ESTADÍSTICO	82
BIBLIOGRAFÍA	98

ARGENTINA EN CRISIS

¿Cómo fue posible que un país señalado y destacado por sus recursos naturales, económicos y humanos se haya desbarrancado, al punto de convertirse en una referencia negativa a nivel internacional? Esta pregunta, con su carga de ingenuidad y dramatismo, expresa y sintetiza como ninguna otra los alcances, matices y magnitud de la crisis que soporta la Argentina. Para que esa incógnita no se convierta en un mero estertor retórico, que sume queja sobre queja a las más legítimas o frívolas profecías apocalípticas, este trabajo se propone abordar sin prejuicios y con el mayor rigor científico la compleja trama de un proceso que hoy sólo parecería concebirse como una decadencia tan palpable como imprecisa.

Argentina enfrenta una crisis económica, social

y política de profundidad desconocida en su historia contemporánea. La crisis económica es un episodio reiterado que reconoce al menos tres antecedentes de envergadura en el último cuarto de siglo: las crisis de 1975, 1981 y 1989. No obstante, la magnitud de la presente crisis económica y su combinación con la crisis política, institucional y social, adquiere formas inéditas. Todos los actores sociales y políticos padecen en distintos grados los efectos de este trance incierto, pero al mismo tiempo son –somos– conscientes de su carácter estructural, de su significación histórica, más allá de la divergencia de diagnósticos y de propuestas.

Cuando se comenzaron a elaborar los trabajos incluidos en esta serie de Cuadernos de Desarrollo Humano, a mediados del año 2001, el estancamiento económico, persistente desde 1998, prefiguraba el temido horizonte del quiebre económico, social e institucional del país. Al momento de llegar a su versión final, las peores expectativas que afloraban un año atrás se cumplieron, acaso con un dramatismo que nadie esperaba.

Durante la década del 90, Argentina mantuvo la mejor posición relativa entre los países de América Latina en el Índice de Desarrollo Humano. La realidad presente, en cambio, está signada por la caída en el PBI que, según estimaciones de la CEPAL, será en 2002 no inferior al 13,5%. Las tendencias de crecimiento del desempleo, y la consiguiente caída en los ingresos individuales y familiares así como la inaudita expansión de la pobreza experimentadas a lo largo de la década del 90, se agravaron aún más. Hoy la pobreza afecta al 53% de los argentinos y la indigencia alcanza al 25% de la población urbana, según datos del Instituto de Estadística y Censos (INDEC).

RUSIA Y ARGENTINA

Pensar inicialmente que el caso ruso y el argentino son comparables no suena del todo descabellado teniendo en cuenta grandes rasgos de ambas crisis y recesiones. Ciertas particularidades se repiten y producen, asombrosamente, situaciones no sólo comparables sino extremadamente similares. Reformas económicas, desigualdad, descontrol estatal, colapso financiero, corrupción, empobrecimiento, desempleo, deterioro de los indicadores de desarrollo humano, desnutrición, trueque, sustitutos del dinero y economía en especias, criminalización y/o "sicilianización" rusa son algunas de las características comunes.

Según el Informe "Consultations with the poor" del Banco Mundial (1999), los pobres rusos perciben a la falta absoluta de dinero y/o a los ingresos insuficientes como las causas inmediatas de su pobreza e identifican a la perestroika como el comienzo de todos sus males. Y aunque no hayan producido una consigna pública de "que se vayan todos" a la argentina, la mayoría de los rusos responsabiliza a los líderes políticos o miembros del gobierno por haber "deliberadamente arruinado el país" para satisfacer sus propios intereses económicos.

ARGENTINA TENÍA UN INGRESO PER CÁPITA ANUAL DE CASI US\$ 8000 EN EL 2000 QUE, SIN EMBARGO, ERA APENAS UN 3,3% MÁS ALTO QUE EL DE 1994. EN EL AÑO 2002, SE ESTIMA UN INGRESO DE US\$ 2750 ANUAL. DE UNA ECONOMÍA QUE FLUCTUABA ALREDEDOR DEL ESTANCAMIENTO, PERO MANTENÍA EL NIVEL DE INGRESOS MÁS ELEVADO DE LA REGIÓN, SE PASÓ A OTRA QUE HOY UBICA AL PAÍS ENTRE AQUELLOS DE INGRESOS MEDIO BAJOS DE LA REGIÓN. EL DESENLAZADO TEMIDO –PERO NO POR ELLO CONJURADO– DE UN LUSTRO PERDIDO, ES EL COLAPSO DE LA ECONOMÍA.

Si sólo consideramos la pobreza, el dato contrasta con el que encontramos en Chile, donde el 20% de la población se encuentra en esa situación. Argentina, que había alcanzado un nivel avanzado de desarrollo en la región, enfrenta una “crisis de desarrollo” cuyos efectos destructivos son el resultado de la ejecución de políticas equivocadas y de un sistema político e institucional que no pudo impedir que se llegara al colapso.

Si Argentina no quiebra el rumbo de su decadencia, una nueva generación de argentinos crecerá en una sociedad fragmentada, sin haber disipado las sombras de la anarquía social

e institucional que, ya a fines del siglo XIX, auguraba **Carlos Pellegrini**.

Si, por el contrario, consigue construir un **amplio consenso político y moral** para reconstruir, en un mismo movimiento, el tejido productivo y empresarial, la cohesión social y la calidad de la democracia, podrá **restaurar un sentido de progreso, indefectiblemente ligado al Desarrollo Humano**.

Esta es una empresa colectiva que exige pensar los problemas del desarrollo desde una nueva perspectiva y construir un nuevo orden estatal para frenar la decadencia y el caos.

EL PACTO SOCIAL IRLANDÉS: UNA EXPERIENCIA EXITOSA DE SALIDA A LA CRISIS.

En los años 90, Irlanda dejó de ser un país con alto desempleo (18 %), impresionantes niveles de emigración y un alto nivel de endeudamiento para pasar a tener casi pleno empleo, impresionantes niveles de retorno de emigrantes y bajo nivel de endeudamiento. Si bien la apertura y su ingreso a la Comunidad Europea, así como el rol de la inversión extranjera directa, tuvieron parte de la responsabilidad en la recuperación, ésta no hubiese sido posible sin el “Pacto Social”. El Programa para la Recuperación Nacional (1987–1990) se basó en el acuerdo tripartito entre el gobierno, los empresarios (industriales y agrícolas) y los sindicatos, y estableció una fórmula de acuerdos salariales por tres años que llevó a modestos aumentos anuales. Por su parte, el gobierno se comprometió a reformar el impuesto a los ingresos a favor de los empleados.

Los resultados positivos se evidenciaron rápidamente. En 1990, el crecimiento del PBI alcanzó el 8,5 %. Las exportaciones habían crecido un 48 % entre 1986 y 1990. El desempleo cayó mucho más lentamente, pero finalmente lo hizo. La caída marcada comenzó en 1993 y pasó del 18 % en 1986 al 4.3 % en 2000. El déficit fiscal fue “resuelto” en un período de tres años con un claro apoyo de los principales partidos políticos. Y, pese a que el dolor provocado por la estabilización se extendió a todos los grupos sociales, gracias a la protección social del Estado de Bienestar irlandés los paliativos amortiguaron el sufrimiento y la caída. Durante la estabilización se mantuvieron los niveles reales del gasto social, asegurando un estipendio básico a todo aquel desempleado y la gratuidad de los servicios de educación y salud. El fuerte impulso al asociacionismo local favoreció la amortiguación de los serios problemas de la exclusión social y el desempleo de manera flexible, descentralizada y participativa.

O'Donnell, Rory (1998) “Ireland's Economic Transformation: Industrial Policy, European Integration and Social Partnership”, Working Paper No. 2, Center for West European Studies, European Union Center, University of Pittsburgh.

LAS POSIBILIDADES DE UNA EMPRESA COLECTIVA

Un balance ante esta crisis debe, sin duda, reconocer que a pesar de la gravedad de la situación desatada, Argentina se sostuvo en una democracia que ha hecho del pluralismo un valor y de la intangibilidad de los derechos humanos una convicción compartida. Esta es una novedad en nuestra historia política contemporánea que no se puede desvalorizar. Un ciclo previo a 1983 parece concluido. Otros problemas continúan sin solución de continuidad, como la sostenida desarticulación del Estado y la consiguiente fragmentación social y territorial.

Después de una década de reformas económicas orientadas al mercado, la expectativa de una atenuación de los costos sociales producidos por las grandes transformaciones de la década del noventa se ha visto frustrada.

El tan mentado “derrame” de los beneficios del crecimiento fracasó del mismo modo que en otras partes, incluidas las experiencias de Inglaterra en los '80 y la más reciente de los Estados Unidos. También se ha frustrado la promesa de un cambio político que promueva más y mejor democracia. La crisis económica se ha agravado, el Estado ha abdicado de su autoridad para controlar a las fuerzas del mercado y la confianza de los ciudadanos se ha roto.

La forma en que Argentina pretendió insertarse en el mundo globalizado no resultó sostenible.

Esta es una de las más duras pero fructíferas lecciones que se extrae de la crisis actual. No caben dudas de que el país se globalizó sin integrarse hacia adentro, sosteniendo y agravando disparidades críticas en los niveles de desarrollo humano que obviaron tanto la situación de provincias y regiones empobrecidas como

un mapa de marginalidad creciente. Y para colmo sin aprovechar y apostar a las instancias regionales como el MERCOSUR.

El saldo es una economía vulnerable y una sociedad fragmentada, de extrema desigualdad en el reconocimiento de los derechos y el acceso a los bienes de sus habitantes, y un sistema político ineficaz y crecientemente cuestionado en su representatividad. Transitamos una trayectoria de decadencia que algunos analistas remontan al último cuarto de siglo y otros, incluso, a mucho más atrás. Hoy, la globalización nos encuentra a merced de las fuerzas de mercado y la democracia aparece como insuficiente para proveer soluciones a esta crisis.

Las políticas nacionales han hecho de la Argentina una oportunidad para el mundo, antes que para el país. El acelerado y oscuro proceso de privatizaciones, la apertura ilimitada de la economía, la debilidad de los organismos reguladores del Estado y la concomitante deconstrucción del aparato productivo que resultó de esas políticas, con su secuela de destrucción del empleo, han dejado a la sociedad a la intemperie.

La década del 90 representa una oportunidad perdida que hoy sitúa a Argentina como un caso de desarrollo fallido. Sabemos que lo único que puede controlar a las fuerzas de mercado son instituciones públicas sólidas, un marco de políticas domésticas consistentes y una ciudadanía activa con capacidad de participar en los debates y las decisiones que modelan sus vidas. Esto obliga a pensar el cambio en términos de **una nueva matriz de relación entre el Estado y la sociedad**. Un Estado que tenga la capacidad de arbitrar a favor de los más débiles para asegurar una política nacional territorial que motorice la reconstrucción del aparato productivo con equidad.

Tras cuatro años de depresión, y en medio de una grave crisis financiera, uno de los

PESE A LA GRAVEDAD DE LA CRISIS, ARGENTINA CUENTA CON UNA DEMOCRACIA
QUE HA HECHO DEL PLURALISMO UN VALOR Y DE LA INTANGIBILIDAD DE LOS DERECHOS
HUMANOS UNA CONVICCIÓN COMPARTIDA.

LA GLOBALIZACIÓN ES UN
PROCESO CUYOS COSTOS
Y BENEFICIOS DEPENDEN
DE LA FORMA PARTICULAR
EN QUE CADA ECONOMÍA
Y CADA SOCIEDAD
SE VINCULA CON ÉL.
ARGENTINA SE MOVIÓ
EN ESE PROCESO
ADOPTANDO UNA
PERSPECTIVA ERRADA
Y DOGMÁTICA.

La globalización, además de ser un fenómeno de mercado, es un formidable recurso de política. La globalización es también una “agenda” que con frecuencia aparece representada como el “sentido común” de los mercados. Su papel como recurso de política le da una poderosa influencia que homogeneiza el pensamiento y proyecta una visión de lo que es deseable y posible. De esta visión sobre la globalización se deriva una postura pasiva ante sus desafíos, lo que no permite aprovechar adecuadamente las oportunidades que ofrece un mercado mundial cada vez más integrado. Aún no ha llegado el fin de la historia y, por esta razón, las políticas locales y los esfuerzos de integración de los mercados nacionales continúan ocupando un lugar central en las elecciones de política. Las políticas públicas continúan teniendo una base eminentemente nacional y se implementan por autoridades cuya fuente de legitimidad, así como su compromiso, es esencialmente local. La globalización agrava la tensión entre la estructura local de representación y el alcance crecientemente global de los mercados. Pero esta tensión no es nueva. Quienes la administran mejor tienen más posibilidad de explotar los beneficios de un mundo más integrado. El entorno internacional y la globalización ofrecen múltiples oportunidades, entre ellas las de mejorar las condiciones de acceso a mercados antes más segmentados, el debilitamiento de oligopolios y coaliciones que bloqueaban la modernización, la participación en un proceso de producción crecientemente fragmentado y el acceso a un *pool* de abundantes recursos financieros. Pero estas oportunidades son solo potenciales y la capacidad para aprovecharlas está distribuida heterogéneamente entre países.

En efecto, no existe ninguna garantía de que el mejor acceso a los mercados podrá materializarse en mayores beneficios o que el resultado de la acción de nuevas coaliciones será superior al de las preexistentes. Del mismo modo, no hay seguridad de que la mayor disponibilidad de recursos internacionales no será una fuente de volatilidad para economías que se tornan excesivamente dependientes del humor de inversores internacionales que operan en un mundo de información imperfecta. La capacidad de aprovechar estas oportunidades es parte de la responsabilidad de las políticas nacionales: la mayor vulnerabilidad externa (producto de una mayor integración) debe tener como correlato una mayor flexibilidad en la capacidad de respuesta. Desde esta perspectiva, la experiencia de la Argentina en la década de los noventa es ilustrativa. Durante el último decenio, la Argentina dejó atrás muchos de los mecanismos heredados del período de sustitución de importaciones que habían cumplido con creces su ciclo vital, incluso llevando a comportamientos rentistas que resultaban gravosos para el conjunto de la sociedad. La inestabilidad macroeconómica crónica y el aislamiento de la economía internacional eran lastres con un peso cada vez mayor. Eran necesarias reformas que dieran más lugar a los mecanismos de mercado y promovieran una mayor apertura, así como más disciplina fiscal y monetaria. La Argentina se movió en esa dirección, pero adoptando una perspectiva fragmentada y dogmática.

Roberto Bouzas: “Argentina después de las reformas”. Revista Brasileira de Comercio Exterior, Vol. 71.Abril-Junio 2002.

principales dilemas de la Argentina reside en restablecer el crecimiento para reparar el tejido social de la igualdad y recuperar un destino común. **Esta empresa colectiva no se produce en medio de un vacío social.** Grandes sectores de la sociedad conservan vigor y ganas de hacer como lo muestra la multiplicación de organizaciones de la sociedad civil que buscan nuevas formas de participación ciudadana en formulación de una agenda pública que las interprete. Se trata de un intento de reequilibrar el peso de factores económicos que, por la excesiva concentración de poder en sus manos, han destruido controles que caracterizan al Estado de Derecho y la vigencia de la seguridad jurídica. Precisamente, la crisis se erige en una oportunidad para estimular articulaciones que permitan que la sociedad misma incida directamente en lo público. Del mismo modo, el surgimiento

ARGENTINA CUENTA CON MUCHOS Y VARIADOS ELEMENTOS POSITIVOS PARA INICIAR LA RECONSTRUCCIÓN DE LO DESTRUIDO E INNOVAR EN LA SENDA DE UNA DEMOCRACIA DELIBERATIVA CAPAZ DE INCORPORAR LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA VIDA DE SUS CIUDADANOS Y CIUDADANAS EN POS DE LA CONSTRUCCIÓN PÚBLICA DE UN DESARROLLO CON LIBERTAD E IGUALDAD, CAPAZ DE DAR SATISFACCIÓN A LAS NECESIDADES DE LAS GENERACIONES ACTUALES Y FUTURAS.

de nuevas formas de organización –al calor de la crisis institucional de diciembre de 2001 y la visibilidad, creciente expansión y legitimidad que éstas adquieren–, puede ser concebido como respuestas sociales a la desprotección de vastos sectores de la población, operada a lo largo de la década pasada. En la base de estos movimientos está la necesidad de subsistencia, rasgo compartido por todos los movimientos, que impulsa diversas formas de autoorganización entre quienes recolectan residuos, presionan para el acceso a subsidios de empleo o alimentos, gestionan empresas abandonadas por sus propietarios o intercambian bienes

y servicios en redes de trueque. Esta vida asociativa, como ya señalamos, no surge en un vacío social. Por el contrario, recupera experiencias como el cooperativismo –de desarrollo secular en el país–, particularmente en los emprendimientos productivos impulsados por todos los movimientos, y explora nuevas formas organizativas que canalizan experiencias previas en el mundo del trabajo.

La situación actual, antes que ser vista como una disolución de los lazos sociales, puede ser mirada como una crisis de cambio que impulsa a rescatar lo promisorio del pasado e innovar en pos de un crecimiento socialmente compartido que permita a todos vivir juntos y en paz.

Argentina cuenta con muchos y variados elementos positivos para iniciar la reconstrucción de lo destruido e innovar en la senda de una democracia deliberativa capaz de incorporar la dimensión política de la vida de sus ciudadanos y ciudadanas en pos de la construcción pública de un desarrollo con libertad e igualdad, capaz de dar satisfacción a las necesidades de las generaciones actuales y futuras.

El propósito de este Cuaderno de Desarrollo Humano: **Desigualdad y Pobreza**, es indagar sobre el estado del desarrollo humano en las provincias que componen la vasta geografía del país y, en este sentido, se complementa con una radiografía de las capacidades y potencialidades de la Argentina para competir en un mundo globalizado. Este último tema es abordado en el Cuaderno dedicado a la **Competitividad en las provincias argentinas** y complementado con la visión de la ciudadanía sobre la democracia, desarrollada en el Cuaderno sobre **Democracia y los argentinos**.

ARGENTINA Y UN NUEVO ENFOQUE PARA EL DESARROLLO

Es difícil para quienes viven esta crisis avizorar lo nuevo que está naciendo. Sin embargo, la experiencia del siglo pasado confirma que las grandes crisis gestaron cambios que quienes las sufrieron estaban lejos de imaginar. ¿Cómo hacer, pues, para que este virtual colapso sea una oportunidad de emprender el rumbo del crecimiento económico, la integración social y la profundización de la democracia? Esta pregunta no tiene hoy una respuesta cierta. No obstante, el propósito de los Cuadernos que integran esta serie de Desarrollo Humano es contribuir al debate de las políticas públicas que expandan las libertades sustantivas de la sociedad, a partir de un nuevo enfoque del desarrollo cuya meta es la expansión de las capacidades y opciones de las personas en diversas áreas: económica, política, social y cultural. Con este fin, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estimula la creación de instrumentos para la observación y análisis de la realidad argentina, bajo el supuesto de que sólo es posible mejorar la calidad de vida si se mejora la calidad de las instituciones y de las políticas públicas. Para que esto ocurra es preciso planificar; y la planificación exige informaciones que reflejen la realidad y un nuevo concepto de desarrollo que abarque la sociedad toda y no sólo la economía.

Los países que, como Argentina, han instrumen-

tado procesos de descentralización en diversas áreas de la esfera pública, no sólo requieren mejorar la calidad de la gestión sino, además, sistemas de información confiables que brinden una visión actualizada de las condiciones socioeconómicas en su territorio. Se trata de un insumo crítico para todos los niveles de gobierno: en el central, porque se necesita conocer la evaluación de las gestiones provinciales para definir, entre otras acciones, aquellas compensatorias que aseguren una calidad de servicios adecuada y equitativa en todo el territorio; en los gobiernos provinciales y municipales, porque en la medida en que se conozcan y cuantifiquen la diversidad de condiciones sobre las cuales operar, se podrá evaluar con mayor probabilidad de éxito tanto la factibilidad de las iniciativas, cuanto el logro de los objetivos.

En un mundo de finanzas globalizadas, uno de los mayores retos es alcanzar una complementariedad armónica entre el desarrollo social y el económico. Suponer que en cuanto las economías se recuperen las sociedades alcanzarán el nivel social del que disfrutaban antes de la crisis económica, es una falacia. No ha ocurrido así en América Latina donde el número de personas que viven por debajo de la línea de pobreza en áreas urbanas pasó de 25,3% en 1980 a 29,8% en 1999 (CEPAL: *"El Panorama Social de América Latina 2001-2002"*).

LA CALIDAD DEL CRECIMIENTO

Nuestra experiencia como país confirma que no basta crear riqueza; es preciso preguntarse sobre **la calidad del crecimiento** para lograr que la expansión productiva se traduzca en el mediano plazo en mayor equidad entre los habitantes de las provincias y regiones.

Las propuestas de profundización de la industrialización, que la CEPAL y el desarrollismo expusieron hacia 1960, hicieron hincapié en el crecimiento económico, la acumulación de capital y el aumento de la productividad. Pero no prestaban atención a la calidad del desarrollo, a la calidad de vida o a aspectos sociales como la distribución de la renta y la riqueza. Tampoco lo hicieron los enfoques alternativos que planteaban un desarrollo manufacturero hacia afuera, surgidos a comienzos de los años setenta. Durante las décadas del 70 y del 80 —signada esta última por la crisis de la deuda—, la economía argentina estuvo dominada por los abruptos altibajos del corto plazo. No hubo debate sobre una estrategia

de crecimiento. Tampoco, por lo tanto, tuvo lugar una discusión acerca de la calidad del crecimiento que asegurase la equidad, como lo planteó la CEPAL a fines de los '80. No lo hubo, desde luego, bajo la dictadura militar que suprimió toda deliberación, pero tampoco bajo los gobiernos civiles. Las prioridades de la política económica fueron la estabilización de precios y el manejo del ciclo económico.

A comienzos de los '90, el éxito del plan de convertibilidad y estabilización de precios —en el marco de una inédita afluencia de capitales— permitió abrigar la esperanza de que con la adopción de adecuadas reformas estructurales podía iniciarse un proceso de expansión sostenido. Sin embargo, el crecimiento experimentado en el primer lustro de los '90, pronto mostró que era fruto de factores transitorios y sembró dudas acerca de las estrategias de crecimiento fundadas en las premisas de estabilidad, liberalización comercial y financiera de la economía, y mayor prota-

MODELO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EQUILIBRADO Y ARMÓNICO

Es necesario un modelo de crecimiento económico que incluya a todos los sectores y regiones a través de una distribución del ingreso más equitativa; que evite las migraciones excesivas hacia los grandes centros urbanos con adecuadas políticas de población y territorio; que permita la plena utilización de los recursos locales y que sea capaz de lograr a la vez pleno empleo, la estabilidad monetaria, un desarrollo sostenible en el tiempo y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas y su acceso a programas de asistencia crediticia, tecnológica y a servicios de desarrollo empresarial.

Bases para la reforma. Diálogo Argentino. PNUD. 11 de Julio de 2002.

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DISMINUCIÓN DE LA POBREZA.

Pese a la clara relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, se refuerza la idea de que la modalidad particular del crecimiento en cada país ha tenido efectos diferenciados sobre el desarrollo social y, específicamente, en el alivio de la pobreza. Así, mientras que en Argentina, con un crecimiento promedio del ingreso per cápita de 3,3% en la década de 1990, redujo la pobreza en un modesto 0,8%, en Colombia, un crecimiento de tan sólo 0,6% permitió una merma de la pobreza apenas inferior a la Argentina (0,3%).

CEPAL Panorama social de América Latina, 2000-2001

gonismo del mercado a expensas del Estado, inspiradas en el denominado "*Consenso de Washington*".

Hoy el país necesita un debate sobre la estrategia de crecimiento. Pero a la luz de la experiencia pasada, resulta imprescindible un enfoque multidisciplinario del desarrollo más allá del crecimiento de la economía y que, por lo tanto, preste la debida atención a la calidad de vida, a la distribución de la renta y la riqueza, a la calidad sostenible del desarrollo –los aspectos medioambientales– al papel de la mujer, de las minorías y de las comunidades indígenas.

Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, **el crecimiento económico no es un fin sino un medio para acrecentar las capaci-**

dades humanas en salud, educación, calidad de vida; en suma, para ampliar las libertades de elegir el tipo de vida que hombres y mujeres quieren vivir, de acuerdo con sus valores y estrategias de acción.

A lo largo de una década el PNUD ha trabajado sobre el enfoque del Desarrollo Humano con el convencimiento de que el éste es mucho más que la expansión de la riqueza y que su objetivo debe ser una concepción alternativa del bienestar de las personas. En contraste con el privilegio acordado al crecimiento del ingreso, en la visión tradicional del desarrollo, la piedra de toque del enfoque desarrollado por **Mahbub ul Haq y Amartya Sen** es la expansión de las libertades sustantivas que tengan las sociedades y que están vinculadas con el logro de capacidades de sus ciudadanos y la distribución equitativa de las oportunidades para elegir el tipo de vida que quieren vivir. Así concebido, el Desarrollo Humano dirige la atención hacia los fines que hacen al desarrollo, en lugar de hacerlo hacia los medios que, *inter alia*, juegan un papel prominente

“No hay que subordinar más el desarrollo humano al desarrollo económico; debemos invertir esto y subordinar el desarrollo económico al desarrollo humano. Ése me parece es el papel ético fundamental. No debemos ser simples objetos en este Titanic sin piloto, sino que debemos cambiar y ser sujetos de la aventura humana”.
Edgar Morin. ¿Estamos en un Titanic? La Nación, 1-09-2002

en ese proceso (Sen, 1999). Al valor de la eficiencia productiva se sumó el de la libertad de los individuos para elegir y el de la equidad en la distribución de los bienes materiales y simbólicos. La libertad de elegir de los individuos es concebida como un bien colectivo, sólo socialmente sustentable si el desarrollo crea un ambiente propicio para que todos puedan desplegar sus potencialidades y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa, conforme a sus necesidades e intereses (Sen, 1989).

Como observa Ralph Dahrendorf, la generación de riqueza, la cohesión social y la libertad política son la clave de todo proyecto realista de bienestar social y su objetivo más ambicioso. (Dahrendorf, 1996)

EN ARGENTINA SE HAN PRIVILEGIADO LOS MEDIOS EN LUGAR DE LOS FINES: SE HAN HECHO ESFUERZOS PARA LOGRAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, PERO NO SE HA TENIDO EN CUENTA LA CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DEL MISMO. LOS COMPONENTES ESENCIALES DEL PARADIGMA DEL DESARROLLO HUMANO SON LA *EQUIDAD* EN EL ACCESO A LAS OPORTUNIDADES DE DESARROLLO, LA *SUSTENTABILIDAD* QUE PRESERVE LA CAPACIDAD DE PRODUCIR NIVELES SIMILARES DE DESARROLLO HUMANO PARA LAS GENERACIONES FUTURAS, LA *PRODUCTIVIDAD* QUE REQUIERE INVERTIR EN LA GENTE Y UN ENTORNO MACROECONÓMICO QUE LES PERMITA REALIZAR SU MÁXIMO POTENCIAL Y EL *EMPODERAMIENTO* DE LA GENTE, EN EL DOBLE SENTIDO DE GANAR CAPACIDAD DE CONTROL SOBRE LOS RECURSOS (FÍSICOS, INTELECTUALES, FINANCIEROS) Y SOBRE SUS CREENCIAS, ACTITUDES Y VALORES.

EL DESARROLLO HUMANO Y EL DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE POBREZA SON DERECHOS BÁSICOS

El desarrollo humano y el derecho a una vida libre de pobreza son derechos humanos básicos.

Con la reforma constitucional de 1994, se incorpora el inciso 19 del artículo 75 que regula una serie de derechos relacionados con la dimensión social de los individuos. Así, se establece que el Congreso deberá:

"Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento".

Constitución de la Nación Argentina.

EL MAPA DEL DESARROLLO HUMANO EN ARGENTINA

Argentina es un país extenso y heterogéneo que presenta fuertes contrastes entre las provincias en cuanto a recursos naturales, producción, capacidad institucional y niveles de bienestar de sus habitantes. El Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por Naciones Unidas en sus Informes de Desarrollo Humano a nivel mundial, permitió al PNUD medir el desarrollo a través de tres componentes básicos: longevidad, educación y estándar de vida. El perfil del desarrollo humano, obviamente, no se agota en el Índice de Desarrollo Humano aunque éste es una herramienta clave para su medición.

La comprensión de las condiciones del desarrollo de un país exige un análisis de diferentes indicadores, incluso cualitativos, que abarquen dimensiones como las libertades políticas, así como el efecto resultante de la interacción entre los mismos.

El Índice de Desarrollo Humano que se presenta aquí fue elaborado durante el año 2001 con la metodología utilizada por el PNUD. El propósito fue ilustrar la magnitud de las disparidades de desarrollo entre las provincias y regiones que conforman el país. La fuente principal de datos fueron las ondas de octubre de 1995 y de octubre de 2000 de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), relevada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Además, se obtuvieron datos estadísticos publicados y no publicados del propio INDEC y del Banco Mundial.

¿Confirman los resultados arrojados en el **Gráfico 1** las presunciones acerca de las críticas disparidades en el desarrollo de las provincias y regiones del país que hicieron que no pocos analistas afirmaran que en Argentina coexisten varios países? La sorpresa es que no lo hace en la medida de lo esperado.

El Índice de Desarrollo Humano presenta valores relativamente altos, de 0,700 o más, para todas las provincias en los años 1995 y 2000.

La Ciudad de Buenos Aires en 1995 y 2000 y la provincia de Tierra del Fuego en 2000, presentan niveles de IDH superiores a 0,800 que las califica como jurisdicciones de desarrollo humano alto, con datos comparables a la República Checa y Costa Rica, respectivamente

Tendencia del IDH según el IDH 2002							
PAÍSES (ORDENADOS SEGÚN NIVEL DEL IDH)	1975	1980	1985	1990	1995	2000	TASA 2000/ 1975
EEUU	0,863	0,884	0,898	0,914	0,925	0,939	9%
ARGENTINA	0,785	0,799	0,805	0,808	0,830	0,844	8%
CHILE	0,702	0,737	0,754	0,782	0,811	0,831	18%
MÉXICO	0,689	0,734	0,752	0,761	0,774	0,796	16%
COLOMBIA	0,660	0,690	0,704	0,724	0,750	0,772	17%
PARAGUAY	0,665	0,699	0,705	0,717	0,735	0,740	11%
BRASIL	0,644	0,679	0,692	0,713	0,737	0,757	18%
PERÚ	0,641	0,669	0,692	0,704	0,730	0,747	17%
BOLIVIA	0,514	0,548	0,573	0,597	0,630	0,653	27%

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2002. UNDP. Países ordenados por orden decreciente acorde con el promedio de sus niveles de IDH (1975 - 2000)

Los países con más altos niveles de IDH son los que presentan, como es dable esperar, menor tasa de variación del IDH entre los extremos del período considerado. Utilizando el punto de corte de IDH = 0,800 para determinar los países de alto desarrollo humano, según el criterio empleado por Naciones Unidas, Argentina desde 1985 y Chile desde 1995, resultan catalogados de esa manera.

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

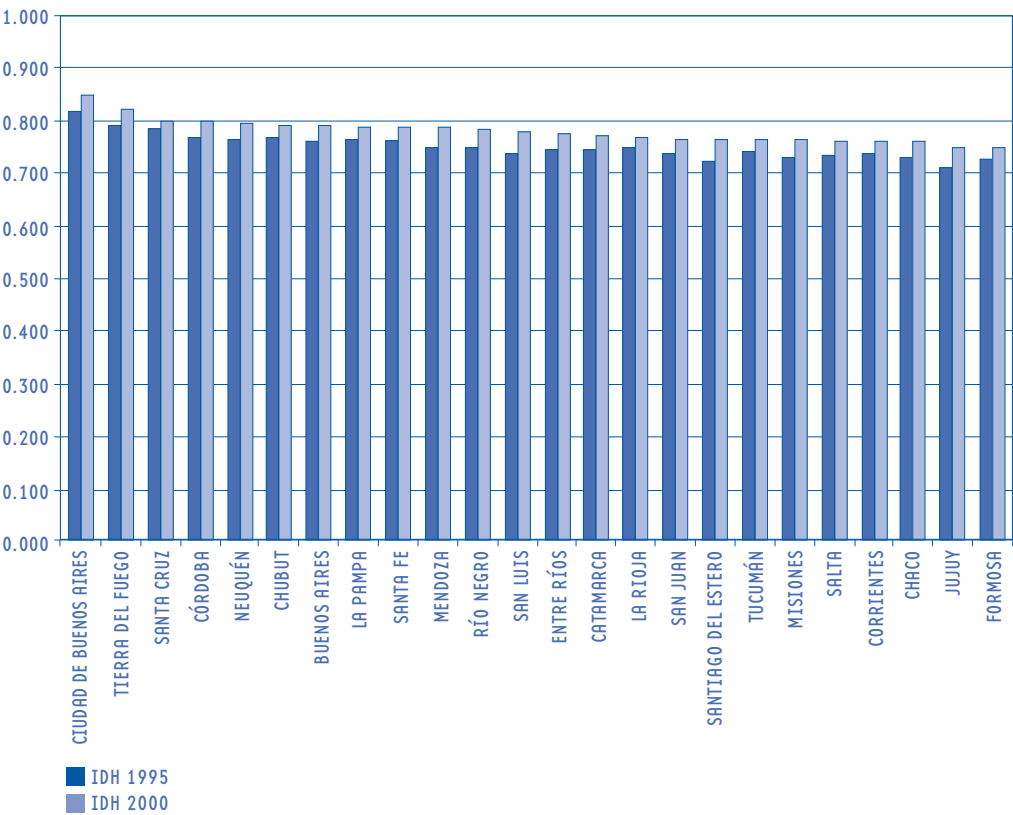
El IDH se propone medir algunas de las dimensiones esenciales del desarrollo humano, sin pretender abarcarlas a todas. Las necesidades de las personas suelen ser múltiples y cambiar en el tiempo.

Y muchos de sus aspectos necesitan estudios cualitativos. Existen, sin embargo, algunas condiciones básicas que son comunes a todas las sociedades y en todo tiempo: (1) Tener una vida larga y sana, (2) poseer los conocimientos necesarios para comprender y relacionarse con el entorno social y (3) poseer los ingresos suficientes para acceder a un nivel de vida decente. Son estas dimensiones que están en la base de los indicadores específicos que componen el IDH. El índice busca reflejar características estructurales y de largo plazo del desarrollo: no tan sensible a situaciones o cambios coyunturales. Los indicadores que sirven para medir las tres dimensiones que refleja el IDH son los siguientes:

1. Longevidad (Tener una vida larga y sana): Esperanza de vida al nacer (años) / 2. Nivel educacional (Poseer conocimientos necesarios): Combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación de dos tercios) y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (ponderación de un tercio). / 3. Nivel de vida (Tener ingresos suficientes): PIB real per cápita (PPA en dólares). El IDH es un valor que varía del 0 al 1. A medida que se acerca a 1 el nivel de desarrollo humano se aproxima al óptimo.

LOS DATOS DE LA EPH CORRESPONDEN A 28 CONGLOMERADOS URBANOS QUE CUBREN LA TOTALIDAD DEL TERRITORIO DEL PAÍS Y EL 61% DE SUS HABITANTES. ASÍ, LA UNIDAD DE ANÁLISIS DE ESTE INFORME ESTÁ REFERIDA A LOS AGLOMERADOS URBANOS DE LAS 24 JURISDICCIÓNES. ESTA ES UNA LIMITACIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES QUE HEMOS TRATADO DE SUBSANAR PARA EL CASO DE LA POBLACIÓN RURAL EN EL APARTADO REFERIDO A LAS DESIGUALDADES URBANO-RURALES. PARA EL CÁLCULO DEL ESTÁNDAR DE VIDA SE UTILIZÓ EL INGRESO TOTAL FAMILIAR (ITF) PER CÁPITA PARA CADA JURISDICCIÓN, AJUSTADO POR DIFERENCIAS DE PRECIOS ENTRE REGIONES DEL PAÍS Y POR LA PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO (PPA) DADO QUE ESTE INDICADOR REFLEJA MEJOR EL INGRESO OBTENIDO POR LAS FAMILIAS QUE EL PBI PER CÁPITA, UTILIZADO PARA EL ANÁLISIS DE PAÍSES.

Gráfico 1. Comparación de los índices de desarrollo humano en las provincias argentinas, 1995-2000



Fuente: Elaboración propia de las ondas de octubre de 1995 y 2000 de la EPH (INDEC).

(Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2002)
El resto de las provincias presentan un IDH de nivel medio y oscilan entre 0,745 en Formosa y 0,799 en Santa Cruz.

Los resultados, sin embargo, encuentran una explicación en el carácter de los indicadores utilizados para construir el IDH. La naturaleza estructural de indicadores como la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de adultos y la tasa combinada bruta de matriculación, no varían significativamente en el corto plazo. En Argentina, el acceso a la educación básica estuvo prácticamente garantizado desde hace muchos años. En el 2000, la esperanza

de vida al nacer oscilaba entre 71,8 en Formosa y 74,7 por mil en Mendoza.

La mejora observada en los IDH en este lustro fue mayor entre las provincias que presentaban los niveles más bajos de IDH en 1995. Sin embargo, el orden relativo entre ellas no se alteró, lo que permite concluir que **algunas provincias ocupan en forma persistente las posiciones menos favorables**. En el norte del país se registran los niveles más bajos y, en particular, son las provincias de Formosa, Chaco y Jujuy las que presentan las situaciones más desfavorables. El IDH mejora a medida que nos desplazamos hacia el centro y sur del país.

El Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) incorpora las mismas variables que el IDH pero desagregadas por género. Los resultados del IDG indican una fuerte igualdad entre hombres y mujeres a nivel nacional. En el año 2000, Argentina presenta un IDG de 0,824 que supera al IDG de los restantes países latinoamericanos; le siguen Chile con 0,812 y Uruguay con 0,821, mientras que México y Brasil alcanzan a 0,775 y 0,736 respectivamente. Las diferencias en el IDG entre jurisdicciones son pequeñas. En el año 2000, la Ciudad de Buenos Aires registró el valor más alto, comparable con el IDG nacional de Grecia (0,870) Los valores más bajos correspondieron a Jujuy (0,799) y Formosa (0,794), pero son superiores a los IDG nacionales de México y Brasil. En Argentina el 52,5% de la población son mujeres. La esperanza de vida de las mujeres ronda los 77 años y la de los hombres, los 70 años. El sistema educativo gratuito y obligatorio tiene más de un siglo en el país, lo que ha hecho posible la temprana igualdad de género. En el Censo de Población y Vivienda de 1990, la razón de mujeres respecto a varones en los niveles primario y secundario era de 97.3%, y alcanzaba el 100% la razón de mujeres respecto a varones en la educación (comprende los ciclos preescolar, primario, secundario, terciario y universitario). No obstante, mucho queda por hacer en el campo de la participación de las mujeres en la economía —afectadas por el agravamiento en la caída del empleo y de los salarios, y la desproporción en las remuneraciones laborales entre hombres y mujeres que se incrementa con la edad y la calificación— y en el de la participación en los niveles decisorios de las instituciones públicas y privadas.

Según datos del INDEC, en 2002 el 28,8% de los hogares de todo el país tiene a una mujer como responsable principal, ya sea porque mantiene a la familia, gana más que el hombre o son viviendas sin presencia masculina. En 1991, la jefatura femenina abarcaba el 22,4% de los hogares. Tradicionalmente, el avance de la mujer como sostén de la familia se asoció a los progresos sociales y culturales. En el caso argentino se explica por la destrucción de empleos en la industria y la construcción, oficios típicamente masculinos. Ese mayor desempleo empuja a las mujeres a buscar un ingreso familiar. En promedio, los ingresos de las jefas de hogar son un 28% inferiores a los de los jefes varones.

RADIOGRAFÍA DE LA DESIGUALDAD. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO AMPLIADO (IDHA) DE PROVINCIAS Y REGIONES

Para reflejar mejor la disparidad de condiciones de vida en las provincias se incorporaron nuevos indicadores a cada una de las dimensiones (longevidad, conocimientos y estándar de vida) en lo que resulta una extensión del IDH, en adelante denominado Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). (Ver pág. 23)

El contraste entre los datos del **Gráfico 1**, que arroja los resultados del cálculo del IDH para los años 1995 y 2000, y los del **Gráfico 2**, (pág. 24) con el cálculo del IDHA, es el resultado de una opción metodológica cuyo propósito es enriquecer el análisis.

La distribución de las jurisdicciones que resulta del cálculo del IDHA permite observar una fuerte disparidad entre las mismas que, sin duda, se verán agravadas en las próximas mediciones con datos que reflejen la envergadura de la crisis iniciada a fines de 2001.

Los valores bajos del índice cubren una variedad de situaciones. En sus extremos, Formosa, Jujuy, Corrientes y Chaco **presentan situaciones críticas** que en la mayoría de los indicadores presentan los valores más bajos de la distribución con la excepción de la matriculación combinada.

En **situaciones graves** encontramos a Misiones, Salta, Catamarca y Tucumán. En estas provincias mejora el porcentaje de alfabetización de adultos y algunos de los indicadores de longevidad y estándar de vida. Tanto en el primer grupo de provincias, como en éste se encuentran los más bajos niveles de ingreso familiar total per cápita, lo que configura una situación de pobreza de capacidades y de medios para elegir la vida que quieren vivir sus habitantes.

En **situaciones desfavorables** se ubican La Rioja,

Santiago del Estero, San Juan y Río Negro. Estas jurisdicciones en general mejoran respecto del grupo precedente en los indicadores de longevidad, el porcentaje de alfabetización de adultos, la tasa de sobre-edad en el polimodal y la tasa de empleo y/o desempleo.

Las **situaciones intermedias**, que oscilan entre un IDHA de 0,510 y 0,603 pueden ser categorizadas en:

- **Situaciones favorables** (San Luis, Chubut, Entre Ríos, Neuquén, Santa Fe y Santa Cruz).

En estas provincias se registran, en general valores bajos de los indicadores en relativamente pocos casos.

- **Situaciones más favorables.** En esta caso se encuentran Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Tierra del Fuego y Córdoba, provincias que a lo sumo presentan un indicador con bajos valores, un ingreso familiar total per cápita en sus valores intermedios y en general, muestran las mejores posiciones en los restantes indicadores (conocimientos, longevidad, estándar de vida).

Ciertamente, la inequidad regional que el IDHA refleja entre amplias zonas de las provincias del nordeste y el noroeste, y el resto del país, resulta del agravamiento de tendencias de larga data. No obstante, las estadísticas del año 2000 no reflejan la verdadera debacle social que se inicia con la crisis institucional de diciembre de 2001 y el estallido de la economía a comienzos del año 2002. En las secciones dedicadas al análisis de la pobreza y la desigualdad de ingresos puede apreciarse el agravamiento de la situación social que habrá de registrarse en las próximas mediciones

MÉTODO UTILIZADO PARA EL CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO AMPLIADO (IDHA)

En este nuevo índice se añadió a la medición de la longevidad, la tasa de mortalidad infantil por causas reducibles. A los logros educacionales se incorporaron la tasa de sobre-edad en la escuela primaria y el índice de calidad educativa.

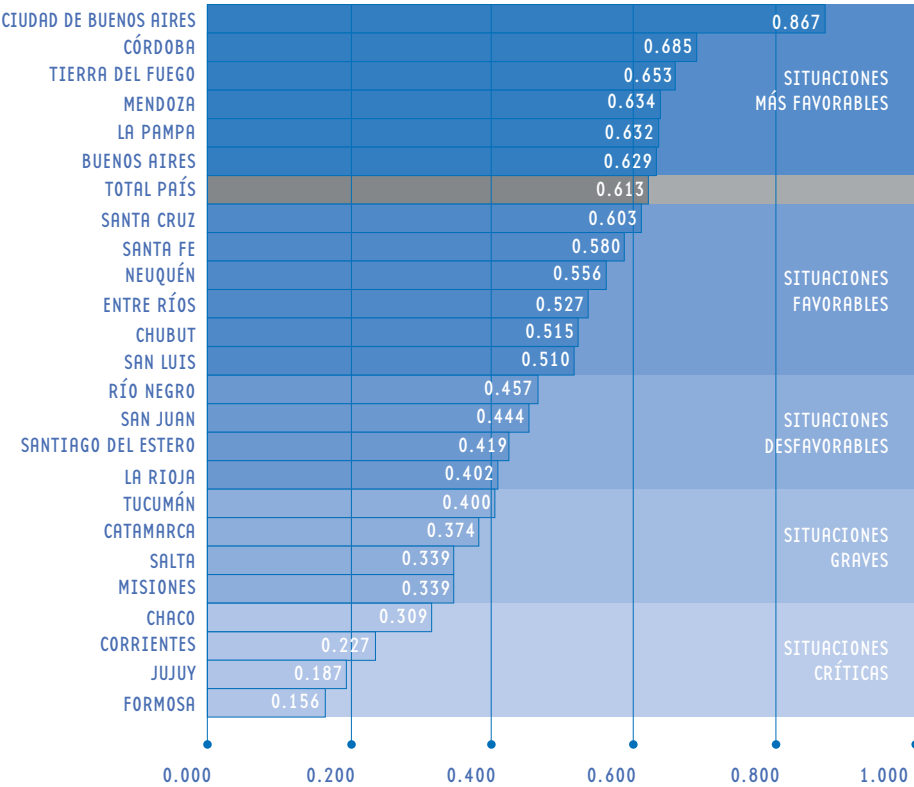
Finalmente, al estándar de vida se sumaron las tasas de empleo y de desempleo. Los indicadores utilizados para cada una de las variables incorporadas fueron:

- Tasa de mortalidad infantil por causas reducibles: proporción de defunciones de menores de un año debidas a causas reducibles acaecidas durante un año dividido sobre el número total de nacidos vivos en el transcurso del mismo año por mil.
 - Tasa de sobre-edad: porcentaje de alumnos con edad mayor a la edad teórica correspondiente al grado en el cual están matriculados.
 - Calidad educativa: resultado de las pruebas de evaluación en lengua y matemática realizadas por los alumnos de distintos niveles.
 - Tasa de empleo: porcentaje entre la población ocupada y la población total.
 - Tasa de desempleo: porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa.
- Adicionalmente, ante la carencia de parámetros para estas variables, se utilizó para el cálculo de los índices el rango completo de las mismas según la fórmula inicialmente empleada por el PNUD. Esto permite que los valores del índice sean más extremos y que sea más clara la diferenciación de las distintas jurisdicciones. Esta propuesta, que respeta la estructura original del IDH construido por el PNUD está sujeta a posteriores validaciones.

El criterio para seleccionar los nuevos indicadores para el IDHA se determinó atendiendo a la preocupación por captar tanto las variaciones coyunturales como la calidad de los indicadores base del IDH. Es por ello, que a cada una de las dimensiones se agregaron indicadores que por su naturaleza aportaran más información a los indicadores base, como por ejemplo, agregar la evaluación de calidad educativa en lengua y matemática a la dimensión conocimientos, que tiene en cuenta la alfabetización y la matrícula combinada (primaria, secundaria y terciaria). Este indicador refleja mejor la disparidad en los logros educacionales si se tiene en cuenta que la meta de la extensión de la educación primaria en los conglomerados urbanos del país se ha cumplido. Igual situación se tiene con la inclusión de la mortalidad infantil por causas reducibles en la dimensión vida larga y saludable, que ya incorporaba la esperanza de vida. Y por último, las tasas de empleo y desempleo a la dimensión estándar de vida, que ya tenía en cuenta el ingreso promedio per cápita. Los indicadores seleccionados además de presentar una alta correlación con el IDH original permiten una mayor discriminación entre las jurisdicciones. Para la selección de los indicadores se hicieron distintas correlaciones para conocer la dirección y el comportamiento de los mismos con respecto al IDH original. Estas distintas pruebas mostraron que de manera directa o inversa, los indicadores seleccionados estaban relacionados con el IDH y que, a su vez, permitían un mayor grado de discriminación entre las jurisdicciones del país.

Gráfico 2.

Índice de Desarrollo Humano Ampliado, provincias argentinas y Ciudad de Buenos Aires, 2000



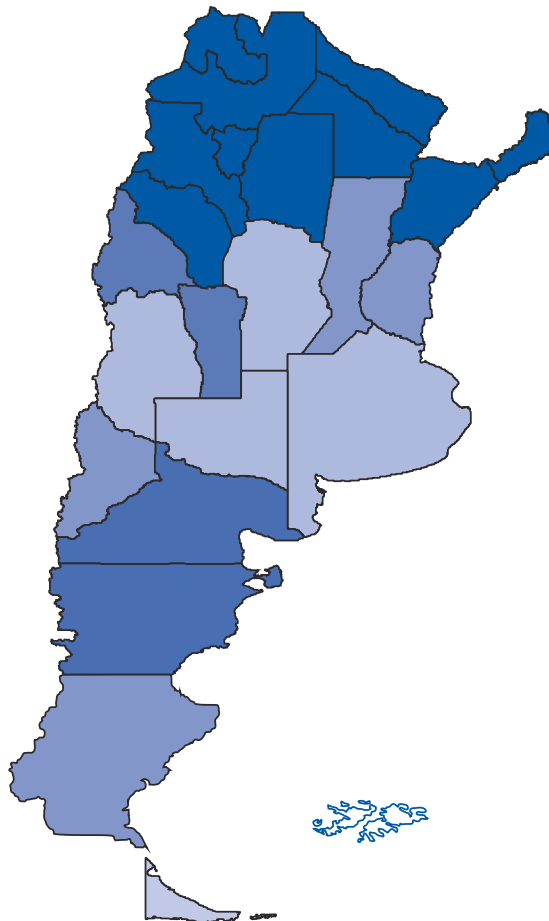
Fuente: Elaboración propia de las onda de octubre de 2000. EPH (INDEC).

del Desarrollo Humano. La configuración macrocéfala alrededor de Buenos Aires ya era una preocupación de los desarrollistas argentinos a principios de los '60. El impacto de las grandes transformaciones económicas de la década pasada y la limitada capacidad de respuesta “proactiva y positiva” de los distintos niveles de gobierno, sin duda agudizaron las diferencias. Como se muestra en el Cuaderno dedicado al *Desarrollo Humano y la Competitividad de las Provincias*, no se logró una metodología institucional y operativa para atender a las nuevas necesidades de aquellas regiones en las que las actividades productivas más importantes fueron desplazadas o subsisten con bajos niveles de eficiencia –más allá de leyes de promoción industrial–, profundizando así problemas financieros y retrasos tecnológicos. Tampoco se logró asegurar la cantidad y calidad equitativa de las prestaciones. Hoy es crucial reconstruir un estado que motorice la solución a las situaciones en que viven millones de pobres que componen una estructura social desconocida en la Argentina moderna. Como también lo es diseñar una estrategia que revierta el proceso de destrucción de la Argentina moderna para recuperar la cohesión social y erradicar la pobreza.

El Gráfico 3 (pág. 27) muestra importantes variaciones en la tasa de mortalidad infantil por causas reducibles. Por encima de la tasa nacional (9,8 por mil) se encuentran diez provincias que, a excepción de Santa Cruz, pertenecen al norte del país. En las situaciones extremas, se ubican Corrientes y Formosa con tasas

LA INCLUSIÓN DE NUEVOS INDICADORES ES DE PARTICULAR RELEVANCIA CUANDO EL FOCO DE LA INVESTIGACIÓN NO ES EL CRECIMIENTO MATERIAL DE LA ECONOMÍA SINO SU IMPACTO EN LAS CAPACIDADES BÁSICAS DE LOS INDIVIDUOS PARA LOGRAR UNA VIDA CONSIDERADA DECENTE.

Mapa 1. Índice de Desarrollo Humano Ampliado, provincias argentinas y Ciudad de Buenos Aires, 2000



Fuente: Elaboración propia, onda de octubre de 2000. EPH (INDEC).

*Las tonalidades más oscuras indican los niveles más bajos de IDHA.

de 19,7 y 16,7 por mil, respectivamente, y Tierra del Fuego con 5,2 y Ciudad de Buenos Aires 6,2. La situación de la salud pública es más compleja que la de la educación. No existe una definición constitucional sobre las potestades de la Nación en materia de equidad en el acceso a este servicio. Tampoco hay una normativa que defina los lineamientos de la política sanitaria para todo el país. La oferta de servicios de salud está concentrada en organizaciones sindicales fuertemente centralizadas y esto genera una dispersión de la cobertura y hace difícil coordinar políticas. A su vez, un mercado privado de la salud, de características muy diferenciadas en cada región del país, introduce una seria condicionalidad a cualquier proceso de reforma pensado exclusivamente desde el sector y subsector público.

Argentina posee un sistema de salud históricamente anarquizado y altamente fragmentado donde el Estado Nacional tiene poca o nula autoridad real, observa **Aldo Neri**. El sector de la salud es uno de los más corporativizados de lo que se denomina el área de protección o seguridad social. En él interviene la más variada gama de actores que van desde los propios funcionarios de los Ministerios de Salud, en todas sus jurisdicciones, hasta los sindicatos y sus obras sociales, las asociaciones profesionales, el sector privado de la salud, los laboratorios y hasta los grupos poblacionales asistidos (quizás el de mayor capacidad organizativa y de representación sea el de los jubilados y pensionados, ya que el grupo de los niños carece de organización y es, en general, el menos asistidos por falta de recursos y de políticas de búsqueda activa). (1)

(1) Las jubilaciones y pensiones más el PAMI representan la mitad del presupuesto nacional. El 60 % de los chicos no tiene acceso al seguro de salud de la obra social. Desde el punto de vista del gasto público social, está asignado para los últimos años y no, para los primeros años de vida.

En este contexto, el Diálogo Argentino propuso en su documento *Bases para las Reformas*, un **pacto social por la niñez**, encarado como una política de estado.

En el **Gráfico 4** (p. 29) se ponen de manifiesto las diferencias regionales y jurisdiccionales que profundizan la desigualdad en el territorio. La transferencia de recursos, desde zonas más

ricas hacia zonas más pobres, es un imperativo y abre un debate que excede el campo de la educación. Al respecto, señala Juan Carlos Tedesco (2) que debería establecerse un sistema de incentivos (condiciones de trabajo, salario y equipamiento) a fin de indicar que se premia a los mejores que trabajan en los lugares más inhóspitos. El estado debería retomar

NEUQUÉN: LA EXPERIENCIA DE UNA GESTIÓN EXITOSA EN SALUD.

“La tecnología para ordenar un sistema de salud ya es conocida. Radica en reordenar y reorganizar recursos, concentrar recursos complejos, crear buenos mecanismos de derivación, capacitar y profesionalizar al personal, aplicar una muy buena normatización, someter a control a los distintos grupos. Pero esta regionalización era muy vertical y además muy preventiva de la enfermedad y de la muerte (sobre todo de la muerte infantil y de los grupos de riesgo) y no tenía en cuenta ni la intersectorialidad, ni a la sociedad civil, ni siquiera al propio beneficiario como actor y sujeto social. Ahora pondría el mismo énfasis en ordenar el sistema, ordenarlo por niveles, capacitar, pero también pondría el ojo en el cuidado preventivo de la salud, en el desarrollo humano, de las personas, en una participación más activa. Pondría la prevención en manos de las personas, no de los sistemas. El médico no tiene por qué venir a decirle a cada uno lo que debe hacer sino cada individuo debe asumir su propia salud. Todo esto podría mezclarse con cierta participación de los gobiernos locales con alguna propuesta de organización local: ‘municipios saludables’.

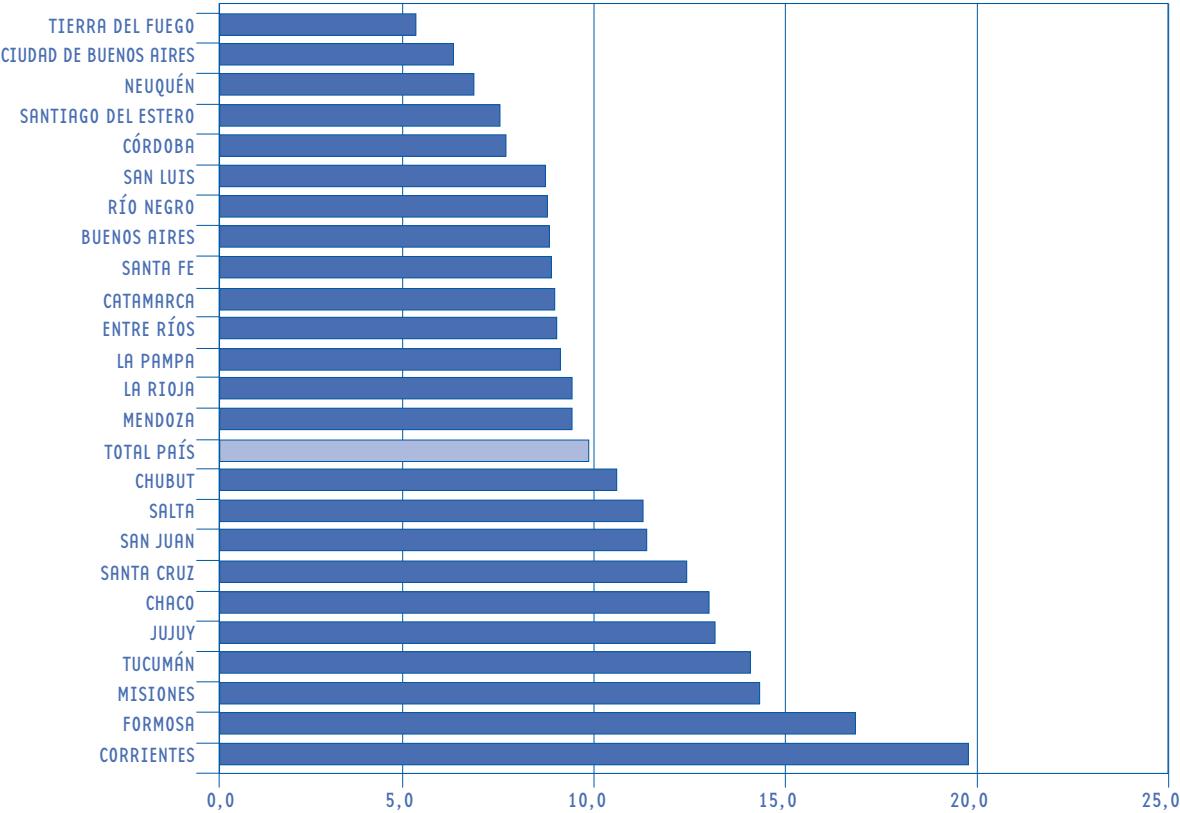
Estuve en un período corto pero se instaló un buen plan de salud y se capacitó mucha gente (Subsecretario de Salud del Gobernador Sapag: 1970, 71 y 72). En esa época, Neuquén no era una provincia pujante. Neuquén comenzó a trabajar, a desarrollar como gran provincia en las décadas del 70 y 80. En ese entonces, era una provincia patagónica con una mortalidad infantil muy alta (110 por mil). Se redujo la mortalidad infantil de 100 por mil a 14/15 por mil actualmente. Están igual o mejor que Capital. Tienen una de las tasas más bajas del país. Si la gente está informada, la gente se cuida, previene muchas cosas. Si la gente no exige es porque no sabe o no conoce, si lo hiciera exigiría más. Hay muchas enfermedades prevenibles y si la población recibiera buena información se cuidaría y exigiría mucho más.

Con grupos organizados de la sociedad civil, se haría mejor. Con grupos que demanden. Hay en otros países una visión del cuidado individual y del propio desarrollo individual. Hay que instalar en las personas una cultura del autocuidado. No se los puede llenar de vacunas y remedios como si fueran hacienda sin crearles una conciencia de prevención y autocuidado de la salud”.

Entrevista a Néstor Perrone (Médico, Subsecretario de Salud de la provincia de Neuquén, 1970-2), 01-08-2002

(2) Entrevista realizada el 1-08-2002

Gráfico 3. Tasa de mortalidad infantil por causas reducibles. Año 2000.



Fuente: Ministerio de Salud.

“La nación más que descentralizarse, se desentendió de los sistemas de salud, transfiriéndolos a las provincias. El Estado nacional no asumió su rol regulador y articulador de una política sanitaria integral y de integración. Es necesario que la Nación y las provincias se comprometan en un Pacto Federal de Salud a cumplir con objetivos, metas y responsabilidades y que este Pacto los limite, articule, premie y castigue. Debemos pensar un sistema de salud preparado para enfrentar las graves consecuencias del deterioro de los últimos años. Para ello el Estado nacional debe garantizar un sistema de salud basado en el seguro universal de salud que esté muy descentralizado a nivel provincial y altamente articulado a nivel de las prestaciones. Es importante que la salud recupere el status de política de estado continua y secuencial en la que todos los actores involucrados ajusten su funcionamiento y acción a las metas y objetivos gradualmente”.
Entrevista al Diputado nacional Aldo Neri, 09-08-2002

LA SALUD COMO DERECHO INALIENABLE

Es necesario: I) priorizar la prevención y promoción de la salud, a fin de reducir el riesgo sanitario y epidemiológico, protegiendo especialmente a los grupos más vulnerables, como el materno-infantil y los ancianos; II) establecer los instrumentos adecuados para resolver la emergencia sanitaria; III) garantizar la continuidad de los servicios públicos privados; IV) asegurar la accesibilidad a los medicamentos e insumos críticos. El Estado debe garantizar la vigencia de un sistema integrado de salud, con un adecuado marco regulatorio, que asegure cobertura universal y calidad de atención, con independencia de la capacidad contributiva de cada ciudadano, que armonice la libertad y la solidaridad y que aumente la transparencia y eficacia de todos los agentes del sistema: centros de salud y hospitales públicos, obras sociales y entidades privadas.

Bases para las Reformas, Mesa del Diálogo Argentino, 2002.

un rol activo y actuar en pos de superar desigualdades a fin de mejorar las oportunidades de los niños, considerando la especificidad de sus problemas y sus necesidades educativas. Una forma de gestión educativa no tradicional tendría que ponerse en marcha en la que el Estado deberá definir objetivos, medir resultados y compensar diferencias allí donde los objetivos no se cumplen. **No hay descentralización exitosa sin una fuerte administración central.**

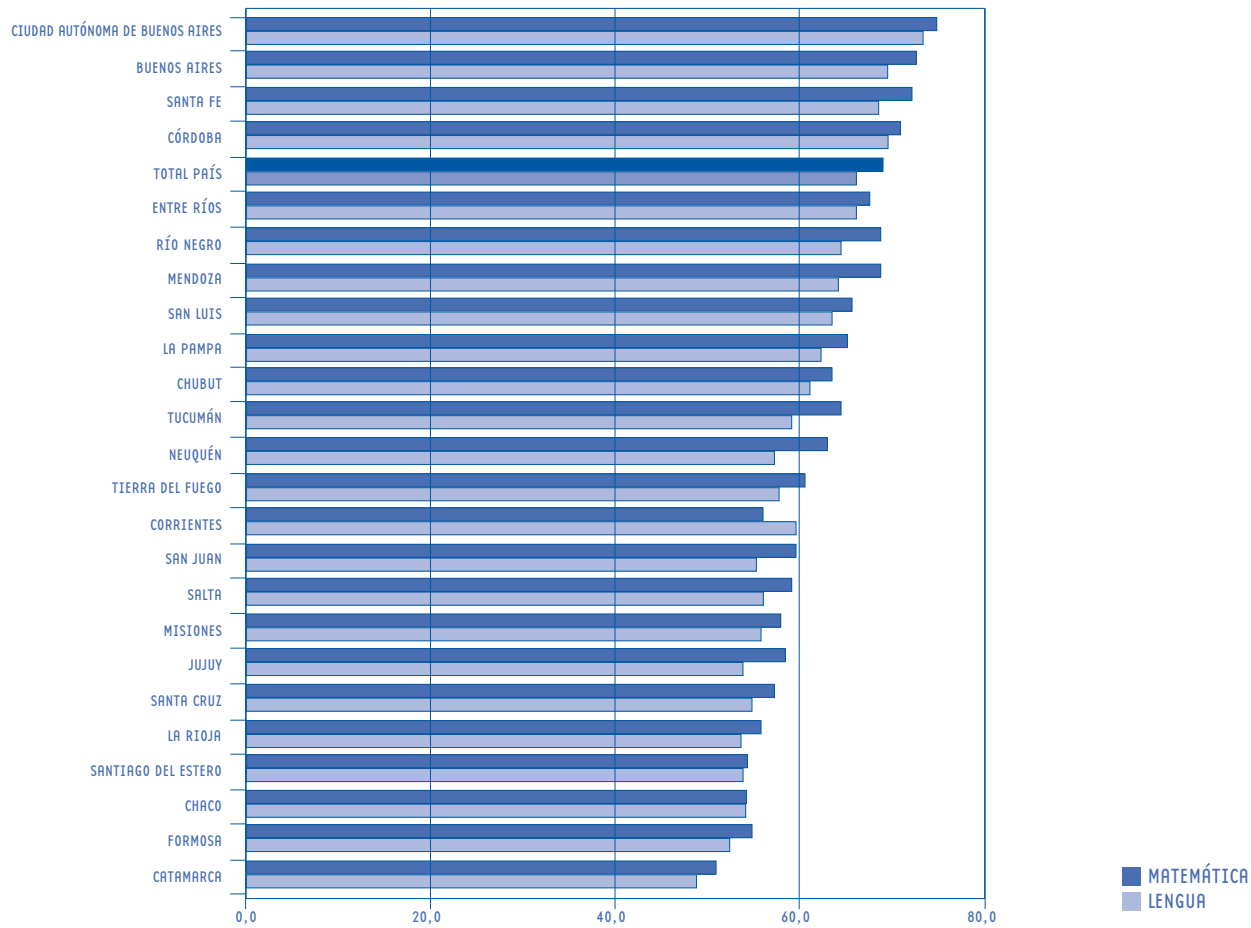
La desigual distribución del capital humano, que se verifica tanto entre provincias como dentro de cada jurisdicción, agrega otra dimensión a los desequilibrios sociales. Los que poseen mejor educación tienen un horizonte más amplio de oportunidades. El aumento

de la concentración en la distribución territorial de capital humano potencia la desigualdad y la diferenciación social creciente, amplificando un desequilibrio que erosiona las bases mismas de la organización federal del Estado. El nivel de desempleo entre 1991 y 2000, con excepción de Misiones y Santa Cruz, creció en todas las jurisdicciones. El **Gráfico 5** (pág.30) pone en evidencia que esas dos provincias son las que presentan las tasas más bajas de desempleo, seguidas por San Luis, con un 9,4%. Las situaciones críticas se registran en Jujuy y Tucumán con 19,1 y 18,4% respectivamente.

Desde 1994, la tasa promedio de desempleo ha sido 15,5%. Desde entonces, nunca estuvo

“El sistema educativo nacional debe tender a un proceso gradual de homogeneización en el que se establezca una estrategia común y una variedad de estrategias locales a fin de comprometer a los estados provinciales a alcanzar los estándares nacionales en el plazo que ellos determinen, y asimismo, en el que el Estado Nacional se comprometa a apoyar a los procesos provinciales”. Entrevista a Juan Carlos Tedesco, 01-08-2002.

Gráfico 4. Resultado de calidad educativa 2000.
Ranking provincial



Fuente: IDECE, Ministerio de Educación

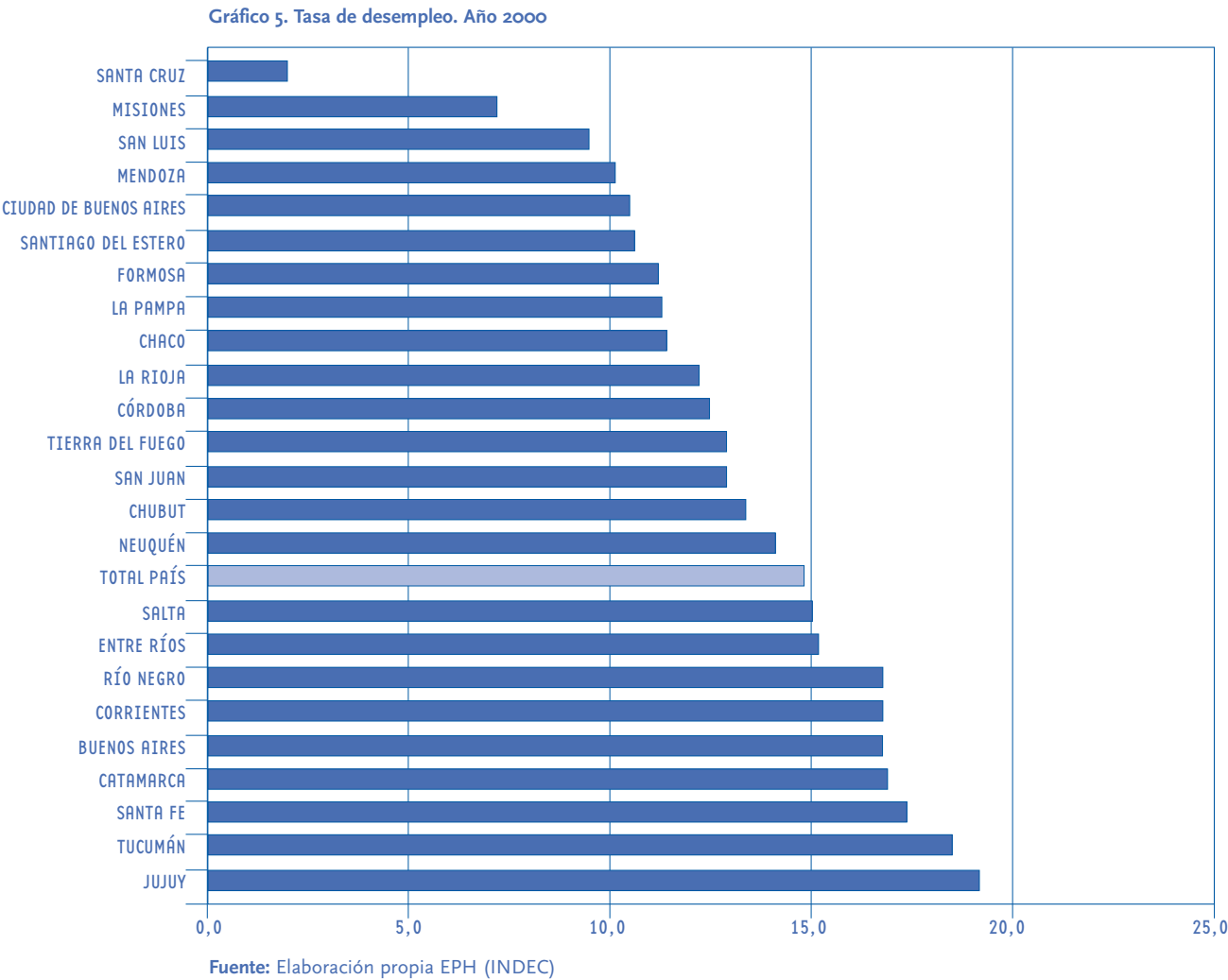
LA EDUCACIÓN COMO POLÍTICA DE ESTADO

Debe lograrse una educación de calidad para todos, formadora de las personas y que los capacite para el mundo del trabajo; que dé lugar a la formación docente permanente y promueva a los maestros y profesores más idóneos; que amplíe la cobertura efectiva y los días de clase a un mínimo de 180; que reciba una asignación prioritaria de los recursos; que los utilice primordialmente en los centros de enseñanza y no en la burocracia; que mejore la organización de aquéllos y que dé prioridad a las escuelas a las que asisten los más pobres, especialmente los menores de 6 años. Asimismo, se deberá tender al fortalecimiento y al adecuado financiamiento de los sistemas de educación superior y científico tecnológico, asegurando una adecuada vinculación y utilización de los conocimientos generados por parte de la sociedad, el Estado y las empresas.

Bases para las Reformas, Mesa del Diálogo Argentino, 2002.

“El ministerio nacional debe asumir con mucha fuerza tres funciones que nadie más que él está en condiciones de cumplir: **definir los objetivos nacionales, medir los resultados y compensar las diferencias**. Definir objetivos nacionales es algo más que sumar los objetivos de cada provincia. En este sentido, tener un Ministerio de Educación nacional supone aceptar que **queremos ser una nación** y que existe algo que nos une por encima de los particularismos locales. La evaluación no es una tarea que sólo deba realizarse desde el nivel central, pero la cohesión nacional exige que evaluemos en función de algunos patrones comunes a todos. **La evaluación educativa nacional tampoco es una tarea delegable a empresas consultoras privadas**. Su carácter sistemático, su articulación con las decisiones de política educativa así como su significativa cobertura, obligan a asumir esta tarea desde instancias gubernamentales dotadas, por supuesto, de la necesaria flexibilidad operativa y la legitimidad científica que exigen estas tareas.

Compensar estas diferencias sociales debe ser responsabilidad principal del Estado nacional, único capaz de mirar el interés general y de aportar aquello que las localidades no tienen. Existen múltiples modalidades de políticas compensatorias (o de discriminación positiva, como suele decirse ahora)”.
Entrevista a Juan Carlos Tedesco, 01-08-02.



por debajo del 12%, pero ya en 2002 está próxima al 22%. Entre mayo de 2001 y mayo de 2002 la cantidad de desocupados creció en 660.000 y, al mismo tiempo, se retiraron del mercado de trabajo cerca de 1.700.000 personas. Desde mayo de 2001 se perdieron 825.000 empleos, la totalidad de los mismos en el sector privado. (3) Estas cifras dan una medida de la gravedad de la presente crisis ocupacional que no reconoce antecedentes en el pasado.

Mientras que en la primera crisis de desempleo (1994-1995) “el componente principal del crecimiento de la desocupación fue la destrucción de empleos marginales de baja productividad, en la crisis actual (especialmente desde 2001) el factor predominante es la destrucción de empleos formales del sector moderno de la economía” (Kritz, 2002). La contrapartida de este proceso es el crecimiento del trabajo informal en su modalidad más precaria y de baja productividad: el empleo intermitente, de ingresos muy bajos y variables. (ver Cuaderno Competitividad y Desarrollo Humano, Cap. 4).

La pérdida de empleo formal implica carencia de protección social puesto que la obra social, el derecho a la jubilación, las asignaciones familiares, el seguro de desempleo, las indemnizaciones por despido, el seguro contra accidentes de

trabajo, etc., están atados a la posesión de un empleo formal.

El trabajador y sus familias, que no tienen acceso a la seguridad social, pasan a depender de programas estatales de asistencia social. Como bien observa Kritz, esta situación explica la pérdida de poder de los sindicatos y el concomitante aumento de poder de los gobernadores e intendentes (Kritz, 2002).

En un contexto de recursos cada vez más escasos y fenomenal crecimiento de la desocupación, los programas de asistencia social, concebidos como un subsidio y no como un derecho, alimentan el poder político de liderazgos locales que utilizan prácticas clientelísticas.

El reparto discrecional de los beneficios refuerza el poder electoral de los gobiernos locales.

No sorprende, pues, que la alternancia política sea un hecho excepcional. Si a esto se agrega el poder electoral de los gobernadores en el plano nacional, resultado de la sobrerrepresentación por decreto de los distritos pequeños en la Cámara Nacional de Diputados y del hecho de que se eligen en forma directa tres senadores por provincia, resulta claro que el poder de los gobernadores sobre los diputados y senadores representantes de esos distritos, puede ser un incentivo para frenar iniciativas de reforma del funcionamiento del Estado federal.

VERDADERA POLÍTICA DE EMPLEO

“La verdadera política de empleo pasa por asegurar una tasa de crecimiento sostenido, una orientación y una modalidad que no sea negativa desde el punto de vista de la generación de empleo. La verdadera política de empleo es el funcionamiento general del sistema económico. Aunque esto involucre cierta ingenuidad porque el funcionamiento del sistema económico no puede plantearse ni esperarse si no funciona el sistema político y social. En la grave crisis en la cual se encuentra inmersa la Argentina, es indispensable ante todo atacar situaciones primarias que son de otro tipo que la política de empleo. Así se abre la discusión de no sólo un modelo productivo de crecimiento, sino también de un plan de desarrollo. Una vez definidos, es factible diseñar una política de empleo que se acoja a las líneas estratégicas del modelo de desarrollo electo. También se plantea un problema de desigualdad regional en términos de empleo. No basta una tasa de crecimiento sostenido si ese crecimiento no se distribuye regionalmente. Por ello, es necesario reconocer el potencial y las capacidades productivas de las regiones / provincias a fin de diseñar políticas y estrategias específicas”.

Entrevista a Alfredo Monza, 08-08-2002.

(3) Fuente: Kritz, Ernesto: La Deconstrucción de la Argentina. Mimeo. Bs As 2002

LA
DESIGUALDAD
URBANO-RURAL

Argentina no cuenta con una Encuesta Nacional de Hogares representativa de las zonas rurales, cuya población abarca un 10,7% del total del país en el año 2001. No obstante, el peso de la población rural –residentes en el campo o en localidades de menos de 2000 habitantes– varía significativamente entre las provincias. En el nordeste, la población rural alcanza un 23,7% y en el noroeste es de 21,5%.

Los indicadores de salud muestran una gran heterogeneidad en perjuicio de las oportunidades de una vida larga y saludable de los habitantes de las zonas rurales. Así, por ejemplo, en el Censo de 1991 el riesgo de muerte de menores de dos años era 38% superior en las áreas rurales que en las ciudades de más de 20.000 habitantes (30,1 por mil frente a 21,8 por mil, respectivamente).

CRÍTICAS DIFERENCIAS EN LAS CAPACIDADES DE LAS PERSONAS PARA MEJORAR SU SALUD, CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES, SEPARAN A LAS POBLACIONES RURALES DE LAS URBANAS.

Cuadro 1. Comparación entre Población Urbano-rural por regiones.

JURISDICCIÓN	POBLACIÓN TOTAL	URBANO	RURAL
TOTAL	100,0	89,3	10,7
GBA	31,6	100,0	0,0
BS.AS. (Conurbano + resto)	38,1	96,2	3,8
PAMPEANA	34,9	88,5	11,5
CUYO	7,1	81,5	18,5
NORDESTE	9,3	76,3	23,7
NOROESTE	12,3	78,5	21,5
PATAGONIA	4,8	88,8	11,2

Fuente: Datos provisionales. Censo Nacional de Población 2001.

Lamentablemente, no es posible actualizar esta estadística dado que no se cuenta aún con los datos del censo relevado en 2001. Sin embargo, se han discriminado las tasas de mortalidad para aquellos departamentos totalmente rurales y para los casi totalmente urbanos (departamentos con 90% y/o más de población urbana).

Se ha observado que la mortalidad de los menores de cinco años es un 36% más elevada en los primeros que en los segundos. Este diferencial es particularmente elevado en la mortalidad entre el año y los cinco años de vida: en los departamentos rurales, esa cifra casi triplica la de los distritos muy urbanizados.

Otro indicador que refleja bien las asimetrías rural-urbanas en las oportunidades de que gozan las personas es el resultado de las pruebas de calidad educativa. Como puede observarse en el [Gráfico 7](#), (pág.34) existe una brecha de rendimiento entre los alumnos de las zonas rurales y los de las urbanas.

La tasa de supervivencia (que mide el porcentaje de alumnos de una cohorte que han logrado promover hasta un determinado año de estudio) muestra, en el año 1999, importantes disparidades. Si la casi totalidad de los alumnos ingresantes alcanza el sexto grado en las ciudades, en las zonas rurales, más de un cuarto no llega a este año, y un 15% abandona antes de cuarto grado.

Cuadro 2. Población en el año 1991 y población por sexo en el año 2001. Total del país según población urbana/rural.

POBLACIÓN URBANA/RURAL	AÑO*						
	1991	2001					
		TOTAL	%	VARONES	%	MUJERES	%
TOTAL	32.615.528	36.223.947		17.667.874		18.556.073	
POBLACIÓN URBANA (1)	28.436.110	32.352.909	89,3	15.616.279	88,4	16.736.630	90,2
POBLACIÓN RURAL (2)	4.179.418	3.871.038	10,7	2.051.595	11,6	1.819.443	9,8
AGRUPADA (3)	1.118.092	1.232.226	3,4	626.078	3,5	606.148	3,3
DISPERSA (4)	3.061.326	2.638.812	7,3	1.425.517	8,1	1.213.295	6,5

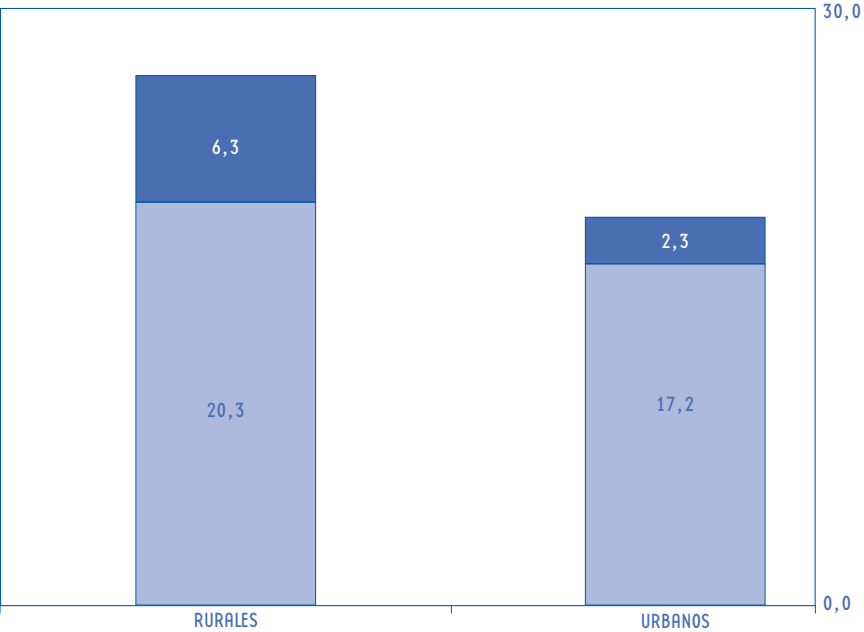
* Datos provisionales del Censo 2001 / (1) Se clasifica como urbana a la población en localidades de 2000 y más habitantes / (2) Se clasifica como rural a la población en localidades de menos de 2000 habitantes o en campo abierto / (3) Localidades de menos de 2000 habitantes / (4) Campo abierto.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Gráfico 6. Argentina. Tasa de mortalidad de menores de cinco años según tipo de Departamento.

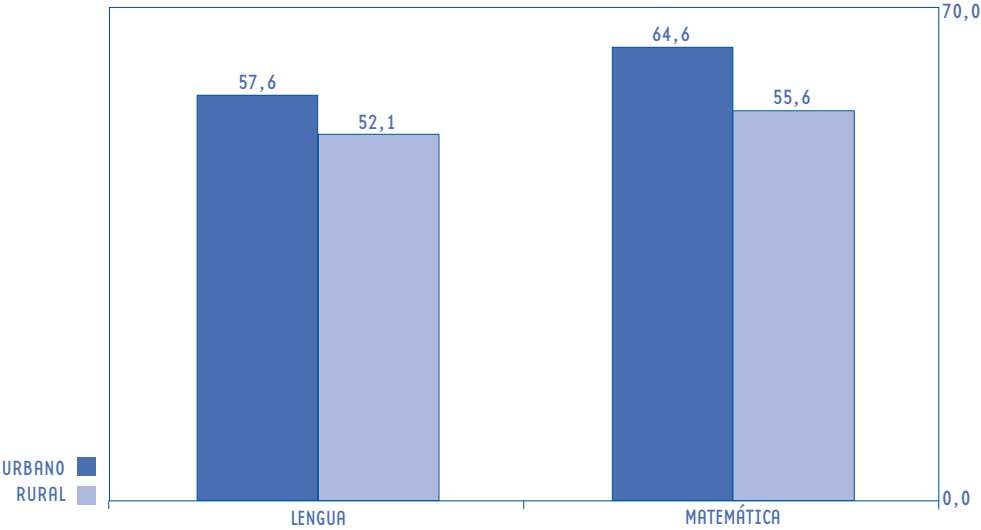
EN LAS ZONAS RURALES, LA MORTALIDAD INFANTIL ES MÁS ELEVADA Y TANTO LA CALIDAD DE ENSEÑANZA COMO LA CAPACIDAD DE RETENER A LOS ALUMNOS EN LAS ESCUELAS, SON MENORES QUE EN LAS URBANAS.

UNO A CUATRO AÑOS
HASTA UN AÑO



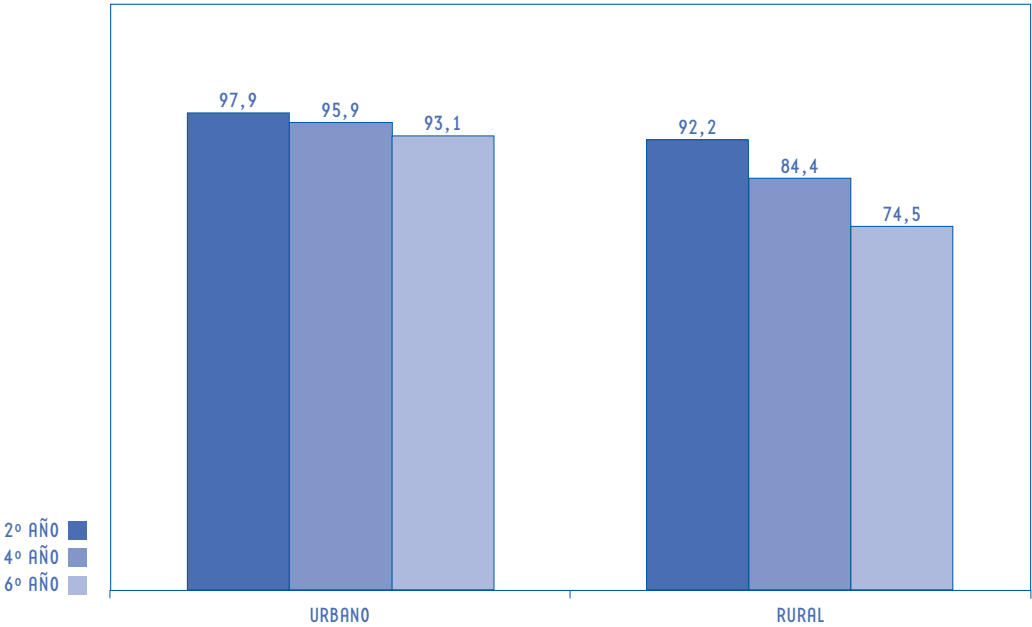
Fuente: Estadísticas Vitales, 1999.

Gráfico 7. Argentina. Promedio de respuestas correctas en los operativos nacionales de evaluación. 6º año (1999).



Fuente: IDECE, 1999.

Gráfico 8. Argentina. Tasa de supervivencia (1999) (alumnos de la cohorte que han logrado promover al i año de estudio).

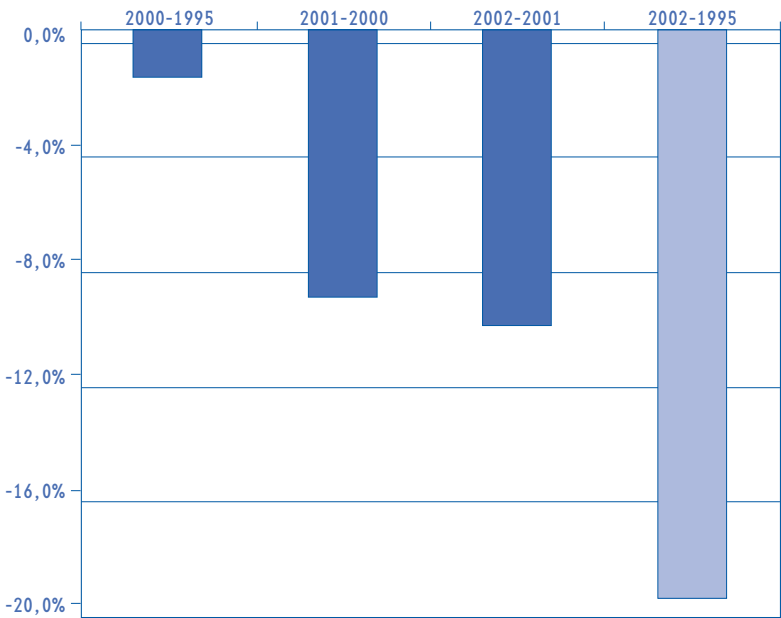


Fuente: IDECE, 1999.

EL DETERIORO DE LOS INGRESOS

Las transformaciones en la estructura productiva del país, la recesión económica prolongada y la desocupación provocaron la caída de los ingresos individuales y familiares. **(Gráfico 9)** Así, de un descenso de alrededor del 1,5% en el lustro pasado, la caída alcanzó al 10% anual a partir del año 2000. **Hoy, una persona gana aproximadamente un 20% menos que en 1995.**

Gráfico 9. Variación porcentual del ingreso.
Total país (1995-2002).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC).

ENTRE 1995 Y 2002 LOS INGRESOS
TOTALES PER CÁPITA CAYERON UN 20%

Esta situación es todavía más grave dada la desigual intensidad de la caída de los ingresos en las provincias y regiones del país.

Mientras en el lustro pasado, Corrientes fue la provincia con mayor deterioro (- 22%); en el período 2000-2001, las mayores pérdidas se registraron en San Luis (-27,9%) y Entre Ríos (-22,7%).

Formosa es la provincia que más cayó entre 2001 y 2002 (-26,6%). El empobrecimiento de sectores crecientes de la población en todo el territorio plantea nuevos desafíos en el campo de las políticas públicas, en un país mal preparado para enfrentarlos a esa escala. El mapa social de la Argentina ha cambiado y la amenaza que se cierne es la de una nueva generación que habrá de crecer sin la experiencia de un país dinámico y de integración social que fue receptor de migrantes.

En algunas provincias, las pérdidas en el poder adquisitivo a partir de 1995 fueron dramáticas, lo que agravó las situaciones ya críticas en esas jurisdicciones reflejadas en el IDHA.

Es el caso de Formosa y Misiones, que tienen los ingresos más bajos del país y sufrieron una caída superior al 30%.

Cuadro 3. Variación relativa del ingreso total per cápita.
Total país y por jurisdicciones (1995-2002)

JURISDICCIONES	1995-2002
CIUDAD DE BUENOS AIRES	-10,0%
BUENOS AIRES	-22,4%
GRAN BUENOS AIRES	-24,6%
RESTO DE BUENOS AIRES	-9,4%
CATAMARCA	-10,1%
CÓRDOBA	-29,9%
CORRIENTES	-24,3%
CHACO	-17,1%
CHUBUT	-3,4%
ENTRE RÍOS	-16,3%
FORMOSA	-31,6%
JUJUY	-0,2%
LA PAMPA	-12,8%
LA RIOJA	-25,2%
MENDOZA	-6,5%
MISIONES	-30,5%
NEUQUÉN	-2,9%
SALTA	-18,8%
SAN JUAN	-18,9%
SAN LUIS	-15,7%
SANTA CRUZ	-14,9%
SANTA FE	-22,3%
SANTIAGO DEL ESTERO	-7,2%
TIERRA DEL FUEGO	-18,3%
TUCUMÁN	-24,4%
TOTAL PAÍS	-19,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC).

EN ALGUNAS PROVINCIAS,
LA CAÍDA DEL PODER
ADQUISITIVO A PARTIR
DE 1995 RESULTÓ
DRAMÁTICA. FORMOSA
Y MISIONES, CON LOS
INGRESOS MAS BAJOS
DEL PAÍS, CAYERON
POR ENCIMA DEL 30%

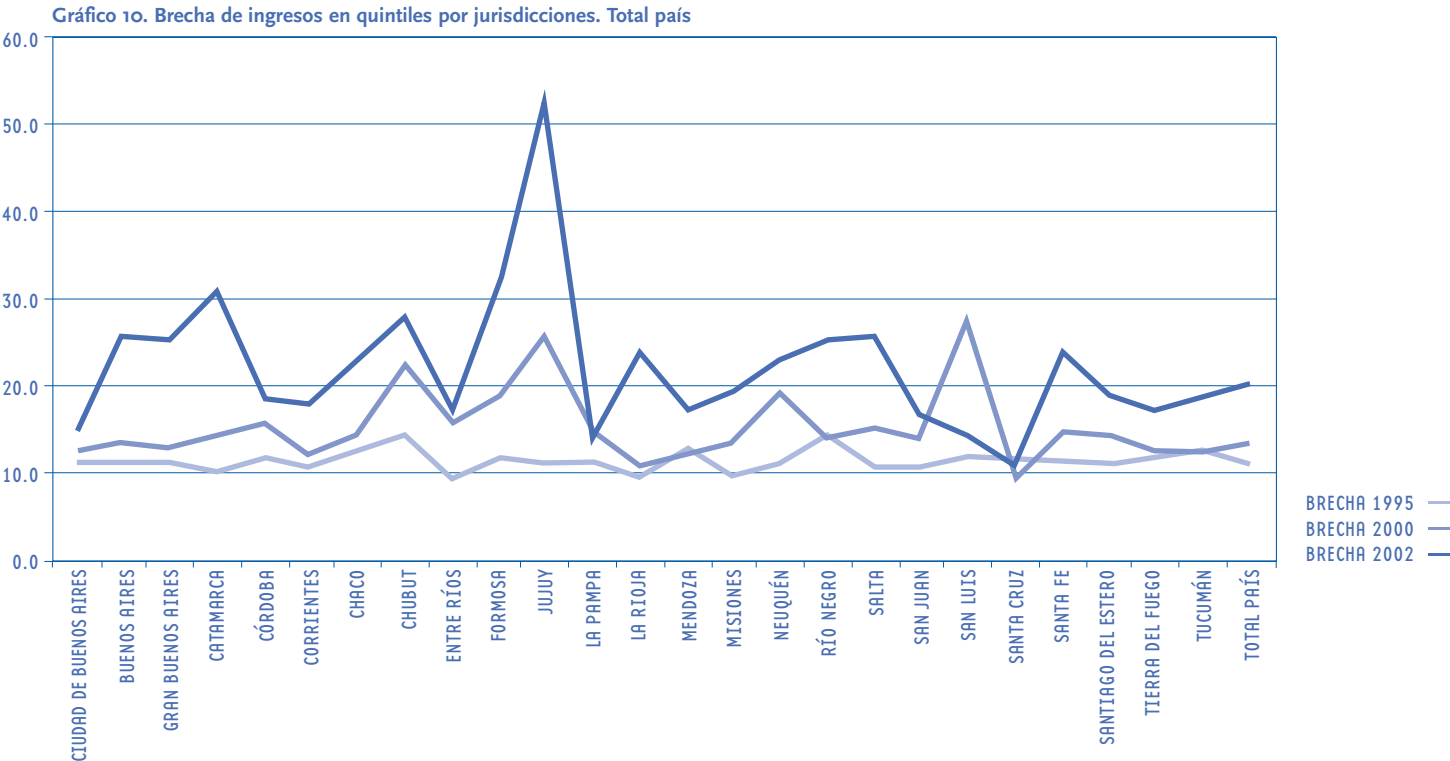
LA DISTRIBUCIÓN DESIGUAL DEL INGRESO

La caída sostenida de los ingresos a lo largo del período profundizó la distancia entre el 20% de la población con mayores ingresos y el 20% con los menores ingresos. La brecha de ingresos en el total del país se duplicó y pasó de 11,5 veces en 1995, a 20,4 veces en 2002. (Ver Gráfico 10)

Como puede verse en el Gráfico 11, el coeficiente de Gini en Argentina presenta una tendencia creciente que va desde 0,33 en 1972 a 0,47 en 2002. Se produjeron quiebres importantes a lo largo de este período, tales como la hiperinflación de los años 1989 y 1990 y la crisis del tequila en el año 1995.

Este proceso de creciente aumento en la brecha de ingresos ha seguido patrones diferenciales en cada jurisdicción. En 1995 Neuquén, con una brecha entre el primer quintil (ingresos más bajos) y el quinto quintil (ingresos más altos) de 14,8 veces y Chaco, de 14,6 veces, fueron las provincias con patrón más desigual en su distribución de ingresos. En el año 2000, San Luis alcanzó una brecha de 28,1 veces y Formosa de 26,1, producto de la drástica caída del ingreso promedio del quintil más bajo, que en el caso de San Luis fue acompañada por la fuerte subida del ingreso promedio del quintil más alto. En el año 2001 la brecha creció, sobre todo en el original, en la provincias de Entre Ríos (33,9 veces), Chaco (29,4 veces) y Formosa (28,5 veces) como consecuencia de la pérdida de ingresos del primer quintil, alarmante en el caso de Entre Ríos.

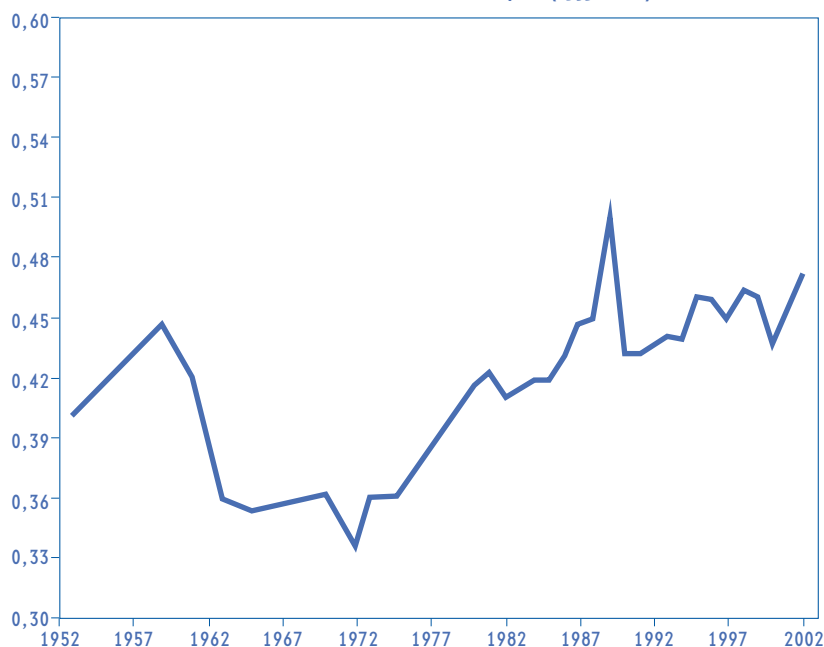
Brecha de ingresos: cociente comprendido entre el promedio de ingresos del primer quintil (de más bajos ingresos) y el quinto quintil (de más altos ingresos), también denominada cociente 20/20.



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH

El coeficiente de Gini: una medida de desigualdad que calcula la diferencia entre una distribución del ingreso perfectamente homogénea y la distribución real.

Gráfico 11. Evolución del Coeficiente de Gini. Total país (1953-2002)



Fuente: Calvo, Ernesto y otros (2001); The New Welfare Alliance y elaboración propia a partir del año 2000 de la EPH (INDEC)

Entre 1995 y 2002, en un gran número de jurisdicciones la brecha de ingreso pasó el umbral de las 20 veces mientras que en 1995 ninguna había alcanzado esa diferencia. En el año 2000, sólo tres provincias superaban las 20 veces pero en 2002, la cifra de provincias asciende a 12. Como se observa en el [Cuadro 4](#), (pág. 40) en 1995 el menor valor de la brecha era 9,9 veces en Chubut y el mayor, 14,8 veces en Neuquén. En 2002, en cambio, el menor valor es 11 veces en Santa Cruz y el mayor 52,7 veces en Formosa. La tasa de variación de la brecha de ingresos entre 1995 y 2002, a excepción de la provincia de Santa Cruz, registra importantes aumentos. En Formosa, alcanza a un 361%, dato que coloca

a esta provincia en una situación crítica, con sectores de menores ingresos cuya participación en el ingreso provincial es del 1%.

En el resto del Gran Buenos Aires y en Entre Ríos, la brecha de ingresos crece más del 150%.

En La Pampa, Salta, Gran Buenos Aires y Santa Fe, supera al 100%.

Los datos del [Cuadro 5](#) (pág. 41) ponen en evidencia el proceso de diferenciación social que se hace sentir no sólo en los extremos de la pirámide sino también en los sectores medios: es la polarización y empobrecimiento de amplias capas de la clase media lo que configura el nuevo paisaje social de la Argentina.

Cuadro 4. Brecha de ingresos. Total país y por jurisdicciones (1995-2002)

	BRECHA 1995	BRECHA 2000	BRECHA 2002	VARIACIÓN PORCENTUAL 1995-2002
CIUDAD DE BUENOS AIRES	11,5	12,6	15,0	30,4%
BUENOS AIRES	11,4	13,5	26,2	128,8%
GRAN BUENOS AIRES	11,6	13,4	25,7	121,4%
RESTO DE BUENOS AIRES	10,5	14,6	30,9	193,3%
CATAMARCA	11,8	16,2	18,6	58,2%
CÓRDOBA	11,0	12,2	18,2	65,9%
CORRIENTES	12,8	14,8	23,2	80,5%
CHACO	14,6	23,0	28,2	92,4%
CHUBUT	9,9	15,9	17,5	76,8%
ENTRE RÍOS	11,7	19,1	32,3	175,6%
FORMOSA	11,4	26,1	52,7	361,4%
JUJUY	11,5	15,2	14,2	23,6%
LA PAMPA	10,2	10,9	24,3	138,2%
LA RIOJA	13,1	13,1	17,4	33,0%
MENDOZA	10,1	13,8	19,6	92,8%
MISIONES	11,4	19,6	23,5	105,1%
NEUQUÉN	14,8	14,4	25,5	71,8%
SALTA	11,2	15,4	25,9	131,2%
SAN JUAN	11,1	14,1	17,1	53,0%
SAN LUIS	12,1	28,1	14,7	21,0%
SANTA CRUZ	11,6	9,9	11,0	-5,7%
SANTA FE	11,4	15,0	24,1	111,5%
SANTIAGO DEL ESTERO	11,4	14,5	19,3	69,5%
TIERRA DEL FUEGO	11,7	12,9	17,6	50,2%
TUCUMÁN	12,8	12,8	18,5	45,1%
TOTAL PAÍS	11,5	13,6	20,4	77,2%

SIN EQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA NO HAY COHESIÓN SOCIAL. EN ESAS CONDICIONES, LA EDUCACIÓN POCO PUEDE HACER PARA PROMOVERLA.

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH (INDEC)

LA INEQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO HA ALCANZADO NIVELES CRÍTICOS EN EL PAÍS. ADEMÁS DE TRANSFERIR RECURSOS DESDE LAS PROVINCIAS EN SITUACIÓN MÁS FAVORABLE HACIA LAS MÁS DESFAVORECIDAS, ES PRECISO MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN CADA PROVINCIA.

Cuadro 5. Participación relativa en el total de ingresos - 2002

	1er QUINTIL 2002	2do QUINTIL 2002	3er QUINTIL 2002	4to QUINTIL 2002	5to QUINTIL 2002
CIUDAD DE BUENOS AIRES	3,5	8,3	14,0	22,8	51,4
BUENOS AIRES	2,1	7,1	13,0	21,6	56,2
GRAN BUENOS AIRES	2,4	4,5	13,7	22,3	54,2
RESTO DE BUENOS AIRES	0,9	5,1	9,8	18,4	65,9
CATAMARCA	3,1	7,5	12,0	20,9	56,6
CÓRDOBA	2,7	8,3	14,8	23,2	51,1
CORRIENTES	2,4	6,9	12,3	22,1	56,3
CHACO	2,1	6,4	11,6	19,9	60,0
CHUBUT	3,1	8,0	14,5	20,9	53,6
ENTRE RÍOS	1,9	6,3	12,5	20,5	58,8
FORMOSA	1,2	5,9	11,3	20,2	61,4
JUJUY	3,9	7,7	12,3	20,5	55,5
LA PAMPA	2,2	7,8	13,3	22,1	54,6
LA RIOJA	3,0	7,4	11,7	19,3	58,5
MENDOZA	2,8	8,2	12,9	22,6	53,6
MISIONES	2,4	6,8	12,7	21,6	56,5
NEUQUÉN	2,3	6,7	12,6	19,5	59,0
SALTA	2,3	6,5	11,1	21,0	59,1
SAN JUAN	3,4	7,5	12,6	21,6	54,9
SAN LUIS	3,7	8,3	13,1	21,6	53,3
SANTA CRUZ	4,5	8,7	14,3	23,4	49,1
SANTA FE	2,2	7,5	13,8	23,6	52,9
SANTIAGO DEL ESTERO	2,8	7,6	12,7	22,0	54,8
TIERRA DEL FUEGO	3,0	8,0	12,9	22,6	53,5
TUCUMÁN	2,8	8,6	13,7	21,7	53,1
TOTAL PAÍS	2,7	7,6	13,3	22,1	54,3

Fuente: Elaboración propia. Datos de la EPH, (INDEC)

“Todas las políticas sociales son creaciones sociales y productos del poder relativo que cada uno de los sectores sociales posee. Lo que estamos viendo en la Argentina en los últimos años, y también se observa en otros países de América Latina, es que las mayorías populares-ciudadanas han visto perder poder relativo. Mientras que los sectores que más ganaron, son cada vez menos, y tienen a su vez, mayor poder relativo. Y logran imponer normas y pautas de funcionamiento al resto de la sociedad”.

Entrevista a Pablo Vinocur, 09-09-2002

LA POBREZA: UN MAPA QUE SE EXTIENDE

La pobreza se extendió en Argentina durante los últimos años de la década pasada, pero se agravó decisivamente durante el transcurso de 2001 hasta explotar en 2002 y abarcar a más de la mitad de la población. La magnitud del fenómeno ha llevado a calificar a la Argentina como “el país de los nuevos pobres”.

El 53% de los argentinos –19.000.000 de ciudadanos– no puede cubrir una canasta básica de alimentos y servicios, mientras que el 25% de la población urbana ni siquiera puede cubrir sus necesidades alimenticias. El brutal salto que han dado la pobreza y la indigencia en Argentina, en un contexto de caída del ingreso y de desigualdad en su distribución, tanto entre jurisdicciones como dentro de cada una de ellas, obliga a completar el panorama del desarrollo humano con un análisis de la magnitud de este problema.

Cualquier estrategia de reducción de la pobreza en el país requiere de una estrategia de crecimiento económico que incorpore los temas de la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza como condición de posibilidad del desarrollo humano. Se trata de asegurar las condiciones materiales de educación, de salud, de capacidades de ejercer la libertad, en ausencia de las cuales, nada puede hacer la escuela, las políticas de salud, las libertades políticas.

Existen diversos enfoques de la pobreza. Tradicionalmente, ha sido definida como carencias de consumo o de ingreso. Para este abordaje, los individuos y los hogares

son pobres cuando su ingreso o consumo cae debajo de un cierto umbral, socialmente definido como un mínimo de vida socialmente aceptable en una determinada comunidad. La carencia de medios, en particular el ingreso, fue utilizada como aproximación a los fines. Así, por ejemplo, el costo monetario de la canasta alimentaria básica es un indicador de medios, mientras que el estado nutricional lo es de fines o resultados últimos. El supuesto que subyace a esta conceptualización es que la superación de la pobreza es el resultado necesario del crecimiento económico. Aunque el ingreso es una de las dimensiones clave de la pobreza, proporciona una imagen parcial de las muchas formas en que se puede afectar la vida humana. Una persona puede disfrutar de buena salud y, no obstante, ser analfabeta. En definitiva, queda excluida del aprendizaje, de la comunicación y de la interacción con los otros.

La exclusión de una persona de la participación en el proceso de toma de decisiones que afectan su vida, es otra forma de privación no capturada por la dimensión del ingreso. Además, la privación se define socialmente en cada comunidad histórica.

El paradigma del Desarrollo Humano propone una concepción de la pobreza abarcadora de las múltiples dimensiones de la misma. En esta perspectiva, **la pobreza significa la privación de una vida larga, sana y creativa; del disfrute de un nivel decente de vida; de la libertad, la dignidad y respeto por sí mismo y por los demás.**

La atención se traslada desde los medios –en particular el ingreso– hacia los fines que los individuos persiguen y, por lo tanto, hacia las libertades sustantivas necesarias para satisfacerlos.

LA POBREZA SIGNIFICA QUE SE DENIEGAN LAS OPORTUNIDADES Y LAS OPCIONES
MÁS FUNDAMENTALES DEL DESARROLLO HUMANO.

EL DESAFÍO PARA LOS GOBIERNOS Y OTRAS INSTITUCIONES QUE SE PROPONEN ERRADICAR LA POBREZA SE CENTRA EN REFORZAR LAS CAPACIDADES DE LOS POBRES PARA PODER RESPONDER A LAS SITUACIONES ADVERSAS QUE AFECTAN SUS VIDAS.

El Desarrollo Humano concibe a la pobreza como privación de capacidades y libertades para que las personas puedan desarrollarse de acuerdo a sus valores. Aunque la pobreza por carencia de ingresos y por falta de capacidades están estrechamente relacionadas, la expansión de las capacidades y de las opciones que las personas tienen para lograr una vida valiosa y valorada, aumenta la probabilidad de vencer la miseria. En esta concepción de la pobreza humana cuentan las capacidades, habilidades y recursos, tangibles e intangibles, que los hogares pobres pueden movilizar para liberarse de la pobreza. La información disponible no permite el cálculo de Índice de Privación Humana elaborado por el PNUD, ya que no se cuenta con estadísticas

oficiales para todas las jurisdicciones sobre el número de niños menores de 5 años con peso insuficiente. Hemos utilizado, en su lugar, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), usualmente calculado para medir la pobreza de un área geográfica. El enfoque de las necesidades básicas incluye la necesidad de servicios básicos de agua, saneamiento y educación y reconoce la necesidad de empleo y participación, pero continúa la tradición centrada en los medios como aproximación de los fines. Además, su debilidad reside en que capta a los pobres estructurales pero no a los nuevos pobres pauperizados como fruto de la caída de los ingresos en el país. No obstante, para lograr una mejor aproximación al problema dentro de los límites de las estadísticas disponibles, y poder así capturar los contrastes que existen entre regiones y provincias de Argentina, principal propósito de este

NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS: POBRES ESTRUCTURALES

EL NBI se calcula determinando la proporción de individuos de una jurisdicción cuyos hogares presentan al menos una de las siguientes cinco características:

hacinamiento, vivienda de tipo inconveniente, condiciones sanitarias deficientes, inasistencia escolar o incapacidad de subsistencia, cuyas definiciones se acompañan a continuación:

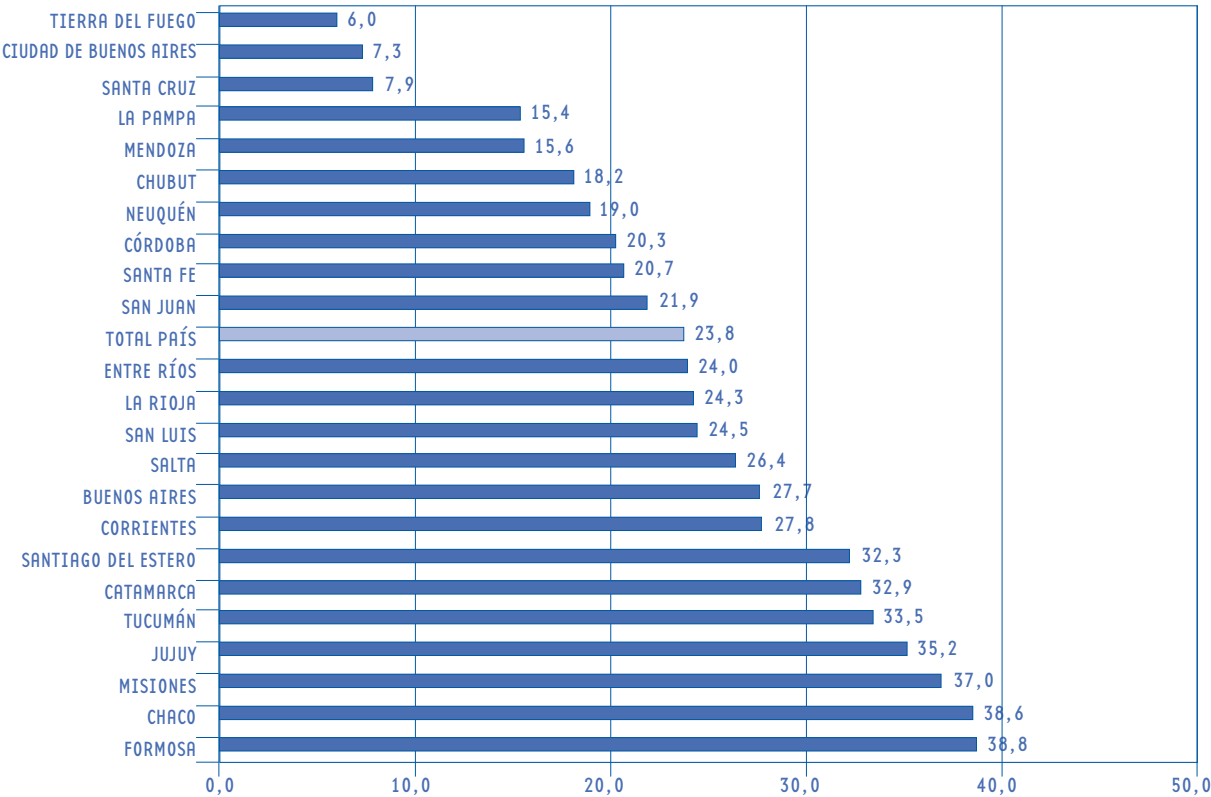
- Un hogar está hacinado si presenta más de 3 personas por cuarto.
- Una vivienda es de tipo inconveniente si las paredes de la misma son de materiales que no protegen a los individuos de las inclemencias del tiempo.
- Una vivienda tiene condiciones sanitarias deficientes si carece de instalación de baño con arrastre de agua.
- La inasistencia escolar significa que al menos un niño del hogar en edad escolar no concurre a la escuela primaria.
- La incapacidad de subsistencia significa que en el hogar existen más de 4 personas por miembro ocupado y que además, el jefe del hogar tiene baja educación.

Línea de indigencia: establece si los hogares cuentan con los ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. **Línea de pobreza:** establece a partir de los ingresos de los hogares, 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.

cuaderno, este análisis será complementado con el de pobreza de ingresos, la indigencia y cálculo de la deuda social, que se presentan más adelante. El mapa de la pobreza estructural que mide el NBI es ilustrativo de las marcadas diferencias que existen entre las provincias del norte, por una parte, y las del sur y centro del país, por otra (Gráfico 12).

En las provincias de Formosa, Chaco, Misiones, Jujuy y Santiago del Estero, un tercio o más de la población no puede satisfacer sus necesidades básicas. Las mayores carencias obedecen a las características habitacionales (hacinamiento, condiciones sanitarias). En el conurbano bonaerense los valores del NBI rozan el 30%, cifra que casi duplica el 16,3% de pobres

Gráfico 12: Porcentaje de personas en hogares con NBI, por jurisdicción y Total país. Año 2002



Fuente: Elaboración propia, onda de octubre 2001 de EPH (INDEC).

MÉTODO DE MEDICIÓN DE LA POBREZA RURAL

La definición operacional que es utilizada para este análisis incluye los siguientes indicadores:

- **Hacinamiento:** hogares con más de 3 personas por cuarto.
- **Condiciones sanitarias:** hogares que no tienen ningún tipo de retrete.
- **Capacidad de subsistencia:** hogares que tienen 4 o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe de hogar tiene bajo nivel educativo (o sea, que nunca asistió a algún establecimiento educacional o asistió como máximo hasta tercer grado del nivel primario).
- **Escolarización:** hogares con algún miembro de 6 a 12 años que no asiste a la escuela.
- **Vivienda:** hogares que habitan viviendas

inadecuadas definidas a partir de las características de construcción de las mismas.

Para la definición de viviendas inadecuadas, primero se consideran los siguientes materiales de construcción predominantes en paredes, techo y pisos:

- **Pared:** de cualquier material menos ladrillo, bloque, hormigón.
- **Techo:** de caña, barro, paja, cartón.
- **Piso:** de tierra.

Luego, se procede a considerar vivienda inadecuada (o sea, que cumple con la condición NBI) a aquellas viviendas que combinan esos materiales en al menos 2 de los 3 componentes mencionados de la estructura de viviendas.

estructurales registrado en 1990. Una situación que combina deterioro del desarrollo humano y estancamiento productivo crea un círculo vicioso cuyo desenlace es el agravamiento del mapa inequitativo del país y la pérdida de capacidad de acumulación de la economía. El porcentaje de personas viviendo en hogares con necesidades básicas insatisfechas en los conglomerados urbanos creció de 19,7 en 1995 a 23,8 en 2002.

Crear un círculo virtuoso consiste en retomar el crecimiento a partir de la creación o potenciación de las ventajas competitivas de cada región para crear empleo y, simultáneamente,

mejorar la distribución del ingreso, la calidad de la educación y de la salud. En este contexto, la política social debe ser concebida como condición indispensable del desarrollo económico y no como mera compensación de sus efectos.

La integración social y territorial sigue siendo una tarea pendiente en medio del acelerado deterioro de la cohesión social cuyos síntomas más extremos son la pobreza monetaria y el hambre, en un país exportador de alimentos. Y sin embargo, Argentina tiene recursos, naturales y humanos para emprender esta tarea.

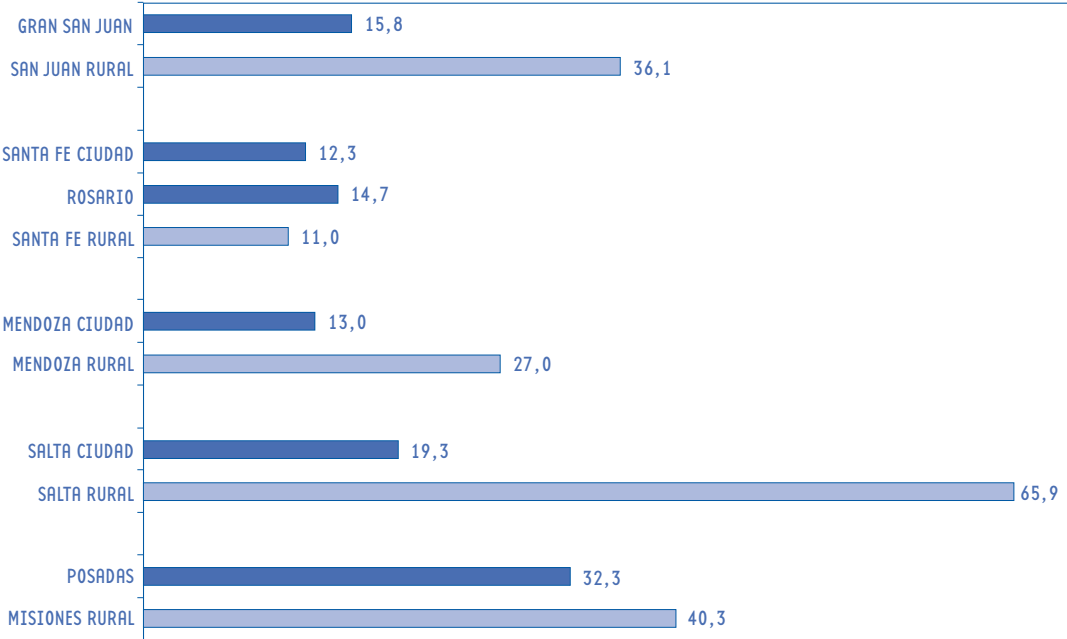
En Argentina hemos tenido un sistema de seguridad social financiado por el aporte de los trabajadores y de los empresarios que se ha ido desmantelando producto de la disminución de los impuestos al trabajo y de los cambios dentro del propio mercado de trabajo, donde es cada vez más la gente que trabaja y no tiene sistema de protección social. Para aquellos que no tienen sistemas de protección social, lo único que les queda es acceder a programas focalizados de asistencia social. En la medida que la pobreza ha aumentado de forma significativa y se ha deteriorado la distribución del ingreso, son cada vez más los desprotegidos y los programas tienen igual, o cada vez menos presupuesto para destinar. **Entrevista a Pablo Vinocur, 09-09-2002**

Medida a través de las necesidades básicas insatisfechas, **la pobreza rural es mayor que la de las áreas urbanas**. Cuando se comparan las Encuestas Rurales (1996-2000), las Encuestas Permanentes de Hogares (1995-2000) y la Encuesta de Desarrollo Social (EDS) del SIEMPRO (1997), se destaca el caso de Salta, en donde dos tercios de los hogares rurales tienen necesidades insatisfechas (NBI), mientras que en Salta Capital menos de un quinto de los hogares se encuentran en esta situación. En la región de Cuyo, alrededor de un tercio de los

hogares rurales presentan NBI, duplicando los porcentajes de los aglomerados urbanos de la zona. En el caso de Santa Fe no se presentan mayores diferencias entre zonas rurales y urbanas. Incluso en Rosario el 14,7% de hogares tienen necesidades básicas insatisfechas y en la ciudad de Santa Fe, el 12,3% mientras que ese valor para las zonas rurales de la provincia alcanza el 11%. Este dato se explica por la incidencia de las condiciones del hábitat: villas miseria y ranchos que alojan la pobreza urbana.

LA POBREZA RURAL ESTÁ PARTICULARMENTE LOCALIZADA EN LAS ZONAS DEL NORESTE Y NOROESTE DE LA ARGENTINA.

Gráfico 13. (4) Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas.



Fuentes: EPH, 1995 y 2000 y ER, 1996, 1998 y 2000.

(4) En el caso de las zonas rurales, para la clasificación de los hogares con NBI se utilizaron criterios similares a las áreas urbanas pero levemente menos estrictos a fin de evitar el “sesgo urbano” del tratamiento clásico de las NBI, tal como se especifica en el apéndice metodológico.

EL PAÍS DE LOS “NUEVOS POBRES”

La indigencia más que se triplicó entre 1995 y 2002 mientras que la pobreza de ingresos casi se duplicó en ese lapso (**Gráfico 14**) La combinación de caída del ingreso e inflación de precios de productos alimenticios llevaron al deterioro de importantes sectores de la población, incluso a parte de la clase media.

En todas las regiones (6), la explosión de la crisis en 2002 marca un salto brutal en la línea de pobreza. (**Gráfico 15**, pág. 50) Sin embargo, mientras en Cuyo, en la región patagónica y en el noroeste se había mantenido estacionaria o relativamente estable, en las restantes regiones ya se habían registrado incrementos, particularmente importantes en el Noreste. Esta última región presenta junto con el Noroeste las situaciones más críticas de pobreza, muy por encima de la media de la población total y los índices más bajos de desarrollo humano (IDHA) como se observa en el **Gráfico 2**.

En la medida que los datos analizados fueron recabados por el INDEC en el mes de mayo,

el efecto de la inflación de precios de los productos alimenticios sobre los hogares pobres agravará la situación de éstos y, probablemente, tienda a ensanchar la base. Cuando se observa el crecimiento de la indigencia por regiones, surge con claridad que, a excepción de la región patagónica, en todas las demás hubo incrementos entre 1995 y 2002. (**Gráfico 16**, pág. 52) En el área metropolitana el porcentaje de personas indigentes se cuadruplicó (23,4 %). En Cuyo y en la Región Pampeana, se triplicó. Los menores incrementos registrados en el Noroeste y Noreste obedecen a los ya altos registros previos, particularmente en el Noreste, lo que las diferencia de la situación de la región patagónica. En el norte del país la indigencia está muy por encima de la media del total de la población. Los datos registran el mes de mayo de 2002, por lo tanto no incorporan aún el impacto del programa de subsidios a jefas y jefes de hogar desocupados, iniciativa del Diálogo Nacional para mejorar la situación de los hogares indigentes.

LA PERSISTENCIA DE LOS ACTUALES NIVELES DE POBREZA E INDIGENCIA
AFECTARÁ LA CAPACIDAD DE GRAN PARTE DE LA FUERZA DE TRABAJO,
HOY DESOCUPADA O CON EMPLEOS INTERMITENTES, DE MANTENER SUS
POSIBILIDADES DE PARTICIPAR EN EL PROCESO PRODUCTIVO.

(6) Regiones:

Región Metropolitana: Ciudad de Buenos Aires y 19 partidos del Gran Buenos Aires.

Región Pampeana: Resto de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe.

Región Cuyo: Mendoza, San Juan y San Luis.

Región Nordeste: Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones

Región Noroeste: Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Tucumán y Santiago del Estero.

Región Patagonia: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

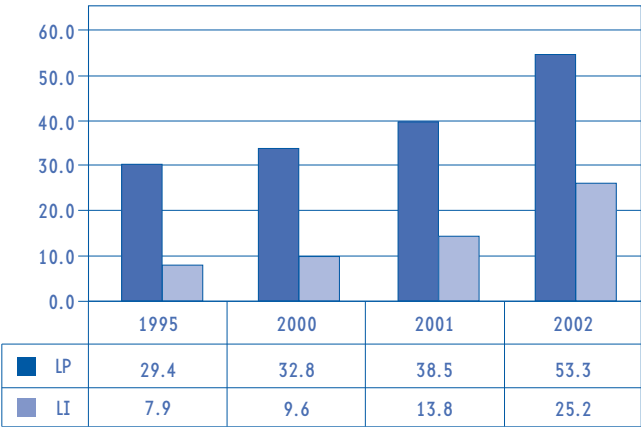
"Es necesario generar un marco programático y conceptual para un programa de combate a la pobreza que claramente ponga bajo un paraguas todas las acciones que el Estado argentino está haciendo en materia de atender la emergencia, pero también las demandas históricas, y avance en el camino de identificar cuánto de las condiciones de vida de los grupos más pobres se resuelven vía transferencias del Estado. Un cálculo que se ha hecho en muchos lugares del mundo, por ejemplo en el quintil más pobre: cuánto de la sobrevivencia del quintil más pobre depende de transferencias del estado monetarias o no.

El programa nacional de combate a la pobreza proveería un marco de racionalidad, inter-sectorialidad, sinergia entre los programas y complementariedad entre el estado y la sociedad civil. Con un

régimen federal en el que servicios de salud y educación son de competencia provincial, con frecuencia uno se pregunta **cuál es el territorio geográfico de intervención del Estado Nacional**. Habría que avanzar hacia un debate en el cual se defina una división del trabajo que deje claro cómo atienden las provincias a los servicios que les han sido transferidos, cómo promueven algún tipo de incremento del nivel de participación de unidades territoriales más pequeñas (municipios) y qué tipo de acciones es legítimo que tengan los ministerios nacionales cuando plantean intervenciones provinciales".

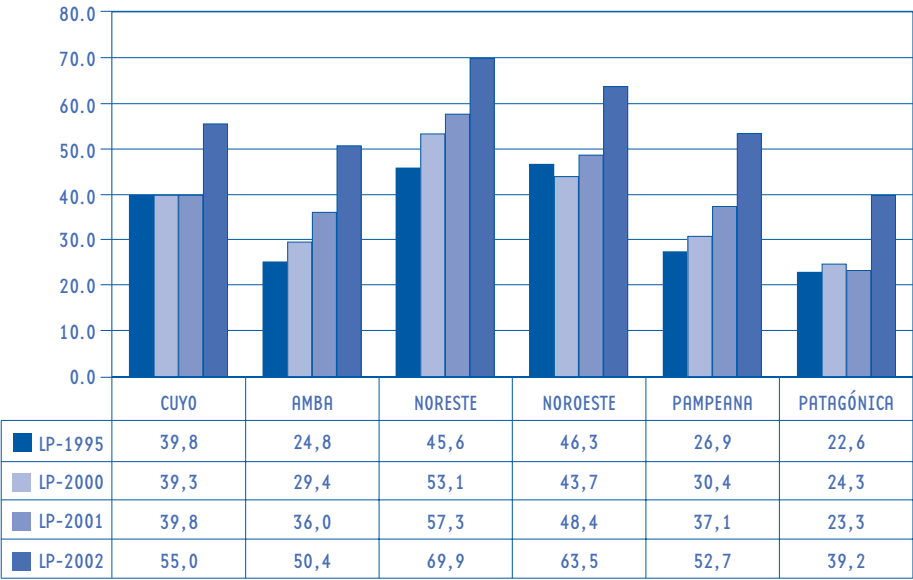
Entrevista a María del Carmen Feijóo, Secretaria Ejecutiva de la Coordinación Nacional de Políticas Sociales dependiente de la Presidencia de la Nación, 19-09-2002

Gráfico 14: Evolución de las líneas de pobreza y de indigencia (1995-2002)



Fuente: Elaboración propia, onda octubre 1995-2000, 2001 y mayo 2002 de EPH (INDEC).

Gráfico 15: Evolución de las líneas de pobreza (1995-2002). Por región.



Fuente: Elaboración propia, ondas de octubre 1995-2000-2001 y mayo 2002 de EPH (INDEC).

“La **pobreza** es un problema muy complejo y es importante discriminar aquellos aspectos que son estructurales y que hacen a las capacidades de las personas, de la pobreza de ingreso aunque, en muchos casos coinciden. Aquellas familias o personas que son pobres por tener menores capacidades, menores activos, en general precisamente por esa razón tienen más alta probabilidad de ser pobres por ingresos. Pero no todos los pobres por ingresos tienen déficit de capacidades. En relación a la pobreza por ingresos hay una serie de **factores** que confluyen para su explicación. Por un lado, está el **crecimiento económico**, una condición necesaria pero no suficiente para bajar los niveles de pobreza mejorando los ingresos. Otro factor que influye notoriamente y que ayuda a la explicación es la **tasa de empleo o desempleo/subempleo**. Cuando uno país tiene, como actualmente Argentina, una tasa de desocupación del 21,5% y la subocupación representa el 40% de la PEA, esta situación afecta a toda la sociedad debido a que hay una fuerte demanda de trabajo, menos oferta, y por lo tanto, los niveles de ingreso son más bajos. Bueno, **todo eso depende de un contrato social y de una línea de política social**”.

Entrevista a Pablo Vinocur, 09-09-2002

EMERGENCIA SOCIAL. LOGRO DEL DIÁLOGO ARGENTINO

La Mesa del Diálogo Argentino, recogiendo la demanda ciudadana, bregó por la atención de la emergencia social, con carácter urgente y como un derecho universal. Con fecha 3 de Abril de 2002, el P.E.N. instituyó por Decreto No 565, el *Derecho Familiar de Inclusión Social*, que deberá ser objeto de ratificación legislativa. La atención de la emergencia social deberá contar con financiación segura, conformándose un fondo que goce de intangibilidad y con un alto grado de auditoría social que evite el clientelismo. En este contexto, un pacto social por la niñez, deberá ser encarado como política de Estado.

Bases para la Reforma. Diálogo Argentino. 11 de Julio de 2002.

RESTRUCTURACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

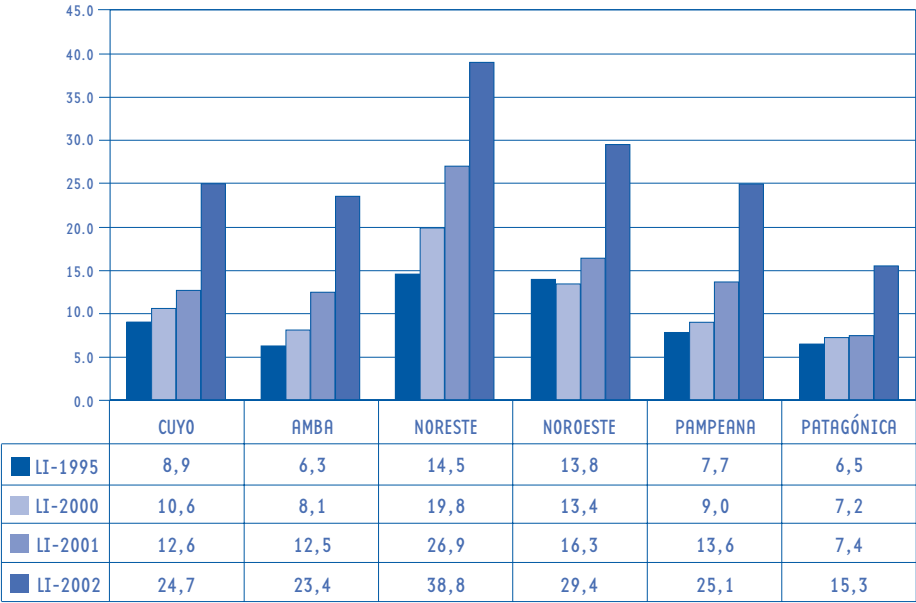
La iniciativa (de La Mesa del Diálogo Argentino) llevó a poner en marcha el *Plan de Jefes/as de Hogar Desocupados* con hijos menores de 18 años que otorga un ingreso mensual aproximado de U\$ 50 mensuales a todos los hogares que reúnan ambas condiciones (que el jefe/a esté desocupado/a y que tengan hijos menores de 18 años).

Los sujetos de este derecho deben comprometerse a controlar la salud de sus hijos y asegurar su asistencia a la escuela, además de incorporarse a actividades laborales, tanto productivas como de interés social y/o capacitarse en oficios o terminar su educación básica. A 3 meses de haberse iniciado su ejecución, 1,9 millones de hogares estaban recibiendo la asignación y el 25% se encuentra realizando actividades de contraprestación al 6 de Agosto de 2002. El impacto que esta política pública tenga en la atenuación de la incidencia de pobreza será recién conocido hacia fines del año. Sin embargo, su relevancia es mayúscula y su concreción muestra cómo ciertos instrumentos de política pueden mejorar sustantivamente la estructura distributiva del ingreso, en la dirección de erradicación de la pobreza extrema.

En paralelo, el Estado Nacional reestructuró gran parte de los programas sociales y concentró los recursos en un programa para atender la emergencia alimentaria, descentralizando nuevos recursos a los estados provinciales y a diversas organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la atención solidaria de las familias más pobres y con serios problemas para atender sus necesidades alimentarias. De este modo se han reforzado las iniciativas de comedores infantiles, escolares y comunitarios; la autoproducción de alimentos a través de huertas y granjas; la distribución de alimentos frescos y secos a las familias más necesitadas, por mencionar las principales acciones en que se traduce la atención. La creciente importancia que han cobrado las organizaciones de la sociedad civil, particularmente Cáritas que ha aumentado en forma significativa su organización y cobertura para atender una demanda que ha venido creciendo en forma exponencial, pone de manifiesto la energía que desde la sociedad se proyecta con miras al bienestar de la sociedad.

Metas de Desarrollo de la Cumbre del Milenio. PNUD. Argentina. 2002.

Gráfico 16: Evolución de las líneas de indigencia (1995-2002). Por región.



Fuente: Elaboración propia, ondas de octubre 1995-2000-2001 y mayo 2002 de EPH (INDEC).

LA AYUDA A LOS POBRES DEBE CONCEBRIRSE COMO UN DERECHO Y NO COMO UN SUBSIDIO

EL HAMBRE, UNO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ENFRENTA HOY EL PAÍS

Un estudio realizado en Febrero de 2002 por Gallup Argentina para el *Diálogo Argentino* refleja hasta qué punto el hambre y la pobreza emergen como problemas en la percepción colectiva.

- 1 de cada 10 entrevistados señalaron el hambre como uno de los problemas que más afecta al país y 1 de cada 9, mencionó a la pobreza.
- Cuando se los indagó acerca de los principales problemas que el *Diálogo Argentino* debería tratar, el 22% señaló el hambre.

La encuesta se llevó a cabo en un universo de 1035 casos de la población adulta nacional mayor de 17 años.

LOS GRUPOS VULNERABLES Y LA CRISIS

Los niños en los hogares de ingresos más bajos representan un importante sector de la población total del país, lo que torna prioritaria una política para este sector de la población (**Cuadro 6**).

La distribución territorial, sin embargo, presenta marcadas diferencias cuyo conocimiento es clave a la hora de diseñar políticas. **En Santiago del Estero, Jujuy y San Luis, los niños menores de 5 años alcanzan al 60% de la población en hogares del primer quintil de ingresos.** En San Luis, Misiones y Jujuy la proporción de menores entre 6 y 12 años oscila entre el 65 y el 70% de hogares de menores ingresos.

Los jóvenes entre 15 y 24 años en hogares del primer quintil de ingresos, que no trabajan, estudian o son amas de casa, alcanzan proporciones significativas en el país (18,3%) y superan el 20% en La Rioja, Santa Fe, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba, Catamarca, La Pampa, San Luis y Gran Buenos Aires.

En todo el país, un 8,7% de los hogares registra jóvenes en este tramo de edad

que no estudian ni trabajan ni son amas de casa. Esta cifra asciende a aproximadamente el 12% de hogares en Tucumán, La Rioja, Catamarca y Santiago del Estero.

Este guarismo es crítico porque augura un futuro de exclusión para un sector demográfico en la edad en que se construyen los proyectos de desarrollo personal y laboral.

El desafío que enfrenta Argentina es acceder a una fenomenal mejora de la equidad. Sólo si se avanza en esta dirección podrá la actual generación de niños y jóvenes integrarse a la sociedad. Las políticas específicas que, como la lucha contra la repitencia y la deserción escolar y los programas de formación técnica y profesional, aseguren una alternativa laboral poco podrán hacer si no se mejora la equidad y se retoma el crecimiento.

La Ciudad de Buenos Aires, por su estructura de edades es la que presenta la mayor concentración de ancianos en hogares en el primer quintil de ingresos (6,5%).

Se define como grupos vulnerables a los niños, jóvenes y ancianos que dependen de hogares con los más bajos ingresos.

Cuadro 6. Grupos vulnerables por jurisdicción. Mayo 2002.

	HOGARES CON NIÑOS DE 5 AÑOS Y MENOS	HOGARES DEL PRIMER QUINTIL DE INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA: NIÑOS DE 5 AÑOS Y MENOS	HOGARES CON NIÑOS DE 6 A 12 AÑOS	HOGARES DEL PRIMER QUINTIL DE INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA: NIÑOS DE 6 A 12 AÑOS	HOGARES CON ADULTOS DE 60 Y MÁS AÑOS	HOGARES DEL PRIMER QUINTIL DE INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA: ADULTOS DE 60 AÑOS Y MÁS AÑOS	HOGARES CON JÓVENES DE 15 A 24 AÑOS QUE NO ESTUDIAN NI TRABAJAN DE CASA	HOGARES DEL PRIMER QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA: JÓVENES DE 15 A 24 AÑOS QUE NO ESTUDIAN NI TRABAJAN NI SON AMAS DE CASA
CIUDAD DE BUENOS AIRES	16,6	28,2	14,3	26,9	40,3	36,5	3,9	9,0
BUENOS AIRES	26,4	47,2	30,5	53,5	34,1	18,7	9,8	19,2
GRAN BUENOS AIRES	27,3	47,8	31,7	55,1	33,9	19,2	10,3	20,1
RESTO DE BUENOS AIRES	22,0	42,0	24,4	47,8	34,9	19,0	7,3	12,6
CATAMARCA	36,7	58,8	38,7	59,5	27,3	12,4	12,4	23,3
CÓRDOBA	24,7	48,9	25,0	52,9	33,0	20,0	9,1	23,4
CORRIENTES	28,5	50,7	34,2	60,6	28,1	16,1	8,3	14,6
CHACO	29,4	54,3	35,6	54,8	27,2	15,5	9,4	17,4
CHUBUT	25,8	44,7	30,5	50,0	29,2	18,3	8,4	17,1
ENTRE RÍOS	28,8	52,8	31,6	52,5	31,2	13,0	9,2	18,8
FORMOSA	35,8	42,3	43,9	54,4	27,4	10,6	7,9	10,6
JUJUY	36,2	61,7	42,6	64,4	29,6	15,1	9,8	17,0
LA PAMPA	24,3	53,0	28,3	54,9	27,2	13,5	9,7	21,4
LA RIOJA	34,9	52,3	42,6	61,1	21,8	9,6	12,8	27,8
MENDOZA	26,6	49,5	31,9	56,6	35,7	17,9	8,4	17,6
MISIONES	33,3	55,3	39,1	65,5	21,8	13,0	7,7	12,1
NEUQUÉN	29,3	53,8	36,8	62,5	19,5	10,7	10,2	19,9
SALTA	30,6	54,3	38,7	60,1	36,2	23,1	8,2	14,5
SAN JUAN	29,5	41,5	33,7	57,3	34,3	20,2	9,9	19,3
SAN LUIS	30,3	61,3	35,7	70,0	26,3	9,8	8,4	20,7
SANTA CRUZ	27,9	51,9	33,3	51,9	23,4	17,1	5,5	11,6
SANTA FE	20,6	38,8	24,4	48,4	37,0	18,3	9,3	24,8
SANTIAGO DEL ESTERO	35,8	63,6	36,8	63,6	32,0	13,7	12,0	23,5
TIERRA DEL FUEGO	34,9	50,6	42,3	48,7	11,6	10,8	6,2	12,7
TUCUMÁN	29,7	45,3	35,6	54,1	33,2	19,4	12,9	24,0
TOTAL PAÍS	25,2	45,1	28,3	50,4	34,3	20,6	8,7	18,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC).

LA DEUDA SOCIAL EN CRECIMIENTO

El crecimiento de la deuda social es alarmante. La deuda social de pobreza creció paulatinamente desde el año 1995 hasta el 2001. A partir de entonces se duplicó en términos absolutos, alcanzando más de 17.000 millones de pesos, cifra que representa alrededor del 7,4% del PBI estimado para el año 2002 (Gráfico 17).

La deuda social de indigencia también tuvo un crecimiento sostenido entre 1995 y 2001, pero en el primer semestre del 2002 creció más de un 150%. Comparada con el PBI estimado para este año, representa 1,42% (3300 millones de pesos). (Gráfico 17).

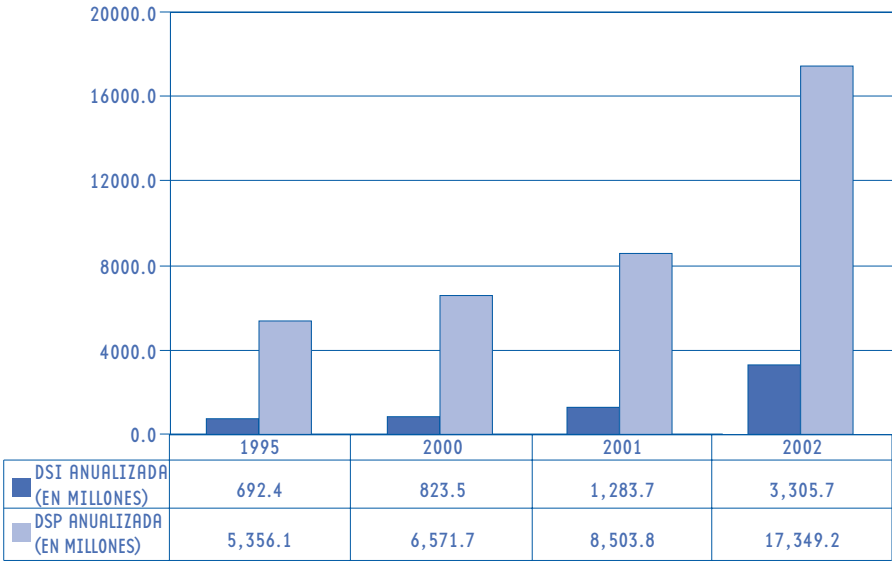
La distribución territorial de la deuda social muestra la concentración en las regiones metropolitana y

pampeana, que en conjunto representan alrededor del 65% de la deuda social total. Esto implica que los montos de la deuda social de pobres e indigentes en las provincias que presentan situaciones críticas en su desarrollo son comparativamente pequeños: el Noroeste y el Nordeste juntos alcanzan al 25% del total de la deuda social –menos del 2% del PBI–. Si se quiere lograr un mapa social territorial más equitativo habrá que tener en cuenta el impacto que en estas regiones se puede lograr con relativamente pocos recursos.

La desigualdad en la distribución del ingreso en el país (Gráfico 11, pág. 39) y en cada jurisdicción (Cuadro 4, pág. 40) es un factor determinante en la explicación del aumento de la pobreza y la indigencia. Erradicar la pobreza extrema y reducir la pobreza requieren recuperar el crecimiento económico y una mayor equidad en la distribución del ingreso.

LA DEUDA SOCIAL DE POBREZA REPRESENTABA APROXIMADAMENTE EL 2% DEL PBI EN OCTUBRE DE 1995; 2,31% EN OCTUBRE DE 2000, 3,15% EN OCTUBRE DE 2001 Y 7,4% EN MAYO DE 2002 (ÚLTIMA MEDICIÓN DE LA EPH)

Gráfico 17: Evolución de la deuda social de pobreza y de indigencia (1995-2002). Total país (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia, ondas octubre 1995-2000-2001 y mayo 2002 de EPH (INDEC) y SIEMPRO

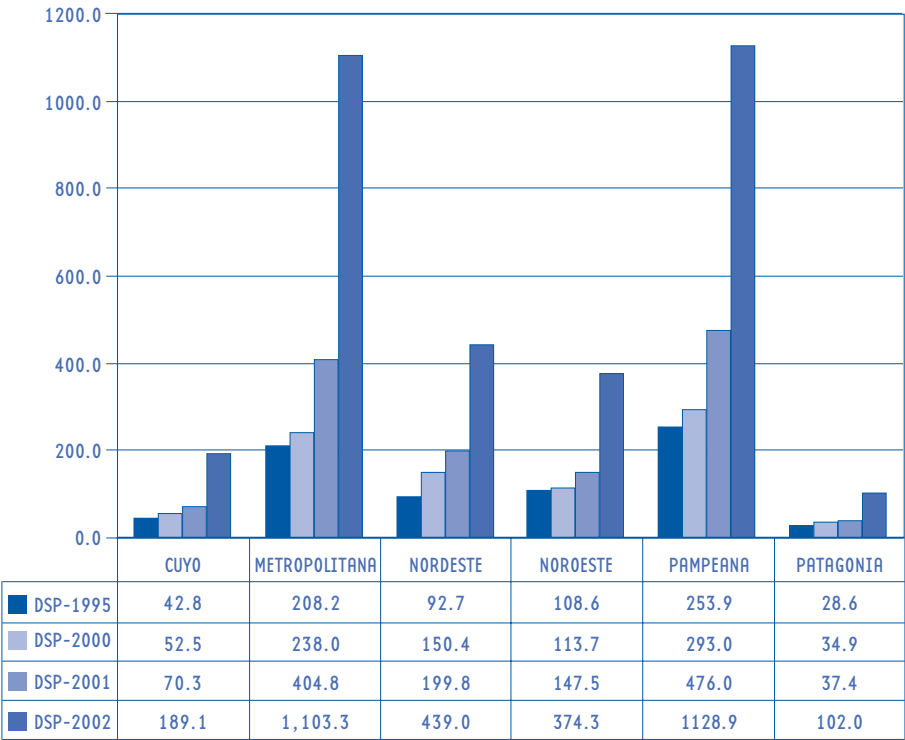
METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE LA DEUDA SOCIAL

La deuda social considera en su cálculo la incidencia y la profundidad de la pobreza y la indigencia y su valor resulta de multiplicar el número de hogares pobres o indigentes por la brecha existente entre sus ingresos medios con las líneas de pobreza e indigencia. Para su cálculo se utilizan las estimaciones obtenidas de la EPH y el valor de las canastas básica y ampliada que calcula el INDEC.

Esta medida tiene la ventaja de hallarse expresada en valores corrientes lo que permite su comparación con la estimación del PBI del mismo período también expresado a precios corrientes.

EN 1995, LA DEUDA SOCIAL DE INDIGENCIA ALCANZABA AL 0.27% DEL PBI: EN OCTUBRE DE 2000, 0,29%; EN OCTUBRE DE 2001, 0,48% Y EN MAYO DE 2002, 1,42%

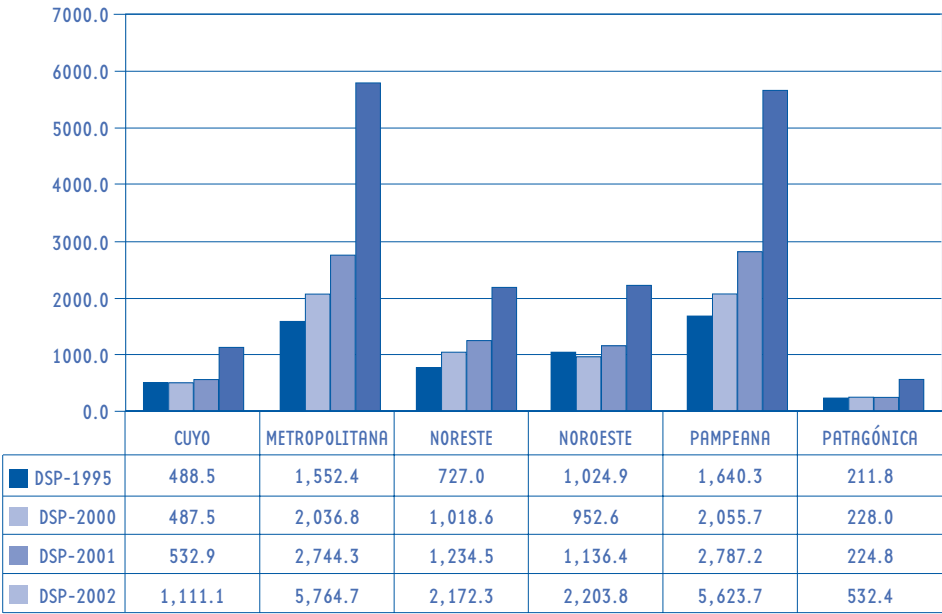
Gráfico 18: Evolución de la deuda social de indigencia por región (1995-2002)



Fuente: Elaboración propia, ondas de octubre 1995-2000-2001 y mayo 2002 de EPH (INDEC) y SIEMPRO

LA BRUSCA CAÍDA DEL PBI, DE LOS INGRESOS DE LOS POBRES, EL INCREMENTO DEL COSTO DE VIDA Y EL AUMENTO DEL NÚMERO ABSOLUTO DE HOGARES POBRES, EN EL MARCO DE LA INEQUIDAD TERRITORIAL, GENERAN UNA SITUACIÓN CRÍTICA QUE DEMANDA RESPUESTAS URGENTES.

Gráfico 19: Evolución de la deuda social de pobreza por región (1995-2002)



Fuente: Elaboración propia, ondas de octubre 1995-2000-2001 y mayo 2002 de EPH (INDEC) y SIEMPRO

LA LUCHA POR ERRADICAR LA POBREZA EXIGE UNA POLÍTICA FISCAL PROGRESIVA QUE COMBATA LA EVASIÓN Y ELUSIÓN, UNA POLÍTICA QUE ASEGURE MAYORES NIVELES DE EMPLEO Y UNA POLÍTICA SOCIAL COMPLEMENTARIA DEL INGRESO PROVENIENTE DEL EMPLEO QUE ASEGURE LA INCLUSIÓN SOCIAL DE VASTOS SECTORES. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO NO ES SUFICIENTE PARA LOGRAR ESE OBJETIVO.

UNA SOCIEDAD QUE NO SE RESIGNA

Cuando las oportunidades de participación no están aseguradas por el trabajo, la calidad de la educación recibida y un nivel de vida considerado decoroso, se deprecia la sociedad civil con la consiguiente pérdida de capital humano y de capital social. Es todavía demasiado prematuro dar cuenta del impacto que la crisis en curso tendrá tanto sobre el capital humano como sobre las formas de asociatividad en el país. Sin embargo, hay signos esperanzadores de que esta crisis es también una oportunidad para la reconstrucción del tejido asociativo.

Argentina tiene un reservorio de capital social, de capacidad de adaptación al cambio y de deliberación puesto en evidencia en las reacciones de la sociedad ante la crisis. Los casos analizados más adelante ponen de manifiesto que las formas de organización de los pobres no han surgido en un vacío social. Por el contrario, recuperan experiencias de viejas formas de asociación que, como el cooperativismo, terminaron de desarticularse durante la década pasada con el extremo debilitamiento de la banca cooperativa y de las grandes cooperativas de consumo.

Con la instauración democrática en 1983 y, en particular, durante la década del 90, la multiplicación de organizaciones de la sociedad civil, registrada en diversos estudios, refleja cambios importantes en las características, intensidad y densidad del mapa asociativo en Argentina.⁽⁷⁾ Un análisis por jurisdicciones muestra que los niveles más altos del Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil elaborado por el PNUD se corresponden con las regiones de mejores niveles de Desarrollo Humano (ver PNUD/BID, op. cit.)

La novedad gestada a partir de la crisis institucional de 2001 y el estallido de la economía a comienzos de 2002, reside en los esfuerzos de articulación que las organizaciones vienen realizando. La fragmentación y la actuación, muchas veces aislada, de las asociaciones de la sociedad civil tiende a ser reemplazada por una voluntad creciente de revertir la situación a través de la creación de redes cuyos objetivos trascienden los fines particulares de cada una de las organizaciones que las componen. Este es un capital social que permite alentar un mensaje de esperanza ya que es la semilla de una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

La idea de una sociedad en la que todo pasa por el Estado está fuertemente arraigada en la vida cultural y política de los argentinos, de tal suerte que todo lo público se identifica con lo estatal. Sin embargo, lo público es del público porque implica la solución de problemas que afectan a todos y requiere, por lo tanto, de la participación responsable de todos. Los fines públicos, la res publica que nos constituye como una comunidad política, es tarea común de cada ciudadano y no exclusiva responsabilidad del presidente y del Congreso. La democracia deliberativa descansa en la idea de que es la sociedad la que debe incidir en lo público.

La sociedad civil se está reconstituyendo. Los nuevos movimientos surgidos en la escena pública desde diciembre de 2001 expresan esfuerzos de reconstrucción de los lazos sociales a través de nuevas formas de organización. La mayoría de ellos reconoce sus orígenes mucho antes, con la única excepción de las asambleas barriales, herederas directas del colapso institucional de 2001.

(7) Roitter, M. M.; González Bombal, I. (comp.) (2000). *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*. CEDES. Buenos Aires. // PNUD/BID (2000) En: *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil en Argentina, Formosa, Jujuy, Mendoza, Río Negro, Santa Fe*. PNUD-BID. Buenos Aires. El IDCS se construye con indicadores de la estructura de las organizaciones, las características de las actividades desplegadas y resultados alcanzados. Ver: Luna, Elba., op. cit. e ídem (2001) *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil en las provincias Argentinas*. PNUD. Mimeo

HACIA UNA DEMOCRACIA DELIBERATIVA COMO CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DEL DESARROLLO

“Resulta fundamental repensar perspectivas del proceso de democratización en el plano de las ideas, que sean más pertinentes para sociedades complejas altamente internacionalizadas y totalmente injustas como las latinoamericanas. En este sentido, parece fundamental resignificar valores y buscar una ética que coloque la cuestión de la justicia como tema central y lo haga en función de las características pluralistas de nuestras sociedades. Así, quizás sea posible que la idea de la democracia sea el resultado de una construcción colectiva, deliberativa, en la misma comunidad política. Con esto no se quiere desconocer la importancia de los mecanismos institucionales de representación o de una imprescindible cultura de procedimientos, sino tan solo sugerir que son insuficientes para superar la crisis de legitimidad de los sistemas de representación partidarios en la mayoría de los países latinoamericanos”.

“...Siguiendo esta línea de pensamiento, el progreso democrático podrá evaluarse por las capacidades de las sociedades para una mayor convergencia entre integración social y participación política...”

Fernando Calderón. La reforma de la política. Deliberación y desarrollo. Bolivia: ILDIS. FES. Nueva Sociedad. 2002.

El crecimiento de la desocupación, la precarización laboral y la pobreza durante el segundo lustro de los '90, conformaron las bases sociales de los “cartoneros” y “piqueteros” y de los “trabajadores de empresas recuperadas”, afectadas por la desindustrialización. Los efectos destructivos de estos procesos alcanzaron a las clases medias. Los “nuevos pobres” surgidos de este sector social iniciaron a mediados de la década pasada el intercambio de bienes y servicios en las redes de trueque.

La crisis económica impulsó a vastos sectores sociales a incorporarse a mecanismos de subsistencia preexistentes: incorporación a piquetes para acceder a alimentos o subsidios, recolección de residuos (los cartoneros), actividad en la que incidió la devaluación de enero de 2002,

integración a redes de trueque donde la abundante circulación de “créditos” sustituye la moneda convencional.

La desertión de los empresarios impulsó las iniciativas obreras de recuperación de fábricas que se transformaron en cooperativas o en emprendimientos mixtos entre el Estado y los trabajadores.

En todas estas experiencias de organización se encuentra el esfuerzo colectivo por lograr umbrales mínimos de ciudadanía y dignidad: son las semillas de una sociedad civil activa y solidaria, como lo evidencia el trabajo preparado para este Cuaderno por **Héctor Palomino** y **Ernesto Pastrana**. Los hallazgos que presentamos ilustran los aspectos promisorios y los obstáculos que enfrentan los cambios en curso en la sociedad.

LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA MOTOR DEL CAMBIO

El economista italiano, Stefano Zamagni, al analizar la crisis que vive la Argentina, sostuvo que "(...) en la Argentina fue destruida la sociedad civil organizada. Existen las instituciones del aparato del Estado, pero no la sociedad civil. (...) La sociedad civil es también el ámbito del mercado, pero no solamente. Es sobre todo un poder cuya función es la de permitir realizar a quien por una u otra razón no se reconoce en la forma de la empresa capitalista, formas de actividad económica no estrictamente capitalista. Y esta sociedad civil organizada está constituida por todos los cuerpos intermedios que forman el llamado asociativismo económico, social y cultural. La sociedad civil de la que hablan los argentinos es abstracta. (...) la sociedad civil es un conjunto más grande que el denominado tercer sector, es lo que yo llamo economía civil. Es decir una economía alternativa a la economía privada. La economía privada es la capitalista, basada sobre el concepto de la maximización de la ganancia. La economía civil es en cambio constituida por todas aquellas empresas cuyo principio regulativo es el de reciprocidad. El tercer sector es un ejemplo, pero también lo es la empresa cooperativa, que no es capitalista aunque esté en el mercado. La ausencia de esta sociedad civil, entonces, es también la ausencia de un poder compensador del poder de los partidos políticos... La sociedad civil organizada (...) es donde se crea la dirigencia y no viceversa. (...) La verdadera crítica, como ya lo anticipó Tocqueville, es la presencia de esta red de grupos sociales de todo tipo... De todos

modos, se esta reconstituyendo. Yo he visto en la Argentina este año un gran cambio con respecto al pasado. He hablado en sólo una semana con alrededor de 15 grupos. En Rosario, por ejemplo, me reuní con 400 empresarios PYMES que se están organizando para trabajar juntos. Hay un aumento de los emprendimientos, lo que significa comenzar a superar otro drama de la Argentina. (...) La primera ley que sirva a la política industrial, para reconstruir el país partiendo de su fundamento, de las pequeñas y medianas empresas, es crear un fondo para financiar las inversiones productivas... La segunda ley que debería aprobarse, entonces, es una aplicación del llamado principio de subsidiaridad que permita a las asociaciones de la sociedad civil proveer servicios de bienestar social para evitar que los costos de la transición recaigan en las clases más pobres. Esto sería también una buena señal para recuperar la confianza. Lo tercero que habría que hacer es poner a la universidad al servicio de la Sociedad Civil. Por ejemplo, creando incubadoras. Se trata de acuerdos entre la universidad y las empresas para transferir tecnología. Las Pymes no pueden hacer inversiones en investigación, la universidad sí. (...) subordinar la política económica tradicional para enfatizar los aspectos vinculados con la producción concreta es un mensaje esperanzador".

Las razones de la crisis argentina.

Diario Página 12. 5 de Agosto de 2002.

El subrayado es nuestro.

EL TRUEQUE: LA BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS

El origen de las actuales redes y nodos del trueque se remonta al año 1995 cuando un grupo que se define a sí mismo como “ideólogos” genera el primer nodo en la Bernalesa (8), en el sur del Gran Buenos Aires. Tienen una expansión impresionante desde su inicio ya que de aproximadamente 1000 socios en el año 1996 pasa en el siguiente a 2300, y en 1999 llega a 180.000. En 2000 alcanzaron a 320.000 miembros, organizados en unos 400 nodos ubicados en 15 provincias y la ciudad de Buenos Aires, según cifras presentadas en un estudio por **Inés González Bombal**.

Luego de la implantación del “corralito” financiero en diciembre de 2001, la incorporación a los clubes de trueque se aceleró enormemente y las propias organizaciones carecen de información precisa sobre la cantidad de participantes. Las estimaciones oscilan entre 3 y 6 millones de personas (es decir entre 1/12 y 1/6 de los 36 millones de habitantes de Argentina): claro indicador de la crisis económico-financiera del país.

Los participantes tienen que consumir y vender dentro del mismo nodo, de allí que los participantes sean identificados como “prosumidores”: productores y consumidores al mismo tiempo.

La gente va al trueque con la constancia y el rigor de quien va trabajar, con la salvedad de que se trata de un trabajo no deseado. Consideran, sí, necesaria la participación en este tipo de redes, pero no la prefieren. Para quienes el trueque es un trabajo le dedican el tiempo que se le dedica a un trabajo: rotan entre los diferentes nodos, saben qué oportunidades hay en los diferentes nodos, etc. Aquí se localiza al típico trabajador informal, que encuentra en el trueque un modo de supervivencia, y también al trabajador despedido de su empleo al que no se le pagó su indemnización en dinero sino

en mercadería, y aprovecha al trueque para darle una salida a esa mercadería. Y también al pequeño comerciante que se quedó con *stock* de mercaderías y entonces las saca a través del trueque, etc.

Para algunos se trata de estrategias coyunturales de supervivencia que tienden a atenuar los efectos nocivos de la actual crisis; para otros es una alternativa de construcción de espacios económicos basadas en valores distintos a los de la economía capitalista, con una proyección de crecimiento y desarrollo que los convertiría en mecanismos eficientes e instrumentales para satisfacer distintas necesidades humanas.

Pero más allá de su exposición a la colonización externa y a la potencial ruptura de sus principios solidarios, importa señalar la difusión del trueque mucho más allá de su espacio de origen. Ya antes de su expansión reciente, el trueque había sido adoptado en el interior del país como regla de intercambio en comunidades pequeñas, precisamente aquellas en la que uno de sus valores básicos, la confianza como base de la reciprocidad, podía ser sostenido sobre lazos interpersonales previos. Los casos más difundidos fueron los que impulsaban el trueque como una modalidad de pago de impuestos municipales: los productores rurales pagaban sus impuestos con productos de su actividad (gallinas, ganado, cereales, etc.), los residentes en áreas urbanas con servicios (carpintería, plomería, etc.) o materiales de construcción, y las autoridades municipales, luego de asentar en el presupuesto el valor de los bienes y servicios, los asignaba como ayuda social y subsidios, o como inversiones del municipio en infraestructura (construcción o reparación de edificios escolares, por ejemplo).

A lo largo de la década pasada se había conformado

(8) Una fábrica cuyo cierre fue diferido por un grupo de obreros de la planta que se organizaron como una cooperativa autogestionaria para mantenerla abierto y que finalmente sucumbió por el deterioro del mercado interno, sus propios problemas de gestión y un clima político cultural como el de los '90, poco propicio a estas modalidades de poder obrero.

TRUEQUE: LOS BENEFICIOS DE LA SOLIDARIDAD

¿Cómo llegan al trueque y qué resultados han obtenido?

- Me pareció interesante y me acerqué a ver, y hoy me parece una salida más que nada en cuanto al estado anímico de una persona que se queda sin trabajo, como buscar otras cosas no sólo una ganancia en el hecho de vender o de conseguir cosas. Siempre voy al mismo nodo porque encuentro lo que necesito y además es como una familia, uno se reúne con gente conocida y es una terapia. Había personas que venían mal, deprimidas y viniendo al club se dieron cuenta que no eran las únicas, que había un montón de gente en la misma situación. Yo además tengo un trabajo, tres veces por semana por la mañana.
- Toda la vida fui vendedora, hasta que llegó un límite que la venta fue mermando, mermando de diez, doce años a esta parte. Yo vendía libros para una editorial en relación de dependencia. Después estuve haciendo unas cobranzas, me iba muy bien, pero se pudrió todo. El año pasado vi esta alternativa que me resultó muy buena, de octubre a marzo me fue bárbaro. Con los créditos que sacaba le pude comprar los guardapolvos nuevos a mis nietos, cosas para las fiestas de cumpleaños. Había de todo. Hasta le pagué con créditos a la abogada que me inició los trámites de la jubilación. Empecé trayendo comida. Hasta diciembre se podía, porque estaba barato y los precios no aumentaban. Enero ya aflojó. Y desde marzo para acá...

Hoy no traje comida porque realmente no pude. Traje ropa usada que tenía en mi casa.

¿Cómo se fijan los precios? ¿Hay algún tipo de control?

- Cada uno fija los precios como le parece, es a conciencia. No hay una equivalencia estricta entre peso y créditos. Pero por ejemplo, si un pan casero equivale a 5 créditos y un vaquero usado equivale a 1000 créditos, es un abuso. ¿Cuántos pancitos tenés que hacer para comprarte el vaquero? Control no hay, los coordinadores a veces intervienen cuando alguien pone un valor excesivo en la comida. En el nodo al que voy ahora somos nosotros, los prosumidores, los que si vemos que alguien pone un valor abusivo le pedimos que lo baje y si no quiere, que se retire.

Si a través del trueque reciben sólo créditos ¿cómo hacen para comprar la materia prima para producir?

- La falta de dinero hizo, justamente, que muchos nodos permitan pagar una parte del precio en plata y otra en créditos para poder comprar la materia prima; pero dejó de venir mucha gente porque justamente no tiene plata. Esto de la plata es una contradicción porque justamente la gente volvió al trueque ante la falta de plata y así acceder a cosas que de otro modo no tenía.

- Ante la falta de dinero hubo mucha gente que dejó de hacer comida, como en mi caso.

Si la vas a hacer bien, como si fuera para vos, ahora no podés, porque con los papeles (créditos) sólo no basta. Lo que necesitás comprar para elaborar la comida lo tenés que pagar en dinero.

La gente busca comida y no hay comida. Ahora hay ropa, mucha ropa usada, sobra la ropa. A mí como a otras personas nos pasa que no necesitamos ropa. Yo he llegado a comprar ropa usada, para usar los créditos, y llevarla a un hogar de chicos con el cual colaboro. Hay otros que no, guardan los créditos y no sé para qué. Si esto se termina, van a empapelar la pared, porque no estamos hablando de dólares.

Entrevista colectiva efectuada a varios prosumidores de tres nodos diferentes, 08-2002.

un mercado de consumo singular, constituido por una gran cantidad de “ferias” en el Gran Buenos Aires, organizadas varias de ellas por migrantes bolivianos, paraguayos y coreanos, en las que se podía –y aún hoy se puede- acceder a productos y servicios de bajo precio, adaptados a los requerimientos de subsistencia cotidiana de los sectores populares y estableciendo un original “segmento” de mercado. En cierto sentido, los clubes de trueque funcionaron para las clases medias como un “espejo” de esas ferias de los sectores populares.

La actividad de los clubes del trueque se integra a distintos tipos de emprendimientos asociativos que se desarrollaron durante los años 90 y hoy son valorizados como alternativas innovadoras cuyas bondades y defectos son objeto de debate en los medios de comunicación.

Los conflictos surgidos por falsificación de “créditos” y la explosiva expansión de la actividad se ponen de manifiesto en las entrevistas que registran lo que los propios protagonistas califican como la **crisis del trueque**.

LA CRISIS DEL TRUEQUE

Se dice que el trueque está pasando un momento difícil y según uno de sus iniciadores, “navega por aguas tormentosas a partir de la devaluación, la inflación y el *default*”, ¿cuál es la experiencia y la visión de ustedes, como prosumidores de distintos clubes del trueque?

• Yo creo que en la crisis hay dos procesos: el deterioro interno del trueque al desvirtuarse los principios fundamentales del trueque y después, la crisis del país. Muchos de nosotros, antes de la crisis de diciembre, teníamos trabajo y con el trueque compensábamos. En nuestro nodo hay ex clase media y clase baja, de todas las edades y muchas mujeres, que son las que motorizan.

Porque cuando el hombre pierde el trabajo se cae.

La Red por su parte cometió errores y a nosotros, nos cuesta ser solidarios y trabajar en grupos. Nosotros no cumplimos las normas que nosotros mismos imponemos.

En nuestro nodo hace meses que venimos haciendo asambleas. Para algunos el trueque no va más, yo creo todo lo contrario, pero tenemos que generar soluciones. No seguir esperando que el Estado nos dé una bolsa de pan. Creo que, como el problema es la falta de trabajo, los clubes de trueque tienen que generar microemprendimientos. Tenemos que revalorizar las experiencias y el conocimiento de nuestros propios vecinos, de los otros prosumidores, de otros grupos. Si no producimos para trocar esto rápidamente se va a agotar, porque trayendo lo que nos sobra en casa, no va.

Juan, prosumidor de un nodo del Partido de Quilmes, perteneciente a la Red Global del Trueque.

EL MOVIMIENTO DE EMPRESAS RECUPERADAS

La visibilidad pública del movimiento de las “empresas recuperadas por los trabajadores” es reciente pero sus modalidades de organización y sus orígenes se remontan hasta fines de los años '70 y principios de los '80, como respuesta a la primera “oleada” del proceso de desindustrialización.

Estas empresas tienen varios rasgos en común: se orientan hacia el mercado interno en ramas afectadas por la importación y/o afectadas negativamente por sus dificultades de exportación (empresas frigoríficas, textiles, de tractores, acoplados, metalúrgicas, plásticos, etc.) se encontraban en proceso de quiebra, convocatoria de acreedores o directamente abandonadas por los empresarios y los trabajadores aparecen como acreedores o damnificados, ya que en general la crisis de la empresa fue precedida por la ruptura de los contratos de trabajo traducido en disminuciones de sueldos y salarios, el pago en vales, la carencia de aportes previsionales, etc. En la transición hacia el nuevo régimen jurídico, los trabajadores toman a su cargo la producción, estableciendo acuerdos con proveedores y/o clientes que les aseguran un cierto capital de trabajo para el funcionamiento, y acuerdan una retribución mínima de ingresos, generalmente combinada con pagos en especies o mercaderías.

En la mayoría de las empresas recuperadas se constata en el principio una deserción empresaria, que puede ser parcial o total. Si es parcial es posible que los anteriores propietarios se mantengan como asociados en la nueva forma jurídica que adopte la empresa. De hecho las formas jurídicas que sustituyen el régimen de propiedad anterior son variadas, y van desde las cooperativas hasta las sociedades anónimas, aunque difícilmente se agoten en estas formas conocidas, ya que en algunas empresas recuperadas recientemente ha surgido la demanda de una nueva figura, la de “estatización con control obrero” o con “administración obrera”.

El rol de los sindicatos en este movimiento no es unívoco. Algunos de ellos tomaron una actitud

paralela a la de los empresarios y abandonaron a los trabajadores a su suerte. Otros sindicatos, en cambio, impulsan la recuperación de empresas en nombre de la defensa de la fuente de trabajo, y promueven la formación de cooperativas.

Estos son los casos de empresas metalúrgicas en Quilmes y La Matanza, en el Gran Buenos Aires, donde los sindicatos del sector apoyan a los trabajadores para su organización en cooperativas. Aun cuando las empresas recuperadas por sus trabajadores son percibidas como un movimiento, de hecho existen varias corrientes, actores y organizaciones que inciden en su desarrollo.

Una de las más importantes de estas organizaciones es el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, MNER, conformado en 2001 en una asamblea realizada en IMPA.

La sede de esta fundación es emblemática, ya que IMPA es una empresa de productos metalúrgicos y plásticos de Capital Federal que originó uno de los movimientos de mayor impacto en los últimos años: La **Fábrica Ciudad Cultural**, como centro productivo, cultural (plástico y teatral), asistencial (funciona en sus instalaciones un centro de salud atendido por personal del Hospital Durand, situado en el barrio de Caballito).

Los directivos del MNER afirman contar dentro de su movimiento con más de 100 empresas recuperadas en todo el país, que emplean directamente a más de 10.000 trabajadores. Este movimiento desarrolla un rol de asesoría legal, técnica y política para las empresas recuperadas y, lo que es más importante, aparece como un actor que recoge las experiencias, reproduce y difunde la exploración y el aprendizaje de las nuevas formas de la economía social y solidaria.

El Instituto Nacional de Asociativismo y Empresas Sociales –INAES–, (denominación actual del antiguo Instituto Nacional de Acción Cooperativa, INAC) creó recientemente un departamento especial dedicado a las empresas recuperadas. Dada la

BRUKMAN: ESTATIZACIÓN CON CONTROL OBRERO

¿Qué pasaba antes de la recuperación de la empresa?

Cuando teníamos patrón, algunos eran efectivos, pero muchos trabajábamos en negro y no cobrábamos un peso por escolaridad, ni por salario familiar, ni teníamos obra social. Desde septiembre/octubre del año pasado, el vale semanal que nos pagaban se redujo primero a 50\$, después a 20\$; ya en el último mes bajaron primero a 5\$ por semana y después a 2\$ por semana. Esto no nos alcanzaba ni para venir a trabajar. Reclamábamos 150\$ para pagar algunos de nuestros gastos... Pero el martes 18 de diciembre de 2001, después de negociar dos semanas, los dueños desaparecieron y nos abandonaron aquí adentro. Se trató de un abandono de persona y de inmueble. Nos quedamos de guardia 21 compañeros que no podíamos volver a nuestras casas. En ese momento trabajábamos 115 personas entre operarias, personal administrativo y de ventas, y choferes que manejaban la camioneta.

¿Qué pasó después de la recuperación de la empresa?

Nos mantuvimos al principio con el fondo de huelga que reunimos con donaciones, pasando la cajita a los coches que pasaban. En febrero, una firma de prendas para damas tomó contacto con nosotros e hicimos el primer trato con un cliente, que nos hizo la gauchada de retirar su trabajo y abonarnos la mercadería. Ahí comenzaron a llegar boletas, entonces decidimos movernos, abrimos la tienda y empezamos a producir y a vender para cubrir los gastos que la patronal nos había dejado. Nos pusimos al día con la luz, con el gas... Después hubo orden de desalojo. Los dueños adujeron que el conflicto no pasaba por el fuero laboral, sino por el penal, acusándonos de robo y usurpación. Entonces nos mandaron la represión, que se produjo el 16 de marzo. Vinieron los policías con los carros de infantería, armados hasta los dientes... ni que fuéramos grandes asesinos... éramos 15 personas, la mayoría mujeres, que veníamos a cubrir la guardia. Era feo no poder hacer nada, ver como sacaban a mis compañeros, golpeaban a una vecina... Los vecinos organizaron un cacerolazo, vinieron las asambleas barriales, los bloques piqueteros, tuvimos arriba de 1000 personas más o menos. Al haber tanta gente en apoyo,

sin querer se cortó la avenida, y a las 3 horas y media retomamos la empresa. Todo esto empezó a las 9 de la mañana, y la policía se retiró pasado el mediodía. Después el propio juez se retractó ante la comisión interna y nuestros abogados (voluntarios del CEPRODH), decidió que era un problema laboral y lo derivó al Ministerio de Trabajo. Quedamos en total 56 compañeros trabajando. Ahora retiramos más o menos alrededor de 50\$ a 100\$ por semana, según la venta que tengamos. Ahora hay más libertad en el trabajo, tenemos más compañerismo, antes estábamos separados por piso, ahora estamos todos juntos y nos organizamos nosotros mismos. También contamos con el apoyo del Hospital Ramos Mejía: viene un cardiólogo los lunes, el martes una enfermera, los miércoles un clínico, todo esto es un aporte solidario. Y si necesitamos internación también: hace poco se accidentó una compañera —se clavó una aguja en el dedo— y la atendieron e internaron en el Hospital.

¿Qué objetivos tienen?

Mantener nuestra fuente de trabajo. También demandamos la expropiación del inmueble a través de la Legislatura de la Ciudad. Nosotros pedimos la estatización con control obrero. Otras fábricas recuperadas se organizan en cooperativas pero en el rubro de la vestimenta, de los textiles, existen muchas empresas grandes, y es probable que cuando el país se ponga en marcha, en producción, posiblemente no podremos competir en precio con las grandes empresas. En cambio como empresa estatal podríamos, por ejemplo, producir insumos para hospitales, como sábanas, ambos para los médicos. Hicimos unas muestras para el Hospital Ramos Mejía, también nos están llamando estudiantes de medicina que nos piden los ambos, estamos viendo la posibilidad de hacérselos. Si el Estado se hace cargo de estas cosas, sin intermediarios, y nos provee los materiales, podremos satisfacer las necesidades de los hospitales. Otra ventaja de la estatización es que tendríamos el respaldo del Estado: mal o bien los estatales cobran su salario y tienen su cobertura médica.

Entrevista a un grupo de obreras, 26-07-2002

vinculación tradicional de este organismo con las cooperativas, a las cuales otorga su personería legal y funciona frente a ellas como ente oficial de contralor, promueve precisamente esa forma jurídica para encuadrar a las nuevas empresas. Esto refleja claramente el debate actual en el terreno de la economía social, ya que al mismo tiempo que trasciende la figura de la cooperativa, indica su predominio tradicional. Como muestra de la articulación concreta de los nuevos movimientos, la Red Global del Trueque cuenta con un departamento de apoyo a las Pymes, en la que toma a su cargo la vinculación con las nuevas empresas recuperadas. La fábrica **Lourdes**, una empresa productora de conservas y dulces de San Rafael, Mendoza, inició en febrero de 2002 una experiencia asociativa de sus trabajadores, incorporando capital de trabajo provisto a través de los nodos de trueque y volcando en ellos la distribución de la producción. En algunas de las empresas recuperadas recientemente,

particularmente la fábrica de confecciones **Brukman**, de Capital Federal, cobró especial relevancia la participación del CEPRODH –Centro de Profesionales por los Derechos Humanos— que proporciona su asistencia legal a los trabajadores que tomaron a su cargo la gestión de la empresa.

En esta empresa se constató asimismo la importancia de articulación con otros movimientos sociales para sostener la recuperación de la empresa. En una situación crítica, los trabajadores fueron sostenidos por las asambleas barriales de Capital Federal, por grupos “piqueteros” y por diversos partidos políticos. En el caso de Brukman, y también el de la empresa de cerámicas **Zanón** de Neuquén, la demanda de “estatización con control obrero” refleja tanto una instancia de poder de los trabajadores como una demanda de protección frente a la incertidumbre, una forma de optar por la regularidad en la percepción de ingresos antes que asumir el riesgo empresario.

GRISSINÓPOLI: COOPERATIVA O CONTROL OBRERO.

¿Cómo era la situación de ustedes antes que ocuparan la fábrica?

Eramos 24 personas entre operarios, administrativos y choferes, todos trabajadores en blanco, aunque después nos enteramos que el patrón nos descontaba pero no hacía desde hace tres años los depósitos de las cargas sociales. La mayoría de nosotros tiene más de 20 años de trabajo.

Grissinópolis es una fábrica de grisines que también hacía rebozador y bizcochitos de grasa. En febrero cumplió 40 años. Llegó a ocupar más de 80 personas y hace unos años también exportaba a Brasil. En 1998 nos empiezan a entregar vales semanales en vez de pagarnos la quincena.

Después otro problema no teníamos. Por todo lo que pasaba afuera uno decía: prefiero tener 70\$ en la mano y no estar desocupado. Pero estábamos peor que un desocupado porque el seguro de desempleo era más plata que lo que nos pagaban a nosotros. También nos empezaron a amenazar con que ibamos a bajar la persiana y nosotros vivíamos con ese temor de quedarnos sin trabajo. El día 3 de junio de 2002 decidimos entre todos los compañeros no trabajar.

Lo hablamos con el patrón. El patrón nos dijo que estaba agotado el diálogo, que bajaba las persianas, que había que remitirse a la justicia. Entonces decidimos quedarnos a partir de esa fecha. No hicimos una toma de fábrica, hicimos una huelga en nuestro puesto de trabajo con vigilancia de las máquinas.

¿Qué pasó a partir de ese momento?

Nos sabíamos qué hacer, estábamos todos, todo el día, metidos acá dentro. Un día vino el presidente de la empresa a ofrecernos un vale de 10\$ con la condición de que abandonáramos la empresa y nos garantizaba que íbamos poder ingresar. Pero era poner un pie afuera y ellos cambiaban la cerradura. Ese mismo día nos comunicamos con el sindicato de la alimentación, pero el abogado nunca se presentaba, hasta que un día fueron dos o tres compañeros a buscarlo. Estuvimos dos semanas con este abogado y un día, a tres horas de encontrarnos para ir a una entrevista con el juez, nos llamó por teléfono diciéndonos que abandonaba el caso, que no podía continuar. Después de la caída del abogado del sindicato dijimos ¿qué hacemos? La peleamos o nos vamos. No sabíamos cómo movernos.

Empezamos a pegar carteles en el frente de la fábrica, denunciando la situación. A partir de eso se fueron acercando las asambleas, nos contactamos y conocimos la experiencia de Panificación 5, una fábrica recuperada por los operarios. El mismo abogado de ellos y que también trabaja con otros obreros en situaciones parecidas –Chilavert, IMPA– comenzó a llevar lo nuestro. Pedimos la quiebra de la empresa y formamos la cooperativa La Nueva Esperanza. Nos dimos cuenta que aunque nos pagasen lo que se nos debe, de todas maneras quedábamos sin trabajo. Ante eso decidimos defender el puesto de trabajo y en su momento cobraremos la deuda. Con lo que se nos debe grupalmente, es como que las máquinas nos pertenecen. No tenemos otra alternativa que defender la fuente de trabajo. No tenemos opción. Sabemos que afuera es la nada. En estos meses algunos compañeros se fueron yendo. Quedamos las cinco mujeres del principio y nueve compañeros.

¿Qué objetivos tiene la cooperativa?

Seguir en la lucha y defender el puesto de trabajo. Nosotros queremos la administración provisoria en forma de comodato para seguir elaborando. Alquilariamos y no nos haríamos cargo de ninguna de las deudas anteriores. Todo arrancaría para nosotros a partir de que la cooperativa se haga cargo. La empresa debe además de nuestros sueldos, las cargas sociales y los servicios (luz, gas, teléfono, etc.). Lo único que no han cortado es el gas industrial por que el medidor está adentro y no los dejamos pasar. Después todo lo que venga se resolverá y lo enfrentaremos en su momento. Pensamos visitar a los antiguos clientes de la firma tratando de recobrar la confianza en la firma, ahora a cargo de los obreros. Contándoles y pidiéndoles que nos adelanten el 20 ó 30% del pedido y con eso compraríamos los insumos para trabajar. Además pensamos incorporar al vendedor que tenía la empresa. El está sin trabajo y no forma parte de la cooperativa porque no trabajaba en relación de dependencia. Pero cuando arranquemos con la producción seguramente el seguirá con sus tareas habituales.

Nosotros tuvimos una reunión con la gente de Brukman y ellos nos decían si habíamos tomado conciencia de que dejábamos de ser obreros.

Y sí... nosotros hace más de 20 años que somos obreros, de un día para otro ninguno de nosotros se siente empresario cooperativo. Pero lo preferimos al “control obrero” como es el caso de Brukman. A nuestro entender el “control obrero” no es la mejor opción, porque el control obrero se hace cargo de las deudas de la empresa.

En cambio, al pedir la locación de los bienes muebles (que incluye además de las máquinas dos camionetas y una trafic para la entrega de mercadería) e inmuebles del establecimiento, como en nuestro caso, no nos hacemos cargo de las deudas. Y esperamos que en algún momento haya leyes que favorezcan al obrero, como ser la expropiación que ya existe en la Provincia de Buenos Aires.

¿De quienes tuvieron apoyo?

De las otras fábricas que están en lo mismo que nosotros, que nos dieron mucho ánimo, que no bajemos los brazos, que si ellos pudieron nosotros también vamos a poder.

Que es difícil poner las ruedas en movimiento, pero una vez que empiezan a andar, siguen andando.

Mucho apoyo.

Y siempre nos felicitan por lo que estamos haciendo.

Además compañeros de otras cooperativas que también usan harina nos ofrecieron hacer compras comunitarias a granel.

Con las Asambleas son con las que tenemos más relación y estamos muy agradecidos porque nos ayudaron bastante.

También vinieron partidos políticos de izquierda, el Polo Obrero, un representante de los piqueteros, la CTA, el MST. Nosotros escuchamos a todo el mundo con mucho respeto. Política partidaria por ahora no queremos.

¿Cómo están, qué sienten ustedes ahora?

Estamos ansiosos por trabajar, de estar en casa, volver a nuestra vida que ya no es la de antes, giró 180 grados. Vamos a tener más responsabilidad pero es mejor la responsabilidad que vamos a tener porque vamos a trabajar para nosotros. Terminamos con la plusvalía gerencial. No interesaría trabajar 20 horas porque sé que esas veinte horas van a ser más no que de esas 20 horas me van a pagar dos y lo demás va a quedar para el patrón.

Todos nosotros en este tiempo fuimos adquiriendo deudas que hay que pagarlas, y ese es otro problema. En este momento estamos en esta lucha.

Hemos salido hasta en la televisión de Alemania.

Quién les dice que tengamos un pedido de Alemania cuando sepan que estamos trabajando.

Entrevista realizada a siete (tres mujeres y cuatro hombres) de los catorce miembros de la Cooperativa La Nueva Esperanza. (La mayoría de ellos nació en el interior del país, asistió a la escuela primaria y aprendió su oficio trabajando). 11-08-2002

LOS “PIQUETEROS”

Los movimientos piqueteros se afincan territorialmente organizando a los desocupados de los barrios carenciados y villas miseria de las grandes ciudades, pero también tienen una activa participación en pueblos y ciudades del interior afectados

“Nuestras consignas de lucha son trabajo, dignidad y cambio social. El trabajo tiene que ver con nuestra condición de desocupados; consideramos que el trabajo es un derecho que el sistema nos niega, por lo que buscamos generarlo nosotros mismos. La dignidad la entendemos como el derecho a una vida digna, lo cual supone el acceso a la salud, a la educación, a la cultura.

Y con respecto al cambio social que promovemos esto pasa por definir en primer lugar qué tipo de sociedad no queremos, y ésta es nuestra sociedad capitalista actual. En cuanto a la autonomía, se trata de la autonomía política:

somos autónomos del Estado y de los partidos políticos. Integramos un movimiento popular reivindicativo en los barrios, que acepta a todos que quieran integrarlo cualquiera sea su origen político, pero no propiciamos una lucha electoral. Nos han hecho varias críticas como ‘mendigos del sistema’, pero nosotros no nos dedicamos a arrancar ‘migajas’ del Estado, sino que le arrancamos ‘planes de trabajo’ que destinamos a fortalecer nuestros talleres productivos. En Solano tenemos por ejemplo una panadería y una huerta, o huertas, ya que contamos allí con varias hectáreas. También instalamos allí una sala de atención médica, con profesionales de la salud que colaboran voluntariamente con nosotros, y con quienes estamos impulsando la instalación de consultorios médicos.

En relación con el pan, y también con la producción de pañales, nos dimos una discusión sobre qué sentido darle a esta actividad productiva, y concluimos en la necesidad de construir una nueva economía alternativa que sea realmente solidaria. En este marco decidimos que el producto de los talleres debía ser consumido por los propios productores al costo. En este marco también iniciamos un intercambio con compañeros de Uruguay para fortalecer una economía de este tipo, a través de la autogestión”.

Movimiento de Trabajadores Desocupados de San Francisco Solano (Quilmes), integrante de la Coordinadora Aníbal Verón

por el cierre de empresas en los ‘90. Las organizaciones piqueteras nacieron al calor de las puebladas de 1996 en Neuquén (Cutral-Co) y Salta (Gral. Mosconi), movimientos de respuesta al cierre de plantas e instalaciones petroleras situadas en localidades en las que constituían la actividad productiva central.

Las modalidades de estas acciones, como cortes de rutas por parte de “piquetes” de pobladores –símil de los “piquetes” de huelguistas en las fábricas– otorgaron su nombre al movimiento.

Los diversos grupos que integran estos movimientos tienden a confluir en manifestaciones y protestas. No obstante la desmesura de sus modalidades de acción, traducidas sobre todo en cortes de ruta y de accesos a las grandes ciudades, y la búsqueda de proyección política de sus consignas, las demandas de los movimientos piqueteros se reducen comúnmente a bolsones de alimentos y subsidios por desempleo.

Entrevistados de las diversas corrientes de este movimiento, destacan tres tipos diferentes de organizaciones:

- Que tienden a limitarse a la obtención de subsidios, en nombre de la emergencia social
- Que buscan resolver necesidades colectivas en las comunidades y barrios donde están implantados, desde comedores y guarderías escolares hasta la autoconstrucción de viviendas

- Que promueven, a partir de nuevas redes surgidas en estos movimientos, emprendimientos orientados hacia su autosustentación. En estos casos, los subsidios, son destinados a sostener actividades productivas diversas y son concebidos como un impulso para las nuevas actividades. Esta economía alternativa a la economía capitalista, basada en el principio de reciprocidad, no es un fenómeno nuevo en el país; por el contrario revitaliza formas de empresas cooperativas que tienen larga tradición.

Los debates piqueteros sobre el sentido de los emprendimientos productivos.

Las concepciones que animan el funcionamiento actual de esta economía alternativa divergen en torno a la sustentabilidad de los emprendimientos. Para algunos, éstos deben limitarse a vender al costo lo producido en la comunidad, mientras que para otros, en cambio, es necesario generar excedentes y lograr ganancias para asegurar la reproducción de la empresa. Este debate se cruza con aquellos que hacen de los proyectos productivos un camino para lograr la autonomía del Estado y quienes dan prioridad a la movilización política.

“Nuestra acción se basa en conseguir cosas a través de la lucha. En Escobar coordinamos la actividad de 32 merenderos y comedores comunitarios y buscamos desarrollar emprendimientos productivos para sostenerlos; así obtuvimos un terreno de cuatro hectáreas en el que desarrollamos actividades de huerta. Esto supone generar una economía solidaria que incluye actividades muy diversas y articuladas incluso con las acciones desarrolladas en otros barrios: abastecimiento de muebles a través de una carpintería, una pañalera, y otros emprendimientos conformados a través del capital solidario. También buscamos articularnos con otros movimientos: con una cooperativa de cartoneros instalamos una máquina para moler plásticos y al mismo tiempo buscamos que mejoren los precios de venta de los residuos domiciliarios que venden”.

Corriente Clasista Combativa que actúa en la Multisectorial de Escobar. Entrevistado: Teo

CARTONEROS: LA ECONOMÍA DE LA BASURA

Un fenómeno más específico pero de gran visibilidad pública es el de los “cartoneros”, estrechamente ligado al destino de la basura que se origina en todo el conglomerado urbano. Se trata de un problema que ha perdurado a través de los años, no obstante la implementación de sistemas de tratamiento de la basura.

Su historia es indisociable de la existencia histórica de “cirujas”, “botelleros” y “cartoneros” que tendió, en el área metropolitana, a resolverse —a partir de la década del setenta— enterrando los residuos en lo que se dio en llamar “relleno sanitario”. De esta manera, la basura se convirtió en propiedad de las empresas recolectoras y se prohibió el “cirujeo”. En ciudades del interior del país —como Rosario y Córdoba— se realizaron experiencias reconociendo la actividad del cirujeo e incorporándola dentro del circuito de recolección.

En el marco del Diálogo por la Gente de la Calle, llevado a cabo el 6 de Agosto de 2002 en la manzana de las luces, se realizaron talleres con grupos de trabajo y surgieron diversas soluciones a fin de resolver la problemática de la reinserción laboral, entre ellas figuran:

- Legitimar el trabajo a partir de la tramitación de permisos del Gobierno de la Ciudad para el trabajo informal (cartoneros, cirujas, vendedores ambulantes, entre otros.) respetando el Derecho constitucional a trabajar
- Replicar proyectos de inserción y autogestión exitosos y viables (las cooperativas Renacer, El Ceibo, Corralito o asociaciones civiles y experiencias de empresa social como Don Jaime de Nevares o Hecho en Bs. As.)
- Reactivar las pequeñas y medianas empresas.
- Nacionalizar las empresas extranjeras y entregar su conducción a los trabajadores.

Diálogo por la gente de la calle. PNUD. Manzana de las luces. 06-08-2002.

No obstante la implementación de sistemas de tratamiento de la basura en el área metropolitana, los basurales clandestinos y los cirujas siguieron existiendo. Según algunas estimaciones eran 3500 las personas dedicadas al cirujeo en la Ciudad de Buenos Aires, al momento de iniciarse el “relleno sanitario”. Actualmente, habría entre 70.000 y 100.000 recolectores informales en todo el AMBA. Pero más allá de las dificultades para dimensionar esta actividad y de la cautela en el manejo de dichas estimaciones, la aparición del “tren ecológico” o “tren blanco” es una muestra del crecimiento del cirujeo. Con anterioridad a su instalación, los cartoneros que usaban ese ferrocarril viajaban con sus carretas junto a los pasajeros. La incomodidad de pasajeros y cartoneros fue creciendo conforme crecía el número de éstos últimos y se dificultaba el viaje con sus carretas cargadas.

Lo que hasta hace poco era una actividad casi invisible fue adquiriendo visibilidad en los seis primeros meses del año 2002, especialmente en la ciudad de Buenos Aires, dada la cantidad y calidad de los desechos que diariamente son originados por la población que vive en ella. El fenómeno se extiende también a los partidos que conforman el área metropolitana.

El número de personas que con changos, carretas, bicicletas, carros tirados por caballos y camiones recorren las calles a diario en busca de desechos ha crecido notablemente y junto con este crecimiento se instaló la discusión en torno a la basura.

Si bien el debate involucra varios aspectos –desde qué y cómo hacer con los residuos hasta cómo incorporar a “cartoneros” y “cirujas”, pasando por una nueva manera de contratación de los servicios de recolección urbanos–, no puede soslayarse que es a partir de la agudización de la crisis económico-social de la Argentina que el tema adquiere esta dimensión.

En efecto, la devaluación de la moneda, la depreciación de los salarios, la baja del consumo, el crecimiento sostenido de la desocupación y de los hogares en situaciones de pobreza e indigencia, en los últimos seis meses, sumados a la recesión económica prolongada, son los principales elementos a considerar para entender la importancia que adquiere el tema de la basura. Materiales tales como papel, cartón, envases de plástico, vidrios, metales, que hasta hace pocos meses se pagaban unos pocos centavos comenzaron a aumentar su cotización conforme el mercado de lo reciclable fue creciendo de la mano de la crisis.

Uno de los principales destinos de la actividad de los cartoneros son las fábricas de papel que, sobre todo a partir de la devaluación del peso en enero de 2002, incrementaron su demanda de este tipo de insumos “generados localmente”, mucho más baratos que los importados, pero de todos modos, a precios elevados. Asimismo, hay diferentes actores sociales involucrados y consecuentemente convoca intereses y objetivos distintos:

cuentapropistas, organizaciones cooperativas y “mafias” que organizan externamente a los cartoneros articulándose como intermediarios de las grandes empresas demandantes de papel para reciclar y pagar “protección” a funcionarios policiales corruptos.

Las experiencias analizadas muestran un reservorio de capital social, de capacidad de adaptarse a los cambios y de capacidad de deliberación que son mal conocidas por la sociedad y por la dirigencia política. Estas capacidades existen y para promover una estrategia de desarrollo humano son una herramienta indispensable.

No partimos de un vacío social; por el contrario, se trata de encauzar las energías de la sociedad civil para combatir el pesimismo y recuperar la idea de un destino común.

No obstante, la fortaleza de la sociedad, condición necesaria, no es suficiente para reconstruir lo destruido y animar una nueva estrategia de desarrollo.

Es preciso, reconstruir un Estado que tenga capacidad de arbitrar a favor de los sectores más débiles, fortalecer las organizaciones de los pobres, democratizar el crédito, universalizar el acceso a la salud y, en lo inmediato, dar solución a las situaciones más acuciantes que viven hoy millones de pobres. Esa empresa exige una estrategia nacional territorial consensuada para salir del estado de debacle social en el que hoy el país está sumergido. Esta es una oportunidad que no puede ser desperdiciada.

CARTONEROS DE LA ESTACIÓN COLEGIALES

El “tren ecológico” o “tren blanco”, como es más conocido, llega a la estación Colegiales, final de su recorrido, diariamente alrededor de las 19.30 hs. desde la localidad de José León Suárez. Este tren, al que se le han sacado todos sus asientos, es un servicio destinado exclusivamente al transporte de los carros y las personas que han hecho de la recolección de papeles, cartones, botellas y todo otro material reciclable, un medio de obtención de ingresos. Es común encontrar familias enteras que se dedican a esta actividad para la cual utilizan unas carretas que pueden transportar entre 150 y 200 kilos. Se estima que diariamente el tren blanco transporta unas 200 carretas y más de 400 personas. El abono quincenal es de 11\$.

Los cartoneros comienzan a retornar a la estación Colegiales alrededor de las 21.30, pero no se les habilita la entrada al andén hasta las 23. La espera es amenizada con la compañía de distintos grupos de parroquias cercanas que durante la semana les acercan sandwiches, huevos duros, frutas y algunas bebidas calientes.

COOPERATIVA COMO POSIBILIDAD

¿Cuánto tiempo lleva haciendo este trabajo y cómo lo hace?

- Hace tres años que trabajo en esto. Tengo cinco hijos, los más grandes están trabajando conmigo.

El de 16 ya se hizo su propia carreta. Los del gobierno de la ciudad critican que los menores trabajen, pero la situación económica está muy difícil.

De esta manera no roban, ni se drogan y se pueden vestir. Perdí a mi marido hace más de un año.

Él estaba trabajando y fue atropellado por una camioneta. En mi casa voy juntando cartones y papeles, los clasifico y después los vendo a algún depósito. La entrega la hago directamente yo contratando un flete, porque a mí no me gusta que el depósito venga a mi casa a buscarlos. Desde que aparecieron los depósitos recogiendo por acá bajó mucho el trabajo. Llegué a recoger papel

por 100\$. Ahora no llego ni a los 60\$ por semana porque además ahora están pagando mejor los diarios y diarios hay pocos.

¿Han pensado en la posibilidad de formar una cooperativa como otros grupos?

- Nosotros conocemos la cooperativa El Ceibo, la Nuevos Rumbos, pero no nos convence, estamos mejor así. Un grupo de vecinos de la Asamblea de Colegiales también vino a decirnos si queríamos organizarnos en cooperativa y a invitarnos para hacer unas charlas sobre reciclaje y esas cosas. Yo no quiero dejar la carreta sola, así que no fui. Sé que algunos de aquí fueron, pero por lo que sé, no se hizo nada.

Entrevistada en la Estación Colegiales, 13-08-2002.

1. El estado actual del desarrollo humano

La caída de los Ingresos Familiares Totales per cápita en un contexto de agravamiento en su distribución extremadamente desigual, acentuaron en forma dramática el mapa de la inequidad en el desarrollo humano en el territorio argentino.

- El IDH Ampliado, que hemos construido mediante la adaptación de la metodología elaborada por el PNUD en sus Informes sobre Desarrollo Humano, abre un campo de investigación sobre las desigualdades en el desarrollo humano entre provincias y regiones del país.
- El impacto del proceso de transformación económica iniciado en la década pasada y la limitada capacidad de respuesta de las estructuras económicas y sociales de las distintas provincias y regiones del país, ha agravado la desigualdad en el desarrollo humano entre las jurisdicciones, como lo muestra la evidencia empírica en este trabajo. Algunas provincias, en el norte del país, ocupan en forma persistente las posiciones menos favorables en el Índice de Desarrollo Humano. El IDH Ampliado registra situaciones críticas en Formosa, Jujuy, Corrientes y Chaco y situaciones graves en Misiones, Salta, Catamarca y Tucumán. En todas las provincias comprendidas en estas dos categorías encontramos los más bajos niveles de ingreso familiar per cápita, lo que configura una situación de pobreza de capacidades y de medios tal que limita las opciones

de vida, que el país puede y debe asegurar a sus habitantes.

Las diferencias entre las regiones del norte y del centro y sur del país en la calidad de la educación que reciben sus habitantes, la mortalidad infantil, en particular la producida por causas reducibles, las tasas de sobre-edad escolar y los niveles de empleo y desempleo, contrastan con los principios de integración territorial e igualdad de oportunidades para todos los habitantes del suelo argentino, consagrados en la Constitución. También son muy significativas y críticas las distancias entre la población rural y la urbana, tanto si evaluamos las carencias monetarias como las no monetarias.

- La caída sostenida de los ingresos entre 1995 y 2002 profundizó la distancia que separa al 20% de la población con mayores ingresos del 20% con los menores ingresos. En ese lapso, se duplicó la brecha de ingresos en el país y alcanzó a 20,4 veces en 2002. Argentina dejó de ocupar los primeros lugares en la región, en cuando a su relativa equidad en la distribución de ingresos.
- En muchas provincias, el salto de la brecha supera la media nacional y resulta alarmante, en particular en Formosa, provincia que presenta una brecha de 52,7 veces y en la que los sectores de menores ingresos sólo alcanzan el 1,2% del ingreso provincial. El aumento de la inequidad en la distribución de la riqueza erosiona la cohesión social.

- Cuando ha transcurrido más de un siglo desde la formación del Estado nacional, Argentina sigue siendo un país “mal unido” que no ha disipado la amenaza de descomposición de su régimen político.

2. La pobreza, el estupor hecho síntoma

La pobreza es un fenómeno que se extiende en forma explosiva, niega las oportunidades y opciones fundamentales del desarrollo humano y compromete el futuro de las generaciones por venir.

- En el primer lustro de los '90 el crecimiento de la economía y la estabilidad de precios trajeron aparejada una reducción de la pobreza que, sin embargo, no alcanzó los niveles de principios de los de la década del 80. Durante el último lustro de los '90, el crecimiento del desempleo, el aumento de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso, volvieron a acentuar fenómenos de movilidad social descendente que modificaron drásticamente la pirámide de la estructura social del país, tal como había ocurrido a mediados de la década del setenta. La recesión económica, a partir de 1998, agudizó las tendencias preexistentes y, finalmente, con el estallido de la crisis económica en 2002 y el deterioro de las condiciones laborales, se profundizó el mapa de la inequidad dentro y entre las jurisdicciones. En las provincias de Formosa, Chaco, Misiones, Jujuy y Santiago del Estero, un tercio o más de la población no puede satisfacer

sus necesidades básicas. En el conurbano bonaerense, los valores del NBI rozan el 30%, cifra que casi duplica el 16,3% de pobres estructurales registrado en 1990.

- El hambre, en un país productor de alimentos, es el síntoma más claro e intolerable de la degradación sufrida en las condiciones de vida en importantes sectores de la población. La indigencia –familias cuyo ingreso no alcanza para comprar la canasta básica de alimentos que asegure una nutrición adecuada– creció en todas las regiones, a excepción de la patagónica. En las regiones del Noroeste y el Noreste alcanzó niveles muy por encima de la media nacional (29,4% en el Noroeste y 38,8% en el Noreste).
- La crisis por la que atraviesa Argentina pone el énfasis en lo urgente y desvía la atención de los problemas estructurales, de largo aliento. En las actuales circunstancias, sortear la emergencia es una prioridad en la agenda de gobierno. Sin embargo, ello no debería obstaculizar el debate de las políticas de reforma de naturaleza más estructural para avanzar en el rumbo del desarrollo humano.

3. Hacia una agenda territorial del desarrollo humano

La ausencia de políticas territoriales ha sido el rasgo definitorio de las políticas sociales.

- La evidencia empírica recogida muestra con claridad la ineficacia de las políticas de reforma

del gasto social. La explicación de este resultado se encuentra en las características del proceso de descentralización, de fuerte raíz fiscal, que privó al Estado nacional de instrumentos y políticas que atiendan a las disparidades regionales del desarrollo. Es así que muchos estados provinciales quedaron librados a sus propias capacidades que, como lo confirma la evidencia empírica presentada en el Cuaderno *Competitividad y Desarrollo Humano*, son extremadamente diferentes. La estructura de gasto de las diferentes jurisdicciones ha pasado a estar cada vez más dominada por los servicios sociales. Ello ha determinado que los diferentes esfuerzos de saneamiento fiscal emprendidos por diferentes provincias, que enfrentaron problemas fiscales y financieros, redundaran en la reducción de sus erogaciones en salud y educación.

- La lógica de la descentralización emprendida, fue la inversa a la recomendada en estos casos: no se hizo un diseño de las políticas sanitaria y educativa que intentara mejorar la eficiencia en la producción y la equidad en su cobertura y contemplara los problemas de su financiamiento. Por el contrario, la decisión de cambios en el financiamiento indujo posteriores modificaciones en su provisión y acceso. Este peculiar proceso generó una desarticulación de las políticas mucho mayor que la existente antes de las reformas.

- La política fiscal debió atender a los reclamos de los derechos adquiridos de

generaciones pasadas en detrimento del gasto en el desarrollo de capital humano como consecuencia de la reducción de los aportes patronales a la seguridad social, a partir de 1994, la puesta en marcha de una reforma previsional con un elevado costo fiscal y el abultado endeudamiento. Las políticas instrumentadas se decidieron sin contemplar la diversidad de las organizaciones y normativas provinciales ni sus deficiencias administrativas, lo que ha llevado a nuevas inequidades e ineficiencias en la provisión de estos servicios básicos.

4. Hacia una política territorial del desarrollo humano

Es imprescindible construir un marco de acuerdos e instrumentos básicos que puedan ser considerados una “política territorial de estado” ajena a los avatares de los cambios de gobierno.

- Las consecuencias sociales y económicas de la crisis que se reflejan en el dramático deterioro de las capacidades y opciones de la gran mayoría de la población, plantean un problema que implica no sólo a las condiciones materiales de vida sino que pone en riesgo la cohesión social y la integridad territorial del país. La situación presente es el saldo que arrojan políticas erradas, por parte de un Estado nacional débil y cautivo de intereses particulares.

- Uno de los principales desafíos del país es retomar el crecimiento económico. Para

lograrlo, es necesario conocer las capacidades y potencialidades de la Argentina para competir en el mundo. En un mundo globalizado, es necesario hacer frente a los desafíos de la competitividad, sin menoscabar la ciudadanía económica y social. Una estrategia regional de reconversión productiva es condición necesaria para construir un país en el que la vida sea justa para todos sus habitantes.

- Para avanzar en el rumbo del desarrollo humano es necesario atacar la inequidad territorial y otorgar importancia al vínculo entre capacidades humanas (calidad de la educación, mejor salud) y crecimiento económico. Esta tarea requiere vencer los obstáculos que frenan la recuperación del crecimiento económico y los que impiden que los beneficios del crecimiento alcancen a todos, en particular a los más pobres. Recrear la cohesión social implica enfrentar el desafío de emprender reformas orientadas a la construcción de un nuevo orden estatal que promueva los espacios de representación y participación ciudadana, para que la sociedad intervenga en lo público y el Estado pueda cumplir su rol de poner fin a la exclusión y promover un desarrollo humano en todo el territorio. Sólo así se podrá reconstruir la confianza de los ciudadanos en el Estado.

- La evidencia empírica aquí presentada se propone como un aporte para el debate de la agenda de políticas de reforma

que Argentina necesita para reconstruir lo destruido, mejorar la crítica situación presente e imaginar los cambios necesarios.

- Entre los muchos elementos promisorios que alimentan la esperanza frente a las profecías catastrofistas, están los cambios que se vienen operando en la sociedad civil. Prestar atención a una sociedad cada vez más exigente hacia sus dirigentes, como lo pone de manifiesto el *Cuaderno Democracia y Desarrollo Humano*: una sociedad, en la que la gente quiere, sobre todo, ejercer en plenitud sus derechos ciudadanos, su titularidad inalienable para decidir cómo será nuestra comunidad; quiere controlar a quienes están a cargo de la conducción de la república y quiere expresar el carácter integral del ser humano, como individuos y como comunidad. Hoy, nuevas redes articulan lo que el Estado renunció a hacer y se multiplican semillas de nuevas formas de organización que reflejan el ingenio de muchos que logran reinventar emprendimientos productivos y solidarios.

La sociedad civil se está reconstruyendo y avanza hacia un cambio cultural en el que la idea de un Estado omnipotente es reemplazada por una concepción del cambio como tarea de todos: Estado, sector privado y sociedad civil. Empero, el Estado tiene que ser el actor irrenunciable en esta empresa; un Estado que articule políticas públicas e iniciativas privadas para dar soluciones a los problemas más acuciantes de la exclusión social.

Tendencia del índice de Desarrollo Humano. 1995.

	ESPERANZA DE VIDA AL NACER (AÑOS)	PORCENTAJE DE ALFABETIZACIÓN DE ADULTOS (%)	PORCENTAJE DE MATRICULACIÓN COMBINADA (%)	INGRESO TOTAL FAMILIAR ANUAL PER CÁPITA (\$)	ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA	ÍNDICE DE ESCOLARIDAD	ÍNDICE DE ITF	VALOR DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)
	A	B	B	B	C	C	C	C
CIUDAD DE BUENOS AIRES	73,4	99,3	71,6	8253,9	0,807	0,901	0,737	0,815
BUENOS AIRES	73,2	98,7	63,3	3788,5	0,803	0,869	0,607	0,759
CONURBANO	73,2	98,9	62,2	3731,5	0,803	0,867	0,604	0,758
RESTO DE BUENOS AIRES	73,2	97,9	70,1	4121,5	0,803	0,886	0,621	0,770
CATAMARCA	72,1	98,2	65,6	3035,9	0,785	0,873	0,570	0,743
CÓRDOBA	73,7	98,5	67,2	3815,4	0,811	0,881	0,608	0,767
CORRIENTES	71,9	96,1	66,4	2848,9	0,781	0,862	0,559	0,734
CHACO	70,7	96,1	68,9	2725,9	0,762	0,870	0,552	0,728
CHUBUT	72,0	98,6	64,8	4440,6	0,783	0,873	0,633	0,763
ENTRE RÍOS	73,0	97,8	65,2	2893,0	0,800	0,869	0,562	0,744
FORMOSA	70,6	96,8	69,4	2510,2	0,759	0,877	0,538	0,725
JUJUY	70,1	95,8	67,5	2086,9	0,752	0,864	0,507	0,708
LA PAMPA	72,9	98,2	68,5	3802,2	0,798	0,883	0,607	0,763
LA RIOJA	71,7	97,4	66,6	3316,2	0,779	0,871	0,584	0,745
MENDOZA	73,8	97,7	63,6	2969,5	0,813	0,863	0,566	0,747
MISIONES	71,0	96,2	64,3	2885,8	0,767	0,856	0,561	0,728
NEUQUÉN	72,7	97,5	68,4	3930,8	0,795	0,878	0,613	0,762
RÍO NEGRO	72,2	95,7	69,4	3251,2	0,786	0,869	0,581	0,746
SALTA	70,7	97,8	69,7	2645,1	0,762	0,884	0,547	0,731
SAN JUAN	72,6	97,6	66,6	2588,8	0,793	0,873	0,543	0,736
SAN LUIS	71,9	97,6	63,5	2866,5	0,781	0,862	0,560	0,734
SANTA CRUZ	72,0	98,4	67,6	5622,6	0,784	0,881	0,673	0,779
SANTA FE	73,3	97,8	67,5	3424,7	0,805	0,877	0,590	0,757
SANTIAGO DEL ESTERO	71,5	97,3	62,0	2420,7	0,774	0,855	0,532	0,721
TIERRA DEL FUEGO	71,7	99,3	69,3	6154,3	0,778	0,893	0,688	0,786
TUCUMÁN	72,5	96,9	65,6	2819,9	0,792	0,865	0,557	0,738

Fuente:

- A: Datos no publicados, INDEC
B: Elaboración propia de las ondas de octubre 1995 de la EPH (INDEC)
C: Elaboración propia

Tendencia del índice de Desarrollo Humano. 2000.

	ESPERANZA DE VIDA AL NACER (AÑOS)	PORCENTAJE DE ALFABETIZACIÓN DE ADULTOS (%)	PORCENTAJE DE MATRICULACIÓN COMBINADA (%)	INGRESO TOTAL FAMILIAR ANUAL PER CÁPITA (\$)	ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA	ÍNDICE DE ESCOLARIDAD	ÍNDICE DE ITF	VALOR DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH) C
	A	B	B	B	C	C	C	
CIUDAD DE BUENOS AIRES	73,7	99,7	76,4	12363,0	0,812	0,919	0,804	0,845
BUENOS AIRES	74,1	98,4	67,7	5280,2	0,818	0,882	0,662	0,787
CONURBANO	74,1	98,5	67,1	5124,8	0,818	0,880	0,657	0,785
RESTO DE BUENOS AIRES	74,1	97,7	71,4	6264,4	0,818	0,889	0,691	0,799
CATAMARCA	73,5	97,7	68,2	4076,6	0,809	0,879	0,619	0,769
CÓRDOBA	74,5	98,5	73,6	5149,6	0,824	0,902	0,658	0,795
CORRIENTES	73,6	97,0	72,9	3151,8	0,809	0,890	0,576	0,758
CHACO	72,4	97,6	69,7	3652,7	0,790	0,883	0,601	0,758
CHUBUT	73,4	98,5	66,1	6038,5	0,807	0,877	0,684	0,790
ENTRE RÍOS	74,3	97,5	67,4	4010,4	0,822	0,875	0,616	0,771
FORMOSA	71,8	96,7	69,2	3205,9	0,780	0,875	0,579	0,745
JUJUY	71,9	96,8	69,6	3208,6	0,782	0,877	0,579	0,746
LA PAMPA	74,1	98,2	68,8	5018,3	0,819	0,884	0,654	0,785
LA RIOJA	73,1	97,8	67,1	4105,2	0,801	0,876	0,620	0,766
MENDOZA	74,7	97,8	70,1	4444,6	0,829	0,886	0,633	0,783
MISIONES	72,6	97,5	67,8	3949,7	0,793	0,876	0,614	0,761
NEUQUÉN	73,9	98,1	68,7	5571,0	0,816	0,883	0,671	0,790
RÍO NEGRO	73,5	95,9	71,0	5276,1	0,808	0,876	0,662	0,782
SALTA	72,5	98,1	70,8	3548,0	0,791	0,890	0,596	0,759
SAN JUAN	73,9	97,5	63,9	3771,7	0,816	0,863	0,606	0,762
SAN LUIS	72,9	98,0	65,5	5048,8	0,799	0,872	0,655	0,775
SANTA CRUZ	73,7	98,5	62,0	7566,7	0,812	0,863	0,722	0,799
SANTA FE	74,2	98,2	68,9	4804,1	0,820	0,884	0,646	0,783
SANTIAGO DEL ESTERO	73,0	98,3	68,7	3621,3	0,800	0,884	0,599	0,761
TIERRA DEL FUEGO	73,5	99,4	77,1	8026,0	0,808	0,920	0,732	0,820
TUCUMÁN	74,0	96,4	64,3	3826,2	0,817	0,857	0,608	0,761

Fuente:

A: Datos no publicados, INDEC

B: Elaboración propia de las ondas de octubre 2000 de la EPH (INDEC)

C: Elaboración propia

Índice de Desarrollo Humano Ampliado: las variables incorporadas al IDH

	TASA DE MORTALIDAD REDUCIBLE (o/oo) A 2000	PORCENTAJE DE SOBREDAD EGB1-2 B 1999	PORCENTAJE DE SOBREDAD EGB3 B 1999	PORCENTAJE DE SOBREDAD POLIMODAL B 1999	CALIDAD EDUCATIVA LENGUA (%) C 2000	CALIDAD EDUCATIVA MATEMÁTICA (%) C 2000	ITF ANUAL PER CÁPITA (\$) D 2000	TASA DE EMPLEO (%) E 2000	TASA DE DESEMPLEO (%) E 2000	IDH AMPLIADO F 2000
CIUDAD DE BUENOS AIRES	6,2	11,8	27,8	30,1	73,0	74,6	12363,0	45,7	10,4	0,867
BUENOS AIRES	8,7	12,4	26,0	38,1	70,3	73,6	5280,2	36,2	16,7	0,629
CONURBANO	9,3	s/d	s/d	s/d	68,5	71,4	5124,8	36,0	16,5	0,547
RESTO DE BUENOS AIRES	7,6	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	6264,4	37,3	17,8	0,567
CATAMARCA	8,9	29,9	43,6	40,4	48,6	50,8	4076,6	30,9	16,8	0,374
CÓRDOBA	7,6	18,5	32,6	29,9	69,3	70,7	5149,6	35,5	12,4	0,685
CORRIENTES	19,7	38,6	48,7	45,8	59,4	55,7	3151,8	29,0	16,7	0,227
CHACO	12,9	36,5	41,2	37,0	53,8	53,7	3652,7	30,6	11,3	0,309
CHUBUT	10,5	23,1	37,8	39,6	60,8	63,2	6038,5	34,8	13,3	0,515
ENTRE RÍOS	8,9	25,1	37,4	36,0	65,7	67,4	4010,4	31,8	15,1	0,527
FORMOSA	16,7	37,9	48,9	47,3	52,1	54,6	3205,9	27,6	11,1	0,156
JUJUY	13,0	22,8	44,3	57,9	53,7	58,2	3208,6	28,9	19,1	0,187
LA PAMPA	9,0	17,6	27,4	28,7	62,0	65,0	5018,3	37,8	11,2	0,632
LA RIOJA	9,3	31,9	46,9	40,6	53,3	55,5	4105,2	33,6	12,1	0,402
MENDOZA	9,3	19,4	32,6	37,4	64,0	68,5	4444,6	35,5	10,0	0,634
MISIONES	14,2	42,3	48,1	41,0	55,6	57,8	3949,7	33,6	7,1	0,339
NEUQUÉN	6,8	26,4	44,0	45,1	56,9	62,6	5571,0	37,0	14,0	0,556
RÍO NEGRO	8,7	29,4	44,2	41,2	64,1	68,5	5276,1	33,6	16,7	0,457
SALTA	11,2	28,9	43,7	50,7	55,7	58,8	3548,0	33,1	14,9	0,339
SAN JUAN	11,3	27,3	38,0	36,1	55,1	59,4	3771,7	33,6	12,8	0,444
SAN LUIS	8,6	29,9	42,3	40,7	63,3	65,3	5048,8	36,5	9,4	0,510
SANTA CRUZ	12,3	18,9	32,2	38,1	54,6	57,1	7566,7	38,6	1,9	0,603
SANTA FE	8,8	24,1	34,8	30,9	68,2	72,0	4804,1	34,0	17,2	0,580
SANTIAGO DEL ESTERO	7,5	38,5	42,0	39,0	53,7	54,1	3621,3	30,9	10,5	0,419
TIERRA DEL FUEGO	5,2	11,5	31,5	44,4	57,5	60,2	8026,0	34,8	12,8	0,653
TUCUMÁN	14,0	22,9	30,2	30,7	58,9	64,1	3826,2	32,6	18,4	0,400
MÍNIMO	5.2	11.5	26.0	28.7	48.6	50.8	3151.8	27.6	1.9	
MÁXIMO	19.7	42.3	48.9	57.9	73.0	74.6	12363.0	45.7	19.1	
PROMEDIO	10.2	26.1	38.6	39.4	59.9	62.5	5004.0	34.2	13.3	

Porcentaje de población en hogares con NBI según quintiles de ingreso

Fuente: A: Datos no publicados, Dirección Nacional de Estadísticas de Salud / B: Sistema Educativo Argentino 1996-1999 / C: IDECE, Ministerio de Educación / D: Elaboración propia de las ondas de octubre 2000 de la EPH (INDEC) / E: Informes de prensa de la EPH (INDEC) / F: Elaboración propia

Pobreza según necesidades básicas insatisfechas. 1995

	TOTAL	HACINAMIENTO	VIVIENDA	CONDICIONES SANITARIAS	ASISTENCIA ESCOLAR	CAPACIDAD SUBSISTENCIA	TOTAL	HACINAMIENTO	VIVIENDA	CONDICIONES SANITARIAS	ASISTENCIA ESCOLAR	CAPACIDAD SUBSISTENCIA
	HOG	HOG	HOG	HOG	HOG	HOG	PERS	PERS	PERS	PERS	PERS	PERS
	1995	1995	1995	1995	1995	1995	1995	1995	1995	1995	1995	1995
CIUDAD DE BUENOS AIRES	4.6	0.9	3.4	0.3	0.0	0.6	6.0	1.9	3.7	0.4	0.0	0.8
BUENOS AIRES	15.4	4.6	3.2	9.5	0.6	4.3	20.6	8.8	3.8	12.4	1.2	5.4
CONURBANO	16.6	4.8	3.4	10.6	0.7	4.6	22.0	9.0	4.2	13.7	1.3	5.7
RESTO DE BUENOS AIRES	9.6	4.0	2.0	4.0	0.4	2.8	12.9	7.4	2.1	5.1	0.6	3.5
CATAMARCA	20.0	9.6	1.1	10.3	0.7	5.2	24.9	14.9	0.5	11.4	1.0	7.2
CÓRDOBA	11.0	4.4	2.8	5.1	0.1	3.3	15.4	7.9	3.2	6.3	0.2	4.6
CORRIENTES	25.8	9.4	6.4	17.2	1.2	5.3	31.1	15.7	6.6	19.3	2.2	7.8
CHACO	17.9	9.0	7.5	0.1	0.9	7.7	25.0	15.3	8.4	0.0	1.5	11.0
CHUBUT	19.1	7.9	5.3	11.2	0.7	5.0	23.8	12.5	5.7	13.4	1.2	7.1
ENTRE RÍOS	15.0	6.6	1.5	8.4	0.6	5.2	20.5	11.8	1.8	9.9	1.2	7.4
FORMOSA	25.4	13.1	1.6	11.5	1.1	5.1	32.6	20.8	1.0	12.5	1.4	7.2
JUJUY	39.9	14.4	6.2	31.9	0.4	5.8	44.2	20.5	5.7	33.0	0.6	8.0
LA PAMPA	10.1	5.3	0.2	4.3	1.4	2.7	14.5	9.6	0.1	5.1	2.2	3.9
LA RIOJA	21.7	9.9	0.5	15.2	1.0	3.8	26.3	15.2	0.3	16.5	1.6	5.6
MENDOZA	15.8	9.2	5.6	4.5	0.8	3.3	21.6	15.3	5.8	5.4	1.3	4.6
MISIONES	32.3	9.3	11.8	22.8	1.1	5.4	35.6	15.1	12.3	23.0	1.8	7.1
NEUQUÉN	16.7	7.2	5.6	6.0	0.3	4.2	21.2	11.6	6.1	6.2	0.5	5.6
RÍO NEGRO	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
SALTA	19.3	6.4	6.9	9.4	0.1	3.3	21.1	9.5	5.4	10.8	0.5	4.0
SAN JUAN	15.8	4.7	3.8	9.8	0.7	3.7	20.2	7.1	5.1	11.7	1.1	5.3
SAN LUIS	14.1	6.6	4.3	4.5	0.9	3.7	18.6	11.0	3.7	4.9	1.6	5.6
SANTA CRUZ	10.4	3.0	1.2	5.7	0.3	2.4	12.5	5.0	0.6	6.0	0.4	3.4
SANTA FE	14.4	6.2	7.0	2.5	0.5	4.8	20.8	11.3	8.7	3.3	1.0	6.6
SANTIAGO DEL ESTERO	27.6	8.6	0.1	21.7	1.7	5.3	33.8	15.4	0.0	24.1	2.3	8.1
TIERRA DEL FUEGO	10.8	2.2	0.4	5.5	1.0	3.4	12.4	3.7	0.3	4.7	1.5	4.7
TUCUMÁN	29.4	9.2	2.2	19.7	1.6	7.3	33.9	14.1	1.9	21.4	2.4	8.8
MÍNIMO	4.6	0.9	0.1	0.1	0.0	0.6	6.0	1.9	0.0	0.0	0.0	0.8
MÁXIMO	39.9	14.4	11.8	31.9	1.7	7.7	44.2	20.8	12.3	33.0	2.4	11.0
PROMEDIO	18.3	7.1	3.8	10.1	0.8	4.3	22.9	11.6	3.9	11.2	1.2	6.0

Porcentaje de población en hogares con NBI según quintiles de ingreso

Fuente: EPH (INDEC). Elaboración propia

Pobreza según necesidades básicas insatisfechas. 2002

	TOTAL	HACINAMIENTO	VIVIENDA	CONDICIONES SANITARIAS	ASISTENCIA ESCOLAR	CAPACIDAD SUBSISTENCIA	TOTAL	HACINAMIENTO	VIVIENDA	CONDICIONES SANITARIAS	ASISTENCIA ESCOLAR	CAPACIDAD SUBSISTENCIA
	HOG	HOG	HOG	HOG	HOG	HOG	PERS	PERS	PERS	PERS	PERS	PERS
	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002
CIUDAD DE BUENOS AIRES	4.7	1.7	2.2	1.5	0.1	0.3	7.3	3.6	2.6	1.9	0.1	0.3
BUENOS AIRES	21.4	5.8	1.2	16.7	0.2	5.0	27.7	10.4	1.2	20.8	0.4	7.0
CONURBANO	23.3	6.2	1.2	18.8	0.2	5.3	29.8	11.0	1.3	23.0	0.4	7.3
RESTO DE BUENOS AIRES	11.5	3.7	1.0	6.2	0.1	3.6	15.7	7.1	0.7	7.6	0.4	4.7
CATAMARCA	28.9	9.7	2.6	18.3	0.4	7.1	32.9	16.1	0.8	19.7	0.8	9.2
CÓRDOBA	15.2	4.8	4.9	8.7	0.5	4.3	20.3	8.5	5.3	11.0	0.8	5.7
CORRIENTES	20.0	10.1	3.4	9.0	0.6	4.9	27.8	17.8	2.8	11.2	1.1	7.4
CHACO	32.0	7.7	7.7	25.2	0.7	7.7	38.6	13.8	7.9	29.0	1.1	10.9
CHUBUT	15.3	5.0	4.5	7.5	0.2	3.8	18.2	8.6	4.6	7.5	0.4	4.6
ENTRE RÍOS	17.6	7.4	3.0	10.4	0.3	6.0	24.0	14.1	3.5	11.6	0.6	8.6
FORMOSA	32.3	11.9	1.5	25.5	0.7	5.0	38.8	20.1	1.0	27.9	1.2	8.1
JUJUY	28.9	8.2	4.8	20.3	0.1	5.1	35.2	13.8	4.9	23.8	0.3	6.6
LA PAMPA	10.4	4.5	0.0	3.9	0.3	5.7	15.4	8.4	0.0	4.2	0.7	8.5
LA RIOJA	19.9	8.0	0.9	13.1	0.6	2.6	24.3	12.9	0.5	14.1	0.8	3.2
MENDOZA	12.0	5.0	4.6	6.3	0.0	2.7	15.6	8.6	5.5	7.3	0.0	3.7
MISIONES	30.8	8.4	7.4	23.4	0.7	7.5	37.0	14.5	8.3	27.0	1.3	11.3
NEUQUÉN	15.0	5.9	7.6	5.7	0.1	3.9	19.0	9.1	9.2	5.1	0.2	6.3
RÍO NEGRO	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
SALTA	20.1	8.9	4.1	8.5	0.1	4.4	26.4	16.2	2.4	10.1	0.3	5.7
SAN JUAN	17.8	6.0	2.7	13.8	0.3	3.0	21.9	9.4	3.4	15.6	0.5	4.2
SAN LUIS	17.0	4.7	1.7	10.4	0.9	7.1	24.5	8.6	1.2	14.4	1.4	11.0
SANTA CRUZ	5.6	2.8	0.4	2.5	0.0	1.7	7.9	4.2	0.2	3.0	0.0	3.3
SANTA FE	16.0	5.3	4.0	9.6	0.2	4.5	20.7	9.9	4.1	11.2	0.4	6.6
SANTIAGO DEL ESTERO	26.8	5.6	0.6	23.3	0.4	4.6	32.3	10.2	0.1	27.6	1.4	6.7
TIERRA DEL FUEGO	4.6	1.0	0.0	1.8	0.0	2.3	6.0	1.7	0.0	1.5	0.0	3.5
TUCUMÁN	28.2	7.6	1.7	22.6	1.0	6.4	33.5	13.6	1.6	24.8	1.8	8.4
MÍNIMO	4.6	1.0	0.0	1.5	0.0	0.3	6.0	1.7	0.0	1.5	0.0	0.3
MÁXIMO	32.3	11.9	7.7	25.5	1.0	7.7	38.8	20.1	9.2	29.0	1.8	11.3
PROMEDIO	19.0	6.2	2.9	12.5	0.4	4.6	24.0	10.9	2.9	14.4	0.6	6.5

Porcentaje de población en hogares con NBI según quintiles de ingreso

Fuente: EPH (INDEC). Elaboración propia

Pobreza monetaria y no monetaria por regiones

OCTUBRE '95							
	TOTAL	CUYO	AMBA	NORESTE	NOROESTE	PAMPEANA	PATAGÓNICA
NO POBRES	63.3	55.1	67.3	47.0	46.0	67.1	68.1
SOLO LP	16.4	23.6	14.4	22.5	22.1	15.5	12.6
LP Y NBI	13.0	16.2	10.4	23.1	24.2	11.4	10.0
SOLO NBI	7.3	5.1	7.9	7.4	7.7	6.0	9.3
SUMA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
POBRES	36.7	44.9	32.7	53.0	54.0	32.9	31.9
LP	29.4	39.8	24.8	45.6	46.3	26.9	22.6
NBI	20.3	21.3	18.3	30.5	31.9	17.4	19.3

OCTUBRE '00							
	TOTAL	CUYO	AMBA	NORESTE	NOROESTE	PAMPEANA	PATAGÓNICA
NO POBRES	59.9	56.1	62.2	40.0	48.8	63.7	69.1
SOLO LP	16.3	23.5	13.8	24.3	21.3	16.1	14.9
LP Y NBI	16.5	15.8	15.6	28.8	22.4	14.3	9.4
SOLO NBI	7.3	4.6	8.4	6.9	7.5	5.9	6.6
SUMA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
POBRES	40.1	43.9	37.8	60.0	51.2	36.3	30.9
LP	32.8	39.3	29.4	53.1	43.7	30.4	24.3
NBI	23.8	20.4	24.0	35.7	29.9	20.2	16.0

MAYO '01							
	TOTAL	CUYO	AMBA	NORESTE	NOROESTE	PAMPEANA	PATAGÓNICA
NO POBRES	57.5	57.0	60.0	38.4	46.1	60.3	70.0
SOLO LP	18.3	23.2	15.6	26.6	23.3	19.2	15.2
LP Y NBI	18.0	15.5	17.8	29.8	24.2	14.6	8.7
SOLO NBI	6.2	4.3	6.6	5.2	6.4	5.9	6.1
SUMA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
POBRES	42.5	43.0	40.0	61.6	53.9	39.7	30.0
LP	36.3	38.7	33.4	56.4	47.5	33.8	23.9
NBI	24.2	19.8	24.4	35.0	30.6	20.5	14.8

Pobreza monetaria y no monetaria por regiones

OCTUBRE '01							
	TOTAL	CUYO	AMBA	NORESTE	NOROESTE	PAMPEANA	PATAGÓNICA
NO POBRES	55.7	56.4	57.4	37.5	45.6	58.1	70.9
SOLO LP	19.2	24.4	16.5	26.0	24.4	20.8	14.1
LP Y NBI	19.3	15.4	19.5	31.3	24.0	16.3	9.2
SOLO NBI	5.8	3.8	6.6	5.2	6.0	4.8	5.8
SUMA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
POBRES	44.3	43.6	42.6	62.5	54.4	41.9	29.1
LP	38.5	39.8	36.0	57.3	48.4	37.1	23.3
NBI	25.1	19.2	26.1	36.5	30.0	21.1	15.0

MAYO '02							
	TOTAL	CUYO	AMBA	NORESTE	NOROESTE	PAMPEANA	PATAGÓNICA
NO POBRES	44.3	43.2	47.2	27.7	34.0	44.7	57.9
SOLO LP	30.5	38.0	26.7	36.3	34.1	34.4	26.7
LP Y NBI	22.8	17.0	23.7	33.6	29.4	18.3	12.5
SOLO NBI	2.4	1.8	2.4	2.4	2.5	2.6	2.9
SUMA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
POBRES	55.7	56.8	52.8	72.3	66.0	55.3	42.1
LP	53.3	55.0	50.4	69.9	63.5	52.7	39.2
NBI	25.2	18.8	26.1	36.0	31.9	20.9	15.4

Fuente: Elaboración propia con ondas seleccionadas de la Encuesta Permanente de Hogares-INDEC

Línea de indigencia - Ondas seleccionadas

OCT. 95							
	TOTAL	CUYO	AMBA	NORESTE	NOROESTE	PAMPEANA	PATAGÓNICA
NO INDIGENTES	76.4	75.2	78.8	64.5	63.1	79.0	78.2
SOLO LI	3.4	3.6	2.9	4.9	5.0	3.6	2.5
LI Y NBI	4.5	5.3	3.4	9.6	8.8	4.1	4.0
SOLO NBI	15.7	15.9	14.9	21.0	23.1	13.3	15.3
SUMA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
INDIGENTES	23.6	24.8	21.2	35.5	36.9	21.0	21.8
LI	7.9	8.9	6.3	14.5	13.8	7.7	6.5
NBI	20.2	21.2	18.3	30.6	31.9	17.4	19.3

OCTUBRE '00							
	TOTAL	CUYO	AMBA	NORESTE	NOROESTE	PAMPEANA	PATAGÓNICA
NO INDIGENTES	73.0	75.0	73.7	58.0	65.6	76.5	80.1
SOLO LI	3.2	4.6	2.3	6.2	4.5	3.3	4.0
LI Y NBI	6.4	6.0	5.8	13.6	8.9	5.7	3.2
SOLO NBI	17.4	14.4	18.2	22.2	21.0	14.5	12.7
SUMA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
INDIGENTES	27.0	25.0	26.3	42.0	34.4	23.5	19.9
LI	9.6	10.6	8.1	19.8	13.4	9.0	7.2
NBI	23.8	20.4	24.0	35.8	29.9	20.2	15.9

MAYO '01							
	TOTAL	CUYO	AMBA	NORESTE	NOROESTE	PAMPEANA	PATAGÓNICA
NO INDIGENTES	71.9	75.0	72.4	57.4	64.7	75.1	81.9
SOLO LI	4.0	5.2	3.2	7.5	4.8	4.3	3.4
LI Y NBI	7.6	5.8	7.2	15.5	9.8	7.0	3.5
SOLO NBI	16.5	14.0	17.2	19.6	20.7	13.6	11.2
SUMA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
INDIGENTES	28.1	25.0	27.6	42.6	35.3	24.9	18.1
LI	11.6	11.0	10.4	23.0	14.6	11.3	6.9
NBI	24.1	19.8	24.4	35.1	30.5	20.6	14.7

Línea de indigencia - Ondas seleccionadas

OCTUBRE '01							
	TOTAL	CUYO	AMBA	NORESTE	NOROESTE	PAMPEANA	PATAGÓNICA
NO POBRES	70.2	75.3	70.4	55.3	64.4	73.3	81.7
SOLO LP	4.6	5.5	3.5	8.2	5.6	5.7	3.2
LP Y NBI	9.2	7.1	9.0	18.7	10.7	7.9	4.2
SOLO NBI	16.0	12.1	17.1	17.8	19.3	13.1	10.9
SUMA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
POBRES	29.8	24.7	29.6	44.7	35.6	26.7	18.3
LP	13.8	12.6	12.5	26.9	16.3	13.6	7.4
NBI	25.2	19.2	26.1	36.5	30.0	21.0	15.1

MAYO '02							
	TOTAL	CUYO	AMBA	NORESTE	NOROESTE	PAMPEANA	PATAGÓNICA
NO POBRES	64.5	67.1	65.9	48.7	57.0	66.7	76.1
SOLO LP	10.2	14.1	8.0	15.3	11.2	12.4	8.6
LP Y NBI	15.0	10.6	15.4	23.5	18.2	12.7	6.7
SOLO NBI	10.3	8.2	10.7	12.5	13.6	8.2	8.6
SUMA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
POBRES	35.5	32.9	34.1	51.3	43.0	33.3	23.9
LP	25.2	24.7	23.4	38.8	29.4	25.1	15.3
NBI	25.3	18.8	26.1	36.0	31.8	20.9	15.3

Fuente: Datos EPH. Elaboración propia

Deuda social en octubre 1995. Por región

	# DE HOGARES ESTIMADOS	% BAJO LI	% BAJO LP	# DE HOGARES INDIGENTES	# DE HOGARES POBRES	BRECHA DE INDIGENCIA (EN \$)	BRECHA DE POBREZA (EN \$)	DSI ANUALIZADA (EN MILLONES)	DSP ANUALIZADA (EN MILLONES)	PBI A PRECIOS DE MERCADO (EN MILLONES)
CUYO	601,546	6.5	30.8	39,275	185,484	90.9	219.5	42.8	488.5	
METROPOLITANA	3,285,064	4.4	18.2	144,923	598,922	119.7	216.0	208.2	1,552.4	
NORDESTE	727,032	10.7	36.1	77,903	262,402	99.1	230.9	92.7	727.0	
NOROESTE	907,738	10.2	38.1	92,651	346,210	97.7	246.7	108.6	1,024.9	
PAMPEANA	3,452,361	5.5	19.6	188,155	678,252	112.4	201.5	253.9	1,640.3	
PATAGONIA	425,153	4.9	17.4	20,779	73,842	114.5	239.1	28.6	211.8	
TOTAL	9,398,893	5.5	21.7	520,549	2,037,924	110.8	219.0	692.4	5,356.1	258,031.9
% SOBRE PBI								0,27	2,08	

Fuente: EPH (INDEC). Elaboración propia

Deuda social en octubre 2000. Por región

	# DE HOGARES ESTIMADOS	% BAJO LI	% BAJO LP	# DE HOGARES INDIGENTES	# DE HOGARES POBRES	BRECHA DE INDIGENCIA (EN \$)	BRECHA DE POBREZA (EN \$)	DSI ANUALIZADA (EN MILLONES)	DSP ANUALIZADA (EN MILLONES)	PBI A PRECIOS DE MERCADO (EN MILLONES)
CUYO	652,973	7.7	30.2	50,282	197,365	87.1	205.8	52.5	487.5	
METROPOLITANA	3,396,168	5.8	21.2	198,230	718,304	100.0	236.3	238.0	2,036.8	
NORDESTE	802,170	15.2	41.8	121,578	335,112	103.1	253.3	150.4	1,018.6	
NOROESTE	1,002,866	9.8	34.4	98,676	345,106	96.0	230.0	113.7	952.6	
PAMPEANA	3,662,849	6.4	21.8	234,632	799,561	104.1	214.3	293.0	2,055.7	
PATAGONIA	471,374	5.9	19.0	27,778	89,783	104.6	211.6	34.9	228.0	
TOTAL	9,988,399	6.9	23.9	686,498	2,389,689	100.0	229.2	823.5	6,571.7	284,203.7
% SOBRE PBI								0,29	2,31	

Fuente: EPH (INDEC). Elaboración propia

Deuda social en mayo 2001. Por región

	# DE HOGARES CENSO 2001	% BAJO LI	% BAJO LP	# DE HOGARES INDIGENTES	# DE HOGARES POBRES	BRECHA DE INDIGENCIA (EN \$)	BRECHA DE POBREZA (EN \$)	DSI ANUALIZADA (EN MILLONES)	DSP ANUALIZADA (EN MILLONES)	PBI A PRECIOS DE MERCADO (EN MILLONES)
CUYO	663,258	8.0	29.4	53,216	194,692	91.5	216.6	58.4	506.1	
METROPOLITANA	3,418,389	7.5	24.0	256,285	819,182	110.5	254.3	339.9	2,499.6	
NORDESTE	817,198	16.7	43.7	136,459	357,084	105.4	274.3	172.7	1,175.4	
NOROESTE	1,021,891	10.8	37.1	110,081	378,713	101.0	246.8	133.4	1,121.5	
PAMPEANA	3,704,946	7.9	24.8	291,581	918,937	103.7	221.2	362.8	2,438.7	
PATAGONIA	480,618	5.6	18.1	26,984	86,980	93.2	215.6	30.2	225.0	
TOTAL	10,106,300	8.3	26.4	837,136	2,666,907	105.9	244.1	1064.1	7,813.1	268,696.7
% SOBRE PBI								0,40	2,91	

Fuente: EPH (INDEC). Elaboración propia

Deuda social en octubre 2001. Por región

	# DE HOGARES ESTIMADOS	% BAJO LI	% BAJO LP	# DE HOGARES INDIGENTES	# DE HOGARES POBRES	BRECHA DE INDIGENCIA (EN \$)	BRECHA DE POBREZA (EN \$)	DSI ANUALIZADA (EN MILLONES)	DSP ANUALIZADA (EN MILLONES)	PBI A PRECIOS DE MERCADO (EN MILLONES)
CUYO	663,258	8.9	30.3	58,933	201,270	99.4	220.6	70.3	532.9	
METROPOLITANA	3,418,389	8.6	26.0	293,613	887,712	114.9	257.6	404.8	2,744.3	
NORDESTE	817,198	18.9	45.1	154,289	368,485	107.9	279.2	199.8	1,234.5	
NOROESTE	1,021,891	12.6	38.0	128,417	388,181	95.7	244.0	147.5	1,136.4	
PAMPEANA	3,704,946	9.4	27.3	348,968	1,010,123	113.7	229.9	476.0	2,787.2	
PATAGONIA	480,618	5.9	18.2	28,258	87,235	110.4	214.7	37.4	224.8	
TOTAL	10,106,300	9.6	28.3	965,893	2,857,503	110.8	248.0	1283.7	8,503.8	268,696.7
% SOBRE PBI								0,48	3,16	

Fuente: EPH (INDEC) - Elaboración propia

Deuda social en mayo 2002. Por región

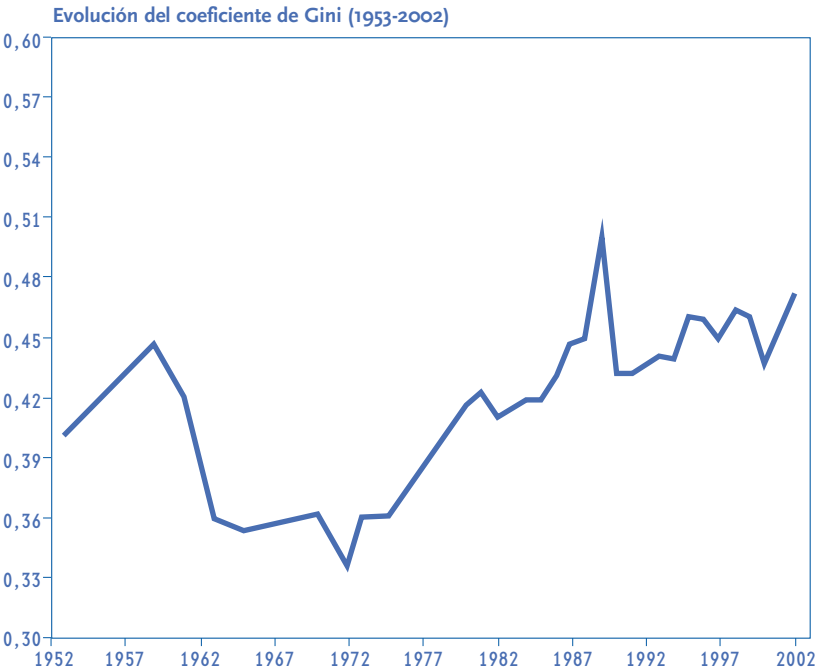
	# DE HOGARES ESTIMADOS	% BAJO LI (*)	% BAJO LP (*)	# DE HOGARES INDIGENTES (*)	# DE HOGARES POBRES (*)	BRECHA DE INDIGENCIA (EN \$)	BRECHA DE POBREZA (EN \$)	DSI ANUALIZADA (EN MILLONES)	DSP ANUALIZADA (EN MILLONES)	PBI A PRECIOS DE MERCADO (EN MILLONES)
CUYO	663,258	18.9	44.9	125,356	297,803	125.71	310.92	189.1	1,111.1	
METROPOLITANA	3,418,389	16.7	38.4	570,871	1,312,661	161.05	365.97	1103.3	5,764.7	
NORDESTE	817,198	30.7	59.4	250,880	485,416	145.83	372.92	439.0	2,172.3	
NOROESTE	1,021,891	23.1	53.0	236,057	541,602	132.13	339.09	374.3	2,203.8	
PAMPEANA	3,704,946	18.2	41.8	674,300	1,548,667	139.51	302.61	1128.9	5,623.7	
PATAGONIA	480,618	11.7	30.9	56,232	148,511	151.18	298.75	102.0	532.4	
TOTAL	10,106,300	18.3	41.7	1,849,453	4,214,327	149.0	343.1	3305.7	17349.2	232,422.7
% SOBRE PBI								1,42	7,46	

Fuente: Elaboración propia - Estimación de CEPAL sobre caída del PBI= 13,5%

Nota: (*) Estos valores incorporan el efecto del incremento de precios en la pobreza pero mantienen la situación ocupacional y de ingresos de octubre de 2001.

Coeficiente de Gini. Desigualdad de ingresos.

1953	0.40
1959	0.45
1961	0.42
1963	0.36
1965	0.35
1970	0.36
1972	0.33
1973	0.36
1974	0.36
1975	0.36
1980	0.42
1981	0.42
1982	0.41
1984	0.42
1985	0.42
1986	0.43
1987	0.45
1988	0.45
1989	0.50
1990	0.43
1991	0.43
1992	0.44
1993	0.44
1994	0.44
1995	0.46
1996	0.46
1997	0.45
1998	0.46
1999	0.46
2000	0.44
2001	0.45
2002	0.47



Fuente: Calvo, Ernesto y otros (op. cit.) y elaboración propia a partir del año 2000 de la EPH (INDEC)

Participación relativa en el total de ingresos - 1995

	BRECHA 1995	1ER QUINTIL 1995	2DO QUINTIL 1995	3ER QUINTIL 1995	4TO QUINTIL 1995	5TO QUINTIL 1995
CIUDAD DE BUENOS AIRES	11.5	4.4	8.3	14.2	22.1	51.1
BUENOS AIRES	11.4	4.4	8.8	15.1	21.6	50.1
GRAN BUENOS AIRES	11.6	4.5	9.1	15.5	21.9	49.0
RESTO DE BUENOS AIRES	10.5	3.5	7.7	13.2	19.9	55.7
CATAMARCA	11.8	4.5	8.6	13.1	20.2	53.7
CÓRDOBA	11.0	4.4	10.1	14.4	22.9	48.3
CORRIENTES	12.8	4.0	9.0	13.7	22.1	51.2
CHACO	14.6	4.0	7.5	12.9	21.6	54.1
CHUBUT	9.9	4.8	10.0	15.2	21.8	48.1
ENTRE RÍOS	11.7	4.1	9.6	14.6	22.0	49.7
FORMOSA	11.4	4.5	8.9	13.9	22.1	50.6
JUJUY	11.5	4.8	8.6	13.8	21.5	51.3
LA PAMPA	10.2	4.8	9.5	14.0	20.6	51.0
LA RIOJA	13.1	4.2	8.2	12.4	20.8	54.3
MENDOZA	10.1	4.8	9.2	14.5	23.2	48.3
MISIONES	11.4	4.6	9.2	13.3	21.0	52.0
NEUQUÉN	14.8	3.6	7.8	13.5	20.7	54.4
SALTA	11.2	4.4	9.2	14.1	22.7	49.6
SAN JUAN	11.1	4.5	9.3	13.8	22.3	50.2
SAN LUIS	12.1	4.2	9.2	13.7	21.6	51.3
SANTA CRUZ	11.6	4.1	9.9	15.0	22.5	48.5
SANTA FE	11.4	4.3	9.6	15.4	21.8	48.9
SANTIAGO DEL ESTERO	11.4	4.3	9.6	14.1	21.7	50.3
TIERRA DEL FUEGO	11.7	4.1	10.1	14.2	22.9	48.8
TUCUMÁN	12.8	4.3	8.9	12.3	19.6	54.8
TOTAL PAÍS	11.5	4.4	8.9	14.6	21.8	50.4

Fuente: EPH (INDEC). Elaboración propia

Participación relativa en el total de ingresos - 2000

	BRECHA 2000	1ER QUINTIL 2000	2do QUINTIL 2000	3ER QUINTIL 2000	4to QUINTIL 2000	5to QUINTIL 2000
CIUDAD DE BUENOS AIRES	12.6	4.0	8.6	14.9	22.3	50.2
BUENOS AIRES	13.5	3.9	8.5	14.1	22.0	51.5
GRAN BUENOS AIRES	13.4	4.2	8.9	14.4	22.2	50.2
RESTO DE BUENOS AIRES	14.6	2.2	6.2	12.2	21.0	58.4
CATAMARCA	16.2	3.5	8.1	12.6	20.5	55.5
CÓRDOBA	12.2	3.9	9.2	14.7	23.6	48.6
CORRIENTES	14.8	3.4	8.4	13.9	23.8	50.4
CHACO	23.0	2.6	6.7	11.6	20.3	58.9
CHUBUT	15.9	3.3	8.9	14.0	22.2	51.7
ENTRE RÍOS	19.1	2.8	7.7	13.8	21.5	54.2
FORMOSA	26.1	2.3	6.8	11.3	20.3	59.3
JUJUY	15.2	3.6	8.0	13.3	20.1	55.0
LA PAMPA	10.9	4.5	8.9	14.7	22.5	49.3
LA RIOJA	13.1	4.2	8.4	12.4	19.5	55.4
MENDOZA	13.8	4.0	7.7	13.2	21.5	53.6
MISIONES	19.6	3.0	7.3	11.6	20.1	57.9
NEUQUÉN	14.4	3.7	8.2	13.0	21.9	53.2
SALTA	15.4	3.5	7.7	12.8	21.4	54.5
SAN JUAN	14.1	3.8	7.6	13.7	20.5	54.3
SAN LUIS	28.1	2.4	6.3	10.0	18.9	62.4
SANTA CRUZ	9.9	4.8	10.0	14.1	23.7	47.4
SANTA FE	15.0	3.4	8.3	15.7	21.9	50.8
SANTIAGO DEL ESTERO	14.5	3.7	8.1	13.6	22.0	52.7
TIERRA DEL FUEGO	12.9	4.0	8.6	13.5	23.0	50.8
TUCUMÁN	12.8	4.1	8.9	13.5	21.0	52.5
TOTAL PAÍS	13.6	3.8	8.4	14.2	22.0	51.5

Fuente: EPH (INDEC). Elaboración propia

Participación relativa en el total de ingresos - 2001

	BRECHA 2001	1ER QUINTIL 2001	2do QUINTIL 2001	3ER QUINTIL 2001	4to QUINTIL 2001	5to QUINTIL 2001
CIUDAD DE BUENOS AIRES	12.7	3.9	9.4	13.6	23.0	50.2
BUENOS AIRES	19.3	2.8	7.8	13.1	21.9	54.5
GRAN BUENOS AIRES	19.3	3.0	8.4	13.6	21.5	53.6
RESTO DE BUENOS AIRES	19.6	1.9	4.6	10.7	23.7	59.1
CATAMARCA	17.7	3.0	8.4	13.1	21.2	54.3
CÓRDOBA	14.5	3.5	8.9	14.6	23.6	49.3
CORRIENTES	18.5	3.0	7.3	11.7	21.9	56.0
CHACO	29.4	2.0	5.9	11.3	20.8	59.9
CHUBUT	15.5	3.3	8.7	14.3	20.7	53.0
ENTRE RÍOS	33.9	1.6	7.3	13.2	22.1	55.8
FORMOSA	28.5	2.1	6.5	11.7	20.4	59.3
JUJUY	15.9	3.6	7.4	11.8	19.5	57.8
LA PAMPA	14.3	3.7	7.8	15.0	21.4	52.1
LA RIOJA	14.7	3.7	8.2	12.2	21.8	54.1
MENDOZA	14.8	3.5	8.6	13.7	19.7	54.6
MISIONES	20.5	2.7	7.0	13.2	20.6	56.5
NEUQUÉN	14.6	3.3	8.3	15.0	22.4	50.9
SALTA	23.9	2.4	6.8	12.1	20.9	57.7
SAN JUAN	14.6	3.7	8.3	13.0	21.2	53.8
SAN LUIS	16.2	3.3	9.0	13.5	22.1	52.1
SANTA CRUZ	9.3	5.1	9.8	14.8	23.3	47.0
SANTA FE	18.4	2.8	8.5	13.6	21.7	53.4
SANTIAGO DEL ESTERO	15.5	3.6	7.5	12.6	23.1	53.2
TIERRA DEL FUEGO	11.5	4.2	9.7	14.2	21.7	50.1
TUCUMÁN	14.8	3.5	8.8	13.9	21.3	52.5
TOTAL PAÍS	16.4	3.2	8.3	13.4	22.1	53.0

Fuente: EPH (INDEC). Elaboración propia

Participación relativa en el total de ingresos - 2002

	BRECHA 2002	1ER QUINTIL 2002	2do QUINTIL 2002	3ER QUINTIL 2002	4to QUINTIL 2002	5to QUINTIL 2002
CIUDAD DE BUENOS AIRES	15.0	3.5	8.3	14.0	22.8	51.4
BUENOS AIRES	26.2	2.1	7.1	13.0	21.6	56.2
GRAN BUENOS AIRES	25.7	2.4	7.5	13.7	22.3	54.2
RESTO DE BUENOS AIRES	30.9	0.9	5.1	9.8	18.4	65.9
CATAMARCA	18.6	3.1	7.5	12.0	20.9	56.6
CÓRDOBA	18.2	2.7	8.3	14.8	23.2	51.1
CORRIENTES	23.2	2.4	6.9	12.3	22.1	56.3
CHACO	28.2	2.1	6.4	11.6	19.9	60.0
CHUBUT	17.5	3.1	8.0	14.5	20.9	53.6
ENTRE RÍOS	32.3	1.9	6.3	12.5	20.5	58.8
FORMOSA	52.7	1.2	5.9	11.3	20.2	61.4
JUJUY	14.2	3.9	7.7	12.3	20.5	55.5
LA PAMPA	24.3	2.2	7.8	13.3	22.1	54.6
LA RIOJA	17.4	3.0	7.4	11.7	19.3	58.5
MENDOZA	19.6	2.8	8.2	12.9	22.6	53.6
MISIONES	23.5	2.4	6.8	12.7	21.6	56.5
NEUQUÉN	25.5	2.3	6.7	12.6	19.5	59.0
SALTA	25.9	2.3	6.5	11.1	21.0	59.1
SAN JUAN	17.1	3.4	7.5	12.6	21.6	54.9
SAN LUIS	14.7	3.7	8.3	13.1	21.6	53.3
SANTA CRUZ	11.0	4.5	8.7	14.3	23.4	49.1
SANTA FE	24.1	2.2	7.5	13.8	23.6	52.9
SANTIAGO DEL ESTERO	19.3	2.8	7.6	12.7	22.0	54.8
TIERRA DEL FUEGO	17.6	3.0	8.0	12.9	22.6	53.5
TUCUMÁN	18.5	2.8	8.6	13.7	21.7	53.1
TOTAL PAÍS	20.4	2.7	7.6	13.3	22.1	54.3

Fuente: EPH (INDEC). Elaboración propia

- **BID, Banco Interamericano de Desarrollo:** Argentina: Documento de país; Buenos Aires, 2000
- **Bolsi, Alfredo:** La población urbana-rural del Noroeste Argentino en el siglo XX, en **Marta Panaia y otros:** Trabajo y población en el Noroeste Argentino; Buenos Aires, La Colmena, 2000
- **Bouzas, Roberto:** Argentina después de las reformas; Revista Brasileira de Comercio Exterior, Vol. 71, Abril-Junio 2002
- **Calderón, Fernando:** Gobernabilidad, competitividad e integración social; Revista de la CEPAL N° 57, 1995
- **Calderón, Fernando:** La reforma de la política. Deliberación y desarrollo; ILDIS. FES. Nueva Sociedad, Bolivia, 2002
- **Calvo, Ernesto y otros:** *The New Alliance*, Mimeo, 2001
- **Carciofi, R.; Cetrángolo, O. y Larrañaga, O. :** Desafíos de la descentralización Educación y salud en Argentina y Chile; CEPAL, Santiago de Chile, 1996
- **Castiglioni, Rossana; Vicherat Daniela:** Desarrollo Social en América Latina: tendencias y desafíos; Instituto Internacional de Gobernabilidad. Revista Instituciones y Desarrollo N° 8/9, 2001
- **CEPA, Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina:** La pobreza rural en la Argentina; Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1994
- **CEPAL:** Panorama Social de América Latina 2000-2001.
- **CEPAL:** Estudio económico de América Latina y el Caribe 1998-1999, 1999-2000, 2000-2001; CEPAL, Santiago de Chile.
- **Cetrángolo, O y Bisang, R. :** Descentralización de los servicios de salud en la Argentina; Serie Reformas de Política Pública, N° 47, CEPAL, Santiago de Chile, 1997
- **Department of Trade and Industry:** *Our competitive future: Building the Knowledge-Driven Economy*; DTI, London.
- **Di Gropello, E. y Cominetti, R. (compiladores):** La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana; CEPAL, Santiago de Chile, 1998
- **Ellman, Michael:** *The social costs and consequences of the transformation process*; United Nations Economic Commission for Europe, chapter 5, *Economic Survey of Europe*, (UN, New York & Geneva) N° 2/3, 2000
- **Ezquiza, Fran:** Amartya Sen y sus aportaciones a la Teoría del Desarrollo: Algunas reflexiones; Instituto Internacional de Gobernabilidad, Magazine DHIAL N° 23, 2001
- **FIDA, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola:** Informe sobre la pobreza rural; Roma, 2001
- **G8. Genoa Summit:** *A Globalized Market - Opportunities and Risks for the Poor. Global Poverty Report*, 2001.
- **Ganuza, Enrique; Páez de Barros, Ricardo; Taylor, Lance; Vos, Rob:** Liberalización, Desigualdad y Pobreza; (Eds.), 2001
- **Gerardi, Alejandro:** Ingresos, niveles de pobreza y gasto de los hogares rurales de Mendoza, Río Negro y Santa Fe; PROINDER, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, 2001
- **Goulet, Denis:** *Changing Development Debates Under Globalization*; Kellogg Institute, Working Paper 276, 2000
- **Green, Duncan; Melamed, Claire:** *A Human Development Approach to Globalisation*; CAFOD/Christian Aid, 2000
- **Hanmer, Lucía; Healey, John, Naschold:** *Will Growth Halve Global Poverty by 2015?*; Overseas Development Institute (ODI), Poverty Briefing, 2000

- **Hicks, Norman y Wodon, Quentin:** La protección social para los pobres en América Latina; Revista de la CEPAL N° 73, Abril 2001
- **IADB, Inter American Development Bank:** *Is Growth Enough?; Latin American Economic Policies, Working Paper, Vol. 14., Washington D.C., 2001*
- **INDEC:** La pobreza en la Argentina; Serie de Estudios N° 1, Buenos Aires, 1984
- **INDEC:** La pobreza urbana en la Argentina; Buenos Aires, 1990
- **INDEC:** Proyecciones de población por sexo y grupos de edad: urbana-rural y económicamente activa (1990 - 2025) y por provincia (1990 - 2010); Serie Análisis Demográfico 7, 1997
- **Klikhsberg, Bernardo; Vicherat, Daniela:** Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo; Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca Colección de Papers N° 29, 2000
- **Lechner, Norbert:** Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y capital social; Instituto Internacional de Gobernabilidad. Revista Instituciones y Desarrollo N° 7, 2000
- **Mahbub ul Haq:** *Reflections on Human Development; New York; Oxford University Press, 1995*
- **Mancero, Xavier:** La medición del desarrollo humano: elementos de un debate; CEPAL y Naciones Unidas, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile, 2000
- **Matus G., Mario:** Una década de soluciones postergadas: desempeño económico de América Latina durante la década de los noventa; Instituto Internacional de Gobernabilidad, Revista Instituciones y Desarrollo N° 8/9, 2001
- **Ministerio de Economía:** Caracterización y evolución del gasto público social 2000; Serie: Gasto Público, en: Documento de Trabajo, N° GP/10, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Buenos Aires, 2001
- **Murmis, Miguel:** Pobreza rural. Diversidad de situaciones ocupacionales; PROINDER, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, 2001
- **Neiman, Guillermo:** Empobrecimiento y exclusión. Nuevas y viejas formas de pobreza rural en Argentina, Ponencia presentada al I Congreso Internacional de Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina; Centro de Estudios e Investigaciones Laborales / Universidad Nacional de Quilmes, 1997
- **Neiman, Guillermo:** Trabajo de campo: Producción, tecnología y empleo en el medio rural; Buenos Aires, Ediciones Ciccus, 2001
- **Nussbaum, Martha C.; Sen, Amartya, (Comp):** La calidad de vida; Fondo de Cultura Económica, México, 1996
- **Ocampo, J.A.:** Retomar la agenda del desarrollo; CEPAL, Santiago de Chile, 2001
- **OPS,** Organización Panamericana de la Salud: Hoja Resumen sobre Desigualdades en Salud: Argentina; Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, División de Salud y Desarrollo Humano, Programa de Políticas Públicas y Salud, Washington DC, 2001
- **Oriol Prats, Joan:** Desarrollo Humano y Sostenibilidad Económica; Instituto Internacional de Gobernabilidad, Colección de Reseñas N° 119, 2001
- **PNUD – BID:** Índice de Desarrollo. Sociedad Civil de Argentina. Formosa, Jujuy, Mendoza, Río Negro, Santa Fe; Buenos Aires, 2000
- **PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:** Informe Mundial de Desarrollo Humano, 2002
- **Ricupero, Rubens:** El Desarrollo con Rostro Humano; Revista Internacional de Ciencias Sociales N° 166, Diciembre, 2000

- **Roitter, M. M.; González Bombal, I.:** Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argetina; CEDES, Buenos Aires, 2000
- **Secretaría de Programación Económica y Regional:** Niveles de Vida y Pobreza Rural en las Provincias de Misiones y Salta; Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, 1998
- **Secretaría de Programación Económica y Regional:** Niveles de Vida en Hogares Rurales de la Provincia de San Juan; Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, 1999
- **Sen, Amartya:** *Development as Capability Expansion*; en *Journal of Development Planning* N° 19, 1989
- **Sen, Amartya:** *Development as Freedom*; *Anchor Books*, New York, 1999
- **Sen, Amartya:** *A Decade of Human Development*; *Journal of Human Development*, Vol. 1, N° 1, 2000
- **Sen, Amartya:** *Inequality Reexamined*; *Harvard University Press*, Cambridge, Massachussets, 1992
- **Sen, Amartya:** *On Economic Inequality*; Clarendon Press, Oxford, 1997
- **Stiglitz, Joseph:** Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo; Instituto Internacional de Gobernabilidad, Magazine DHIAL N° 7, 2000
- **Touraine, Alain; Bunge, Mario; Castel, Robert:** *Desigualdad y Globalización*; Ed. Manantial, 2001
- **Touraine, Alain y Khosrokhavar, Farhad:** *A la búsqueda de sí mismo. Diálogo sobre el sujeto*; Paidós, Buenos Aires, 2002
- **UNDP:** Bases para la reforma. Diálogo Argentino; 11 de Julio, 2002
- **UNDP:** Metas de Desarrollo de la Cumbre del Milenio; Argentina, 2002
- **Universidad de Buenos Aires:** *Hacia el Plan Fénix: Diagnóstico y Propuestas – Una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el desarrollo con equidad*; Buenos Aires, Mimeo, 2001
- **Vaitsos, Constantino et.al.:** *Cohesión Social y Gobernabilidad Económica en la Argentina*; Eudeba, PNUD, 2001
- **World Bank:** *Consultations with the poor*, Washington, DC, 1999
- **World Bank:** *The Road to Stability and Prosperity in South Eastern Europe*; World Bank, Washington, DC, 2000
- **World Bank:** *World development indicators*; World Bank, Washington, DC, CD-ROM, 2000
- **World Bank:** *World development Report 1999/2000. Entering the 21st Century*; World Bank, Washington, DC, 2000
- **World Bank:** *Transition- the first ten years: analysis and lessons for Eastern Europe and former Soviet Union*; World Bank, Washington, DC, 2002
- **World Bank:** *Experiencias with National Dialogue in Latin America. Main Lessons from a roundtable discussion*; San Salvador, El Salvador, 2000
- **Yáñez, César:** El PNUD mejora su Índice de Desarrollo Humano en 1999. La perspectiva latinoamericana; Instituto Internacional de Gobernabilidad, en: <http://www.iigov.org>
- **Yáñez, César:** Los Estados latinoamericanos y la pertinaz desigualdad: una interpretación histórica de los obstáculos al desarrollo humano; Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca de Ideas, Colección de Documentos N° 20.

**HACIA UNA INTEGRACIÓN
COOPERATIVA Y SOLIDARIA
DEL TERRITORIO NACIONAL**

Copyright © 2002
Programa de la Naciones Unidas
para el Desarrollo – PNUD
Esmeralda 130 piso 13,
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.pnud.org.ar

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

El análisis y las recomendaciones aquí contenidas no reflejan necesariamente la opinión del PNUD.

Impreso en Argentina.
Noviembre 2002

Hecho en depósito que establece la ley 11.723

Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina / 2002

COMPETITIVIDAD EN LAS PROVINCIAS

AUTORES

La presente publicación es resultado del trabajo del Equipo del Informe Nacional Desarrollo Humano en Argentina: Liliana De Riz (Coordinadora del Programa), Adolfo Canitrot (Consultor Principal), Mariana Clucellas (Asistente Técnica), Autores Principales: Francisco Gatto (CEPAL) y Oscar Cetrángolo (CEPAL). Consultores: Sebastián Campanario, Ignacio Drake, Flavio Fuertes, Silvana Fumega, Sebastián Miquel, Mario Moldovan y Luciano Pafundi. Por parte de CEPAL, colaboraron: Rubén Ascúa, Eugenia Crespo, Eloísa de Villalobos, Florencia Devoto, María Eugenia Iturregui, Osvaldo Kacef, Pablo Sívori, Daniel Vega y Gabriel Yoguel. (★) Un Consejo Asesor integrado por Raúl Baglini, Ricardo Gil Lavedra, Dagnino Pastore, Juan Sourrouille, José Caro Figueroa, Alieto Guadagni, Carlos Reboratti y Pablo Vinocur llevó a cabo el seguimiento de este estudio. Vaya nuestro agradecimiento a todos los que brindaron su apoyo y su aporte por el esfuerzo realizado y en particular a Fernando Calderón de la oficina del PNUD en Bolivia.

(★) Se agradece la colaboración de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC, de la Sra. María Angélica Barrientos, coordinadora del equipo de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas del INDEC, de la Lic. Gladys Maseé, Directora de Estadísticas Poblaciones del INDEC, de la Lic. Clyde Trabuchi y de la Lic. Cynthia Pok, Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, de la Lic. María de las M. Fernández y del Lic. Carlos G. Guebel de la Dirección de Estadística e Información de Salud del Ministerio de Salud de la Nación, de Roberto Arias, coordinador de Investigación y Difusión del IDECE, Ministerio de Educación de la Nación, de Daniel Gropper, coordinador del Programa CEPAL- gobierno de la Ciudad de Bs. As. y de Heber Camelo de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Asimismo, se agradecen los comercios a una versión preliminar de este informe a Ricardo Cibotti, Jorge Lucángeli y Carlos Reboratti.

ÍNDICE

COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO HUMANO: HACIA LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE LAS PROVINCIAS DE LA ARGENTINA	6
EQUILIBRIO DELICADO	10
EL PERFIL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA PROVINCIAL	14
CAPACIDAD EXPORTADORA E INSERCIÓN INTERNACIONAL	18
RECURSOS HUMANOS Y PROGRESO TÉCNICO	24
CAPACIDAD DE ATRACCIÓN DE INVERSIONES	30
RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE	34
CAPACIDADES GUBERNAMENTALES	38
INFRAESTRUCTURA	46
REFLEXIONES FINALES	52
ANEXO ESTADÍSTICO	62
BIBLIOGRAFÍA	80

COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO HUMANO: HACIA LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE LAS PROVINCIAS DE LA ARGENTINA

Para comprender los alcances y la magnitud de la desintegración territorial y la desigualdad entre jurisdicciones de la Argentina, bastaría señalar que sólo cinco provincias concentran el 85% del Producto Bruto Geográfico (PBG). En contraste, seis jurisdicciones atraen sólo 2 de cada 100 pesos que el sector privado invierte en el país. Y si nos referimos a las habilidades fiscales, el panorama no es menos desigual: un grupo de gobiernos provinciales cuenta con menos de un 10% de recursos generados en su territorio para financiar sus prestaciones más básicas.

Estos tres datos, más allá de su azarosa o deliberada elección, llevan inevitablemente a una conclusión: **La Argentina es un país de contrastes extremos en el cual conviven indicadores del primero y del tercer mundo, lo que conforma un mapa económico y social signado por un inequitativo patrón de Desarrollo Humano.**

La marcada heterogeneidad territorial es una de las conclusiones centrales del presente estudio de competitividad en las provincias, realizado en el marco de la serie de Cuadernos de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La investigación muestra, además, que en muchas dimensiones de la competitividad regional, como la educación o la innovación tecnológica, **existe una dinámica que tiende a ampliar la brecha entre provincias** en lugar de contribuir a cerrarla.

De no mediar políticas económicas y sociales que se complementen y refuerzan mutuamente, las desigualdades sociales se agravarán aun más. La formación macrocéfala, heredada de la geografía argentina, que **Ezequiel Martínez Estrada** resumía en la metáfora del "sino umbilical", no ha sido corregida. El destino de las diversas regiones quedó librado a **políticas erráticas**, inspiradas por la coyuntura, y el éxito económico relativo de algunas regiones o provincias descansó principalmente en la explotación de recursos naturales no renovables.

El presente estudio advierte sobre la necesidad de **redireccionar esfuerzos** desde un enfoque de competitividad basado en ventajas comparativas (abundancia de materias primas, mano de obra barata, protección del gobierno) a otro que ponga énfasis en las ventajas competitivas, como el conocimiento, la tecnología y la logística. ¿Confirma este trabajo las presunciones que se podrían tener a priori acerca de la desigualdad en las provincias? En diversas dimensiones de la competitividad, en efecto, lo hace. Pero también aparecen temas poco discutidos hasta ahora en el debate sobre el desarrollo territorial. Provincias, como Catamarca o San Luis, escapan por diversos motivos a las categorías tradicionales en las que se las suelen agrupar. Aunque en forma aislada, hay **iniciativas exitosas** de mejoramiento en las capacidades competitivas de algunas jurisdicciones, que se analizan en el transcurso de este estudio.

EL ANÁLISIS DE LAS DIMENSIONES DE LA COMPETITIVIDAD EN LAS PROVINCIAS ES FUNDAMENTAL A LA HORA DE PONDERAR LAS ALTERNATIVAS DE RECONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL Y ECONÓMICA DE LA ARGENTINA, TRAS UNA CAÍDA ININTERRUMPIDA DE MÁS DE CUATRO AÑOS EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA.

EN MUCHAS DIMENSIONES DE LA COMPETITIVIDAD REGIONAL, COMO LA EDUCACIÓN O LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA, EXISTE UNA DINÁMICA QUE TIENDE A AMPLIAR LA BRECHA DE DESIGUALDAD ENTRE PROVINCIAS, EN LUGAR DE CONTRIBUIR A CERRARLA.

Con todo, estos casos aislados de mejoramiento de capacidades competitivas tienen un efecto escaso sobre la comunidad con relación al Desarrollo Humano. En cuanto a este indicador, Catamarca presenta un **nivel bajo** y San Luis un **nivel medio**. La primera conclusión que se extrae de estos y otros casos es que se torna imprescindible prestar más atención a la estructura y a la calidad del crecimiento para tener la seguridad de que el mismo esté efectivamente orientado al Desarrollo Humano, la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente y la garantía de sustentabilidad. En definitiva: el fin es el Desarrollo Humano; el crecimiento económico es un medio. El propósito del crecimiento económico debe ser enriquecer la vida de la gente.

Este informe, al igual que los otros que componen los Cuadernos de Desarrollo Humano, comenzó a elaborarse durante el segundo trimestre del año 2001. La información estadística de base corresponde a la etapa previa a la devaluación que le puso punto final a más de diez años de convertibilidad. No obstante la honda crisis que tuvo su punto culminante en el cambio del sistema monetario, las conclusiones y hallazgos más importantes de la investigación no sólo mantienen su validez sino que se vuelven muy útiles aun a la hora de analizar las alternativas de reconstrucción institucional y económica de la Argentina en horas dramáticas como las del presente.

Avanzar hacia la integración del territorio y la reducción de la inequidad, condiciones *sine qua non* para promover el Desarrollo Humano en Argentina, exige volver la atención hacia las falencias y fortalezas de los aparatos productivos y tejidos institucionales de las diferentes provincias que componen la

Nación. Ya en el apartado final de esta introducción se verá cómo los niveles de Desarrollo Humano en las provincias y sus respectivas capacidades competitivas están estrechamente relacionados.

El trabajo se construyó sobre las últimas estadísticas oficiales disponibles con apertura desagregada por jurisdicción. En aquellos campos donde la información oficial resulta menos abundante (Recursos Humanos, Calidad de las políticas de Medio Ambiente, Corrupción, etc.), el análisis se completó con una encuesta de 902 casos, realizada especialmente para el Informe de Desarrollo Humano 2001 por la empresa CEOP. Además, existen fenómenos puntuales que las muestras no alcanzan a cubrir, y que se detallan en esta investigación en un formato de relatos de casos destacados, relevados especialmente para el estudio. Finalmente, el trabajo se enriqueció con una serie de rondas de consulta realizadas con **informantes clave** en las distintas provincias.

¿Qué es la competitividad?

El concepto de competitividad ha dado lugar a un importante debate en la literatura especializada y ha generado gran diversidad de opiniones en relación con su significado, a la vez que ha sido utilizado con distintas acepciones por gobiernos y organismos internacionales. ⁽¹⁾ En los últimos años, la competitividad dejó de ser un tema de discusión exclusivamente académica para convertirse en una de las principales tareas en las que los gobiernos y el sector privado deben concentrar sus esfuerzos.

En este trabajo se utilizará el concepto de **competitividad** definido como **la habilidad o capacidad de la economía de un país, región o territorio,**

(1) Un recorrido de la literatura especializada permite encontrar una amplia gama de concepciones sobre la naturaleza de la competitividad. Los trabajos basados en la competitividad como un fenómeno de las firmas se originan en los estudios de Corden (1994). Éste señala que una industria es internacionalmente competitiva si produce bienes transables y es rentable. Alternativamente, otros enfoques indagan sobre la competitividad de una economía partiendo del desempeño de sus indicadores agregados. Otras definiciones que abordan el problema desde la relación entre competitividad ►

LA COMPETITIVIDAD
PRESENTA DESAFÍOS
ESTRUCTURALES QUE PASAN
POR ENCARAR
EFICIENTEMENTE
PROBLEMAS DE CARÁCTER
MUY DIVERSO, DESDE
LA BUROCRACIA PÚBLICA
HASTA LAS DEFICIENCIAS
DE INFRAESTRUCTURA.

para alcanzar la prosperidad económica sostenida.

Por cierto, esta definición no se limita a las ideas de crecimiento –del producto, el ingreso, las exportaciones–, sino que incorpora también **mejoras en la equidad**, entendidas como la reducción de la pobreza y la desigualdad social y sustentabilidad ambiental.

En Argentina, el término "competitividad" es utilizado de manera vaga; diversos conceptos están implícitos en su contenido y una variedad de conclusiones son derivadas de sus distintos significados. En este trabajo, a partir de las diferentes definiciones de competitividad revisadas y tomando como base los diversos activos y factores competitivos introducidos en cada una de ellas, se presenta un grupo de capacidades que afectan, de una manera u otra, la competitividad de cada provincia o región de Argentina y establecen la existencia de diferentes "**ambientes de negocios**". En efecto, la competitividad presenta desafíos

estructurales que pasan por encarar eficientemente problemas de un carácter muy diverso, desde la burocracia pública hasta la infraestructura. Se ha visto que la competitividad de una economía se pone en evidencia a partir de su **capacidad exportadora** (y su particular modalidad de inserción internacional) y de **atracción de inversiones**. En segundo lugar, el grado de competitividad alcanzado y las posibilidades de modificarlo descansan, en gran medida, sobre ciertas capacidades básicas relacionadas de una u otra manera con la educación. Se trata de las características que presentan en cada lugar sus **recursos humanos**, así como su relación con el **progreso técnico**. En tercer lugar, se incluyen dos grupos de activos (o *stocks*) cuya presencia afecta las posibilidades competitivas de cada economía: La **infraestructura** (básicamente vial, energética e hídrica) y **los recursos naturales** (incluyendo las características del ambiente). En cuarto lugar, es necesario tener en cuenta la configuración de los **tejidos institucionales**.

y comercio internacional incorporan en la definición la capacidad de alcanzar altos niveles de bienestar de la población. Así, el Primer Informe del Presidente de los EEUU al Congreso en 1992 señala la importancia de lograr estándares de vida crecientes y sostenibles en el tiempo y, en una dirección muy similar, el *National Competitiveness Council* de Irlanda, reflejando la conceptualización utilizada en la Unión Europea, afirma que "*competitiveness means success in markets that translates into general increase in welfare*".

Por otra parte, el *Global Economic Report 2001* incluye aspectos relacionados con el ambiente económico e institucional, evaluando la competitividad de los países según la calidad del ambiente macroeconómico, de las instituciones públicas y de la capacidad tecnológica. A su vez, la Cepal presenta una visión que incorpora la importancia de las redes entre empresas y los sistemas educativo y tecnológico, y define la competitividad de largo plazo como la capacidad de superar o al menos mantener la distancia frente a las mejores prácticas internacionales [Ocampo (2001 Otras definiciones de competitividad pueden consultarse en el *Competitiveness White Paper* (1998), World Bank (1999) y Porter (2000)].

Al igual que toda la serie de Cuadernos de Desarrollo Humano, la presente investigación apunta a una visión integradora del crecimiento, en lugar de la perspectiva limitada que considera sólo la acumulación del capital. Este enfoque erróneo desvía la mirada de lo que debería ser el objetivo primordial de toda sociedad: lograr un crecimiento equilibrado, con mejoras substanciales y sostenidas en la calidad de vida y en los niveles de Desarrollo Humano.

Escala de condicionantes

Bajo las actuales circunstancias por las que atraviesa el país, no resulta sencillo aislar los factores que explican el mayor o menor grado de competitividad de una determinada región en comparación con los que son de tipo general y afectan a todo el país. En teoría, y reconociendo límites muy difusos entre una y otra categoría, se podrían clasificar esos factores en cinco grupos:

1. Estrictamente microeconómicos, exclusivos de la firma.
2. Regionales, referidos a la provincia o región donde se asienta cada empresa y objeto central de este estudio.
3. Sectoriales, cuando se refieren a algunos sectores específicos de actividades transables.
4. De apreciación / depreciación real, que afectan a la totalidad de la producción de transables

e incorporan aspectos normativos, impositivos y arancelarios;

5. De rentabilidad global de la economía, que afecta a todos los sectores de actividad. (2)

En este estudio, la competitividad de una determinada provincia está referida a los atributos de las firmas e instituciones que se desenvuelven en cada uno de esos territorios. La situación macroeconómica y todo otro factor no exclusivo de una región, a los que se refieren los últimos tres grupos de problemas de la clasificación previa, son tomados como factores que influyen sobre la totalidad de las regiones o provincias del país. Más de cuatro años de caída ininterrumpida en la actividad económica hacen que los condicionantes macroeconómicos sean los predominantes y, por lo tanto, es difícil considerar la incidencia significativa de otro tipo de factor.

Las actividades productivas en todas las regiones del país están atravesando un momento crítico, como consecuencia de la configuración del complejo escenario macroeconómico, lo que genera dificultades para aislar los determinantes locales de su situación actual. No obstante, se destacan con claridad obstáculos estructurales al desarrollo productivo y la competitividad de las provincias.

Competitividad: por qué es clave para el Desarrollo Humano

Aunque no hay una relación mecánica entre la capacidad de producir riqueza y el logro del bienestar de la población, las ventajas competitivas aparecen asociadas a mejoras en el índice de Desarrollo Humano.

"Los dirigentes políticos suelen estar fascinados por los aspectos cuantitativos del crecimiento económico. Es necesario que se preocupen más por su estructura y por su calidad. A menos que los gobiernos adopten oportunamente medidas correctivas, el crecimiento económico puede quedar distorsionado y ser defectuoso. Es necesario hacer decididos esfuerzos para evitar el crecimiento económico sin empleo, sin raíces, sin equidad, sin voz de las comunidades y sin futuro"

(Informe Sobre Desarrollo Humano, PNUD, 1996)

(2) Corden (1994) presenta los últimos tres problemas. En Lucángeli (2001) se presenta una evaluación de los dos últimos problemas de competitividad de la economía argentina durante los noventa, utilizando como indicador básico el costo laboral unitario.

La tipología de jurisdicciones que se presenta a continuación, resultado del análisis de los diferentes componentes de la competitividad que se analiza en los capítulos subsiguientes, pone de manifiesto la asociación señalada. Es importante advertir que la categorización misma no presupone un rango de "grados de competitividad". Por el contrario, fue construida a partir del registro de las características, fortalezas y carencias en cada una de las dimensiones de la competitividad que se presentan en cada jurisdicción.

En términos de la competitividad y dinámica económica, es claro que la Ciudad de Buenos Aires, con un Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA) ⁽³⁾ alto, no puede ser integrada con ninguna provincia ya que su característica urbana y esencialmente productora de servicios la diferencia netamente del resto. En segundo lugar, existe un grupo de provincias que se distinguen por el tamaño de sus economías y la diversificación de sus estructuras económicas. En estas jurisdicciones (Buenos Aires, Córdoba

Agrupamiento de las jurisdicciones por tipo de capacidades competitivas y niveles de Desarrollo Humano

GRUPO	TIPO DE CAPACIDADES	JURISDICCIÓN		IDH AMPLIADO
A	ECONOMÍA CON UN MARCADO RETRASO PRODUCTIVO Y EMPRESARIAL.	CORRIENTES	0,227	BAJO
		CHACO	0,309	
		FORMOSA	0,156	
		LA RIOJA	0,402	
		SANTIAGO DEL ESTERO	0,419	
B	DE DESARROLLO INTERMEDIO CON SEVERAS RIGIDECES.	JUJUY	0,187	BAJO
		MISIONES	0,339	
		SAN JUAN	0,444	
C	DE DESARROLLO INTERMEDIO DE BASE AGROALIMENTARIO.	ENTRE RÍOS	0,527	BAJO Y MEDIO
		LA PAMPA	0,632	
		RÍO NEGRO	0,457	
		SALTA	0,339	
		TUCUMÁN	0,400	
D	CASOS ESPECIALES DE NUEVO DESARROLLO ECONÓMICO.	CATAMARCA	0,374	BAJO Y MEDIO
		SAN LUIS	0,510	
E	ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS BASADAS EN USO INTENSIVO DE RECURSOS NO RENOVABLES.	CHUBUT	0,515	MEDIO
		NEUQUEN	0,556	
		SANTA CRUZ	0,603	
		TIERRA DEL FUEGO	0,653	
F	ESTRUCTURAS ECONÓMICAS DE GRAN TAMAÑO Y DIVERSIFICADAS.	BUENOS AIRES	0,629	MEDIO
		CÓRDOBA	0,685	
		MENDOZA	0,634	
		SANTA FE	0,580	
G	ECONOMÍA URBANA DE SERVICIOS.	CIUDAD DE BUENOS AIRES	0,867	ALTO

LAS PROVINCIAS DE CORRIENTES, LA RIOJA, SANTIAGO DEL ESTERO, CHACO Y FORMOSA, SON, DE ACUERDO CON CASI LA TOTALIDAD DE LOS INDICADORES PRESENTADOS, LAS DE MENOR DESARROLLO RELATIVO Y LAS QUE PRESENTAN NIVELES BAJOS DE DESARROLLO HUMANO.

(3) Para un análisis detallado del IDHA ver Cuaderno 1: Desigualdad y Pobreza, pág.23.

LA INVESTIGACIÓN APUNTA A UNA VISIÓN INTEGRADORA DEL CRECIMIENTO QUE MUCHAS VECES ES ABORDADO DESDE UNA PERSPECTIVA LIMITADA QUE CONSIDERA SÓLO LA ACUMULACIÓN DEL CAPITAL Y DEJA EN UN SEGUNDO PLANO EL QUE DEBERÍA SER EL OBJETIVO PRIMORDIAL: LA MEJORA SUBSTANCIAL Y SOSTENIDA DE LOS NIVELES DE DESARROLLO HUMANO.

y Santa Fe) se concentran el grueso de las exportaciones nacionales, las inversiones en sectores manufactureros, la banca y la dinámica financiera. Mendoza, que es incorporada en este grupo aun cuando tiene una dimensión inferior a las tres restantes, también presenta inversiones de significativa dimensión. Cabe notar que este grupo de provincias da cuenta de la mayor parte del déficit y endeudamiento públicos en valores absolutos.

Las provincias patagónicas, a excepción de Río Negro, se distinguen por su alto producto per cápita, la importancia de la explotación de hidrocarburos, la alta participación de las exportaciones en el producto geográfico local y per cápita, a la vez que han sido el eje de las principales inversiones recientes en los sectores energéticos. Precisamente Río Negro, junto con Entre Ríos, La Pampa, Tucumán y Salta, conforman un grupo de jurisdicciones

con un desarrollo intermedio basado en el sector agroalimentario; un segmento en el que a las producciones tradicionales e históricas se le han ido agregando nuevos rubros de base agraria. Allí se registran inversiones de grandes empresas en forma muy selectiva y concentrada por sector. Misiones, San Juan y Jujuy, son provincias de tres regiones diferentes que, por diversas razones, no es posible ubicarlas con sus propios grupos geográficos. En estas jurisdicciones no se registran inversiones de empresas grandes (con algunas excepciones muy limitadas en el caso de Misiones) y presentan un elevado grado de informalidad e inestabilidad laboral. Misiones y San Juan muestran subsectores industriales con mayor potencialidad, a la vez que existe un tejido empresarial de pequeñas y medianas empresas productoras de bienes primarios y exportadoras. Las tres provincias tienen un **nivel bajo**

Cuadro 1. Indicadores seleccionados por agrupamiento de provincias, en porcentaje del total

GRUPO	POBLACIÓN CENSO 2001	P.B.G.	EXPORTACIONES	INVERSIÓN BRUTA FIJA PRIVADA	DEPÓSITOS BANC. EN \$	DEUDA PÚBLICA	DÉFICIT	RECAUDACIÓN TRIBUTARIA	INVERSIÓN EN INFRAEST.
A	9,7	4,2	2,2	1,6	2,2	20,0	10,4	2,8	1,4
B	6,1	3,2	2,1	1,8	1,6	11,7	10,8	2,3	2,0
C	12,2	7,9	6,7	6,5	4,3	17,6	11,8	7,5	10,1
D	1,9	1,6	3,1	2,6	1,0	2,6	(0,6)	1,2	0,5
E	3,3	4,9	12,4	14,5	2,1	8,2	1,7	3,0	7,3
F	59,3	53,2	72,3	50,5	34,6	36,6	69,3	58,7	55,9
G	7,6	25,0	1,0	22,6	54,3	3,3	(3,5)	24,5	22,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: todos los conceptos corresponden al promedio 1998-2000 excepto Depósitos Bancarios, Deuda Pública (que excluye la deuda flotante) y Déficit sin privatizaciones que corresponden al año 2000.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC, Panorama Económico Provincial (CEPAL 2001), Banco Central de la República Argentina y Secretaría de Hacienda.

de Desarrollo Humano y presentan situaciones fiscales complicadas.

Las provincias de Corrientes, La Rioja, Santiago del Estero, Chaco y Formosa son, de acuerdo con casi la totalidad de los indicadores presentados, las de **menor desarrollo relativo** y ostentan niveles bajos de Desarrollo Humano. Varias de ellas han empeorado su situación durante la última década. El aporte al Producto Nacional de actividades productivas y de servicios comerciales es insignificante o débil, no se registran inversiones de importancia y la mayor parte de las exportaciones a países fronterizos es realizada por un grupo pequeño de firmas, de tamaño reducido o por empresas extrarregionales. En estas provincias, el grado de **informalidad laboral** supera al promedio y se registra un predominio del sector público entre las actividades formales. En términos relativos a su actual capacidad productiva muestran, a su vez, indicadores fiscales y financieros públicos críticos –con excepción de Santiago del Estero– y además, los déficit más serios de recursos humanos calificados e infraestructuras básicas.

Por último, dos casos se ubican al margen de una categorización estándar y merecen ser considerados de manera especial: **Catamarca y San Luis**. La primera presenta un fuerte cambio en su estructura económica derivado de la puesta en marcha de actividades mineras de gran envergadura. El segundo caso, por su parte, se distingue por presentar un proceso de reinversión de radicaciones basadas originalmente en incentivos fiscales, tiene tasas de desempleo menores al promedio y ha consolidado una situación fiscal solvente.

EL PERFIL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA PROVINCIAL

Un dato elocuente, que insiste en poner en evidencia el cuadro de desequilibrio y desigualdad, es que entre las provincias de mayor y menor tamaño, en el año 2000, hay una distancia de más de 50 veces.

En efecto, mientras que la provincia de Buenos Aires tiene un Producto Bruto Geográfico (PBG) de algo más de 85.000 millones de pesos, La Rioja presenta un indicador de 1300 millones de pesos. Como se señaló en la introducción, sólo cinco jurisdicciones (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) representan el 85% del PBG argentino.

En el año 2000, la distribución del PBG provincial mostraba una alta concentración territorial, con valores semejantes a los de comienzo de la década. (4) Las estimaciones del cálculo de PBG per cápita reflejan una situación diferente. Los valores más altos (superiores a \$ 8000 pesos de 1993 per cápita en el 2001, valor censal) corresponden a la región patagónica (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Chubut) y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En torno a la media nacional (cuyo valor está muy fuertemente influido por la provincia de Buenos Aires) se ubican estas jurisdicciones: San Luis, La Pampa, Santa Fe, Córdoba, Río Negro y Mendoza.

LOS VALORES MÁS ALTOS DE PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO PER CÁPITA CORRESPONDEN A LA REGIÓN PATAGÓNICA (TIERRA DEL FUEGO, SANTA CRUZ, NEUQUÉN Y CHUBUT) Y A LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

En el extremo opuesto (valores per cápita de \$3000 o menores) se ubican cuatro

jurisdicciones: Formosa (nivel más bajo), Santiago del Estero, Corrientes y Chaco; básicamente la zona noreste y centro este (5) de la Argentina con excepción de Misiones, cuyo valor apenas supera los \$ 3500. Entre los grupos descriptos queda un conjunto de provincias con valores por debajo de la media nacional, pero no límites: Jujuy, Catamarca, Salta y Tucumán (lo que muchas veces se denomina NOA), San Juan y La Rioja (la región norte del Gran Cuyo), Entre Ríos y la ya citada Misiones.

La comparación de los productos per cápita (que no deben confundirse con los niveles de ingresos de los residentes provinciales) en términos dinámicos (1993-2000) destaca tres hechos:

- **Patrón territorial:** se advierte una muy fuerte estabilidad de los valores de cada una de las jurisdicciones.
- **Caso excepcional:** la mejora más importante corresponde a la provincia de Catamarca y está asociada a un cambio sectorial muy significativo en la estructura económica derivado de la puesta en marcha de actividades mineras de gran envergadura.
- **En baja:** Las provincias que tenían los valores más bajos en 1993 (Formosa, Corrientes, Santiago del Estero y Chaco) han mantenido o bajado su nivel aún más, lo cual está directamente relacionado con el perfil y la composición de sus actividades económicas. Existe un grupo de provincias en las que el aporte al producto nacional de las actividades productivas y de servicios comerciales es inferior, en cada caso, al 0,5% (Formosa, La Rioja

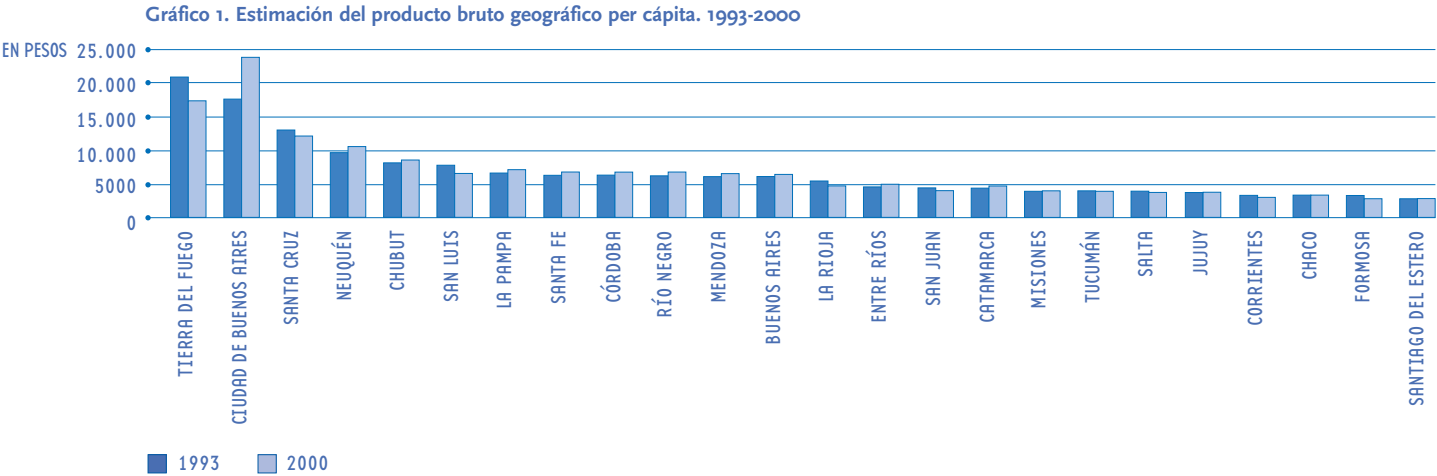
(4) La Argentina carece de un sistema de información (producto bruto geográfico, índices de volumen físico, etc) que permita un seguimiento fluido de la dinámica económica agregada de cada provincia. Como para otras dimensiones del análisis, este estudio debió basarse en estimaciones ad-hoc para poder brindar un panorama global y comparable de la situación de cada provincia. Las estimaciones que aquí se presentan fueron confeccionadas en el marco del proyecto CEPAL: Panorama Económico Provincial y fueron basadas en los lineamientos metodológicos y la información cuantitativa de la Dirección de Cuentas Nacionales del INDEC.

(5) Así como no se dispone de cálculo provincial, menos aun se cuenta con estimaciones intraprovinciales. La provincia de Santa Fe es un ejemplo de una

DESARROLLO HUMANO E INGRESO PER CÁPITA

“Las clasificaciones del Índice de Desarrollo Humano no siempre se emparejan con las clasificaciones del ingreso. 37 países tenían en 1993 una ubicación en el IDH que era 20 puestos superior o inferior a su clasificación en el ingreso per cápita, lo que indicaba que la correlación entre ingreso y Desarrollo Humano distaba mucho de ser perfecta en muchos países”.

(Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 1996)



Fuente: Elaboración propia sobre información del Panorama Económico Provincial, CEPAL.

y parcialmente Santiago del Estero), lo cual revela una inserción productiva insignificante, prácticamente nula. Un segundo grupo de provincias queda conformado por las jurisdicciones cuya participación en la estructura productiva y de servicios comerciales nacional

EXISTE UN GRUPO DE PROVINCIAS EN LAS QUE EL APOORTE AL PRODUCTO NACIONAL DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y DE SERVICIOS COMERCIALES ES INFERIOR, EN CADA CASO, AL 0,5% (FORMOSA, LA RIOJA Y PARCIALMENTE SANTIAGO DEL ESTERO), LO CUAL REVELA UNA INSERCIÓN PRODUCTIVA INSIGNIFICANTE, PRÁCTICAMENTE NULA.

es débil (entre 0,5% y 1%) –Corrientes, Jujuy, La Pampa– o parcialmente débil (uno de los sectores tiene un peso inferior al 1% y el otro apenas superior) pero de cierta relevancia, especialmente cuando se desagrega la información a niveles de subsectores o productos. Tal es el caso de Chaco, San Juan y Tierra del Fuego.

La reducida participación de los sectores productores de bienes en algunas jurisdicciones es compensada por una fuerte

jurisdicción compuesta por áreas geográficas diferentes con dinámicas económicas distintas. El norte de la provincia, en ese sentido, tiene más parecidos productivos con el Chaco, que con la zona pampeana del sur.

EL TEJIDO FINANCIERO

La importancia relativa de la estructura productiva de cada jurisdicción se vincula con el funcionamiento del **tejido financiero**. La composición y el tamaño de la estructura financiera es un buen indicador relativo de la dinámica económica, más allá de que muchas transacciones puedan operarse con entidades financieras no radicadas en la misma jurisdicción.

Los datos del BCRA tomados para este estudio quedaron completamente superados por la profunda reestructuración en la que está inmerso el sector bancario tras la devaluación y el default. A modo de referencia, no obstante, pueden señalarse varias categorías de provincias que surgen del análisis de la distribución geográfica de entidades financieras y de la construcción de un índice (con datos anteriores al derrumbe de fines de 2001 y principios de 2002) que capta la evolución de los créditos, los depósitos, los débitos bancarios, la situación de la cartera de préstamos según su normalidad y la participación del sector privado en el total del financiamiento.

Con un tejido financiero complejo (fuerte presencia de principales bancos privados y entidades extranjeras, alta participación de los sectores

productivos en el total del financiamiento sectorial), aparecen la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y Mendoza. Un segundo escalón abarcaría aquellas jurisdicciones que cuentan con una presencia generalizada de entidades financieras y con una envergadura de financiamiento significativa al sector privado, especialmente productivo: Entre Ríos, Salta, Tucumán y Río Negro. Neuquén y Chubut, por su parte, gozan de una presencia generalizada de entidades financieras públicas y privadas, con una participación limitada de financiamiento significativa al sector privado. Hay escasa presencia de los principales bancos privados y baja participación de créditos a los sectores productivos en Corrientes, Jujuy, San Juan, Santa Cruz y Chaco. Finalmente, con un tejido financiero con decisiva presencia de entidades públicas nacionales o provinciales aparecen Tierra del Fuego, San Luis y La Pampa, en tanto que en la categoría de provincias con tejido financiero pequeño, muy reducida participación en el sistema financiero nacional y marginales al tejido bancario privado se ubican Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero y Formosa.

presencia de **sectores de servicios** (comercio, eventualmente turismo, transporte, servicios financieros). El caso típico es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En otras jurisdicciones, la actividad pública (administración provincial, con o sin el aporte de los subsectores educación y salud), es la que cumple un papel trascendente, a falta de iniciativas productivas privadas de envergadura. Este es el tipo de situación

prevaleciente en Formosa y en La Rioja, donde el peso de la administración provincial más los servicios de salud y educación –esencialmente públicos– representan más del 30% del Producto Geográfico provincial. En menor medida, es la situación de las provincias de Chaco y Santiago del Estero y era el perfil predominante en el producto de Catamarca hasta la puesta en marcha de los proyectos mineros.

CAPACIDAD EXPORTADORA E INSERCIÓN INTERNACIONAL

Aunque menor que para el agregado del Producto Bruto Geográfico, la concentración territorial de la inversión y de las empresas exportadoras en la Argentina es elevada. La dinámica encierra un **círculo vicioso** que también se ve agravado por el escaso peso en el comercio exterior que registran en la Argentina las Pequeñas y Medianas Empresas. Es interesante analizar la evolución de las exportaciones de origen provincial durante los últimos cinco años de la década pasada. Se asume que el flujo y la naturaleza en el comercio exterior desarrollado (tipo de bien, orientación de mercado, agente exportador) reflejan la capacidad de inserción externa alcanzada por las diferentes jurisdicciones. Teniendo en cuenta el peso en la estructura productiva, la orientación de mercado y el tipo de productos exportados, las provincias argentinas pueden agruparse en las siguientes categorías:

A. Fuerte crecimiento del comercio exportador, consecuencia de nuevas y cuantiosas inversiones en el área de recursos naturales: Catamarca

B. Crecimiento de las exportaciones basadas en productos energéticos (petróleo y gas), aunque con cierta diversificación (hacia otros primarios), alta participación de las exportaciones en el Producto Geográfico local, reducido grupo de empresas exportadoras y relativa diversificación de mercados: Chubut, Neuquén, Tierra del Fuego y Santa Cruz.

C. Provincias con comportamiento positivo

(crecimiento del volumen y aumento de las exportaciones a una tasa superior al producto geográfico) desde una inserción baja, con tejido industrial concentrado (por razones sectoriales) y con participación de Pymes: Misiones, San Juan.

D. Jurisdicciones grandes estables, con limitada participación en el producto del comercio exterior: Buenos Aires y Córdoba, con una mejora en la calidad de la oferta: Mendoza, o con alta participación del producto e importante tejido empresarial exportador: Santa Fe.

E. Retroceso exportador con baja inserción, fuertes restricciones en la estructura productiva y muy limitado tejido empresarial: Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero.

F. Provincias con estancamiento, peso medio de las exportaciones en el producto, períodos breves de expansión exportadora (Salta), y de reducción (Río Negro y Jujuy). Pérdida de inserción desde volúmenes significativos: Tucumán, Entre Ríos y en menor medida, La Pampa;

G. Situación residual atípica: La Rioja. Expansión sobre la base de un caso empresarial de procesamiento de insumos no locales.

Exportaciones provinciales: quién es quién

Las tres principales jurisdicciones (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) daban cuenta, en los años 1999-2000, de **más del 65% de las exportaciones totales** argentinas según origen de la producción. Este porcentaje alcanza al 80% si se incluye un segundo grupo (Mendoza, Neuquén, Santa Cruz y Chubut), con exportaciones promedio superiores a 700 millones de dólares anuales. En el marco de un cierto estancamiento de las exportaciones nacionales totales entre 1996

LA CONCENTRACIÓN TERRITORIAL DE LAS INVERSIONES EN EL SECTOR DE BIENES TRANSABLES SE VE AGRAVADA POR EL ESCASO PESO EN EL COMERCIO EXTERIOR QUE REGISTRAN EN LA ARGENTINA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.

DOBLE DISCURSO

Las naciones ricas deben también iniciar alguna acción para recortar los subsidios al agro —subsidios que le roban los mercados de productos a los países pobres. El apoyo al campo va principalmente a un número relativamente reducido de empresas agrícolas, muchas de ellas grandes corporaciones, y sin embargo aquellos subsidios de 350.000 millones de dólares anuales son seis veces lo que los países ricos proveen en ayuda externa a los países en desarrollo de cerca de 5000 millones de personas.

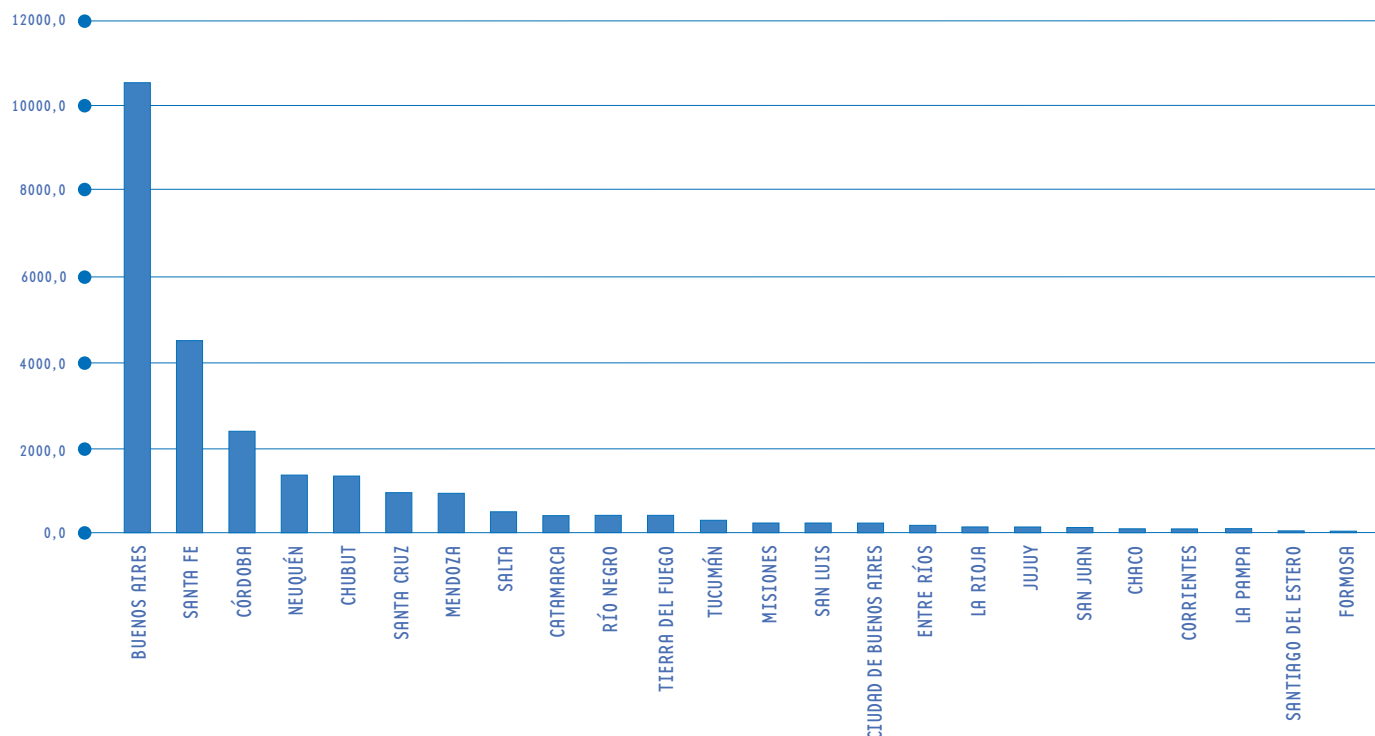
Traducción del texto original en inglés: Wolfensohn, James D. *Keynote Address delivered at the Woodrow Wilson International Center*

y el año 2000, la evolución provincial ha sido considerablemente desigual. El caso más destacado de crecimiento exportador es la provincia de Catamarca que, como producto de la ya señalada puesta en funcionamiento de una importantísima inversión extranjera en minería, ha logrado mantener un monto exportado cercano a los 500 millones de dólares/año desde 1997.

Las provincias con mayor retroceso cuantitativo

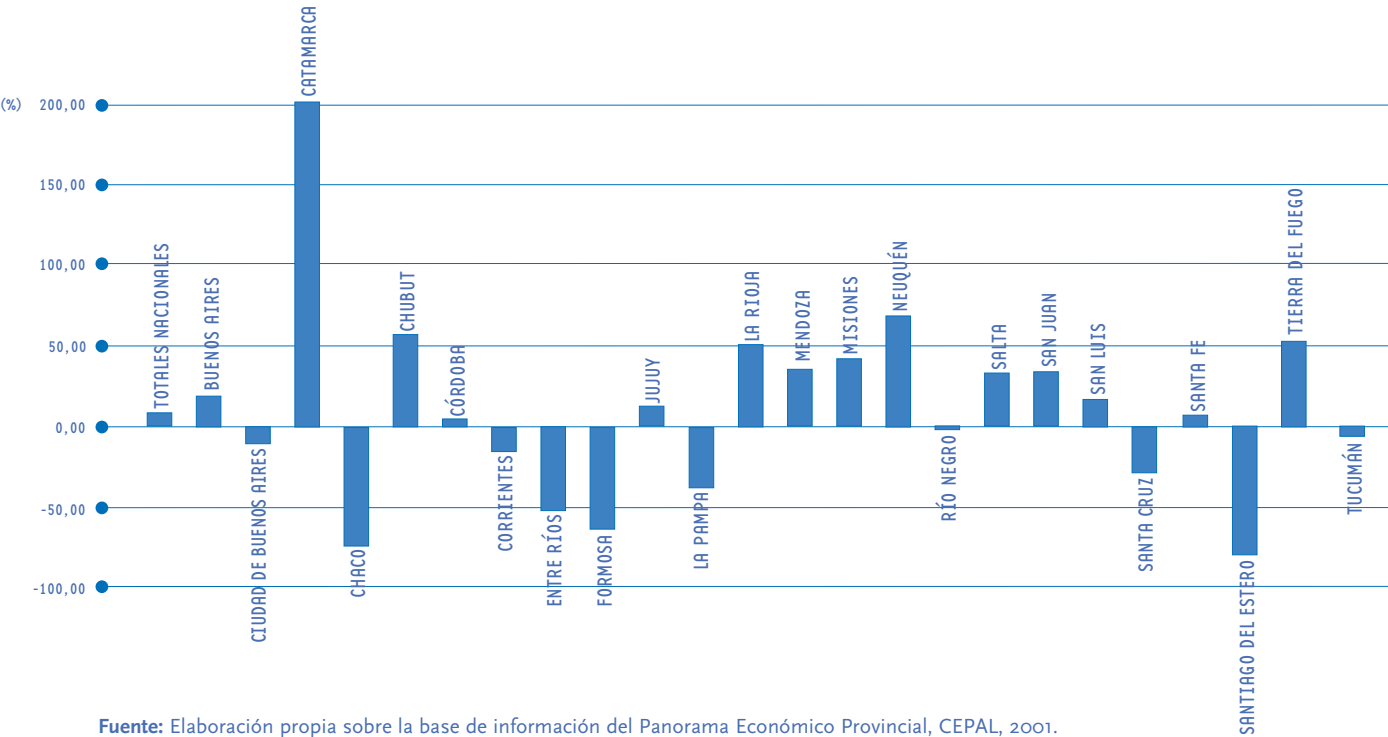
han sido Chaco, Formosa, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa y Santiago del Estero, lo cual se debe en la mayor parte de los casos a la caída de los volúmenes físicos, a la vez que no se registra una reorientación hacia el mercado interno de producciones que históricamente se exportaban. Por encima de la tasa media de crecimiento del país se ubican algunas provincias petroleras (especialmente Neuquén, Tierra del Fuego y Chubut)

Gráfico 2. Estimación de las exportaciones por provincia (miles de dólares). Año 2000



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Panorama Económico Provincial, CEPAL, 2001.

Gráfico 3. Crecimiento de las exportaciones por provincia. 1996-2000



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Panorama Económico Provincial, CEPAL, 2001.

y otro grupo de jurisdicciones que no tienen claros elementos comunes; aunque con excepción de San Luis (exportación de las empresas manufactureras radicadas por el sistema de promoción), el crecimiento de las exportaciones se vincula con el aumento del comercio de agroindustrias alimenticias y no alimenticias (Mendoza, San Juan, La Rioja, Salta y Misiones) y de ciertas manufacturas y combustibles.

Las provincias grandes, por su parte, han tenido un desempeño relativamente semejante, con un leve crecimiento superior de la provincia de Santa Fe, situación que también corresponde, aunque con tendencia declinante, a Tucumán y Río Negro, y con la tendencia creciente, a Jujuy.

Como podrá observarse al vincular estos datos con los de inversión privada (Véase Capítulo 4),

en las provincias de menor desarrollo relativo, las nuevas inversiones orientadas a la utilización (puesta en valor de mercado) de nuevos recursos naturales o a la profundización de la explotación de los mismos han tenido un efecto positivo en los volúmenes de exportación provincial. El caso más destacado de las provincias grandes y medianas es el de Mendoza que, con excepción de la caída generalizada de las exportaciones en 1999, ha logrado crecer consecutivamente todos los años sobre una amplia gama de sectores y rubros.

Las disparidades interprovinciales en los volúmenes de comercio exportador se observan nítidamente cuando se calculan las exportaciones por habitante residente en la jurisdicción, o cuando se las relaciona con las estimaciones de producto geográfico provincial. En el primer caso, las provincias petroleras (Chubut, Neuquén, Santa Cruz

EN EL MARCO DE UNA INSERCIÓN EXTERNA NACIONAL BAJA Y CENTRALMENTE DEFINIDA POR LAS TRES PROVINCIAS GRANDES, MÁS DE LA MITAD DE LAS JURISDICCIONES DEL PAÍS TIENE, A SU VEZ, UNA INSERCIÓN AÚN MÁS LIMITADA, LO CUAL INDICA CLARAMENTE DIFICULTADES COMPETITIVAS AGUDAS DE RAÍZ ESTRUCTURAL.

y Tierra del Fuego) destacan claramente sobre el resto de las jurisdicciones; en un segundo plano se ubica la provincia de Catamarca (que refleja el boom minero) y Santa Fe (que es la provincia "grande" con un valor de exportación per cápita superior en casi un 50% a la media nacional). Los valores inferiores corresponden a las provincias de Santiago del Estero, San Juan, Formosa, Entre Ríos, Corrientes y Chaco.

Cuando se examina el peso de las exportaciones en las estimaciones de producto bruto geográfico provincial, las disparidades son aun más significativas. El peso de las exportaciones en el producto bruto nacional se ha mantenido por debajo del 10% en el período 1996-2000, porcentaje bajo. Claramente por encima de este promedio se ubican las cuatro provincias petroleras y Santa Fe. En el año 2000, este grupo tiene valores medios superiores al 20% de participación, es decir el doble como mínimo de la media nacional. Una conclusión que surge de esta información es que en el marco de una inserción externa nacional baja y centralmente definida por las tres provincias grandes, más de la mitad de las jurisdicciones del país tiene, a su vez, una inserción aún más limitada, lo cual indica claramente dificultades competitivas agudas de raíz estructural. Geográficamente, estas jurisdicciones corresponden a toda el área Noreste del país y parte de la región central. Llama la atención que una parte de este territorio es fronterizo con los países del MERCOSUR, lo cual debiera haber facilitado un mayor dinamismo comercial. Aunque parcialmente esto ha ocurrido, ya que las provincias más rezagadas tienen una mayor orientación proporcional hacia esos mercados como se

comprobará más adelante. Sin embargo, estas regiones carecían de productos diferenciados que les permitieran posicionarse en los países vecinos. En contraposición, algunas producciones de jurisdicciones con mayor capacidad empresarial y aprovechando la distinta dotación de recursos naturales y condiciones ambientales lograron penetrar en mercados a partir de esa misma diferenciación (San Juan y Mendoza).

Los extremos

Si del total de las exportaciones nacionales un tercio están orientadas hacia el MERCOSUR, este porcentaje resulta mayor en las provincias de menor y decreciente inserción externa, en particular los casos de Corrientes, Chaco y Santiago del Estero. Por el contrario, las provincias petroleras y mineras tienen una orientación de mercado menos concentrada: el MERCOSUR participa con niveles inferiores al 20% en los casos de Catamarca (10,5%), Chubut (12,8%), Santa Cruz (16,7), Tierra del Fuego (20,7%). La única excepción es Neuquén, cuyas exportaciones al MERCOSUR rondaban en el año 2000 el 30%. El mayor peso que el MERCOSUR tiene en el conjunto de las provincias menos desarrolladas, que además son primordialmente exportadoras de bienes primarios, revela en parte los límites de su nivel competitivo. Incluso en *commodities*, puesto que aprovecharon el crecimiento de la demanda ampliada de Brasil, pero no pudieron posteriormente avanzar hacia otros mercados. *La estructura de las exportaciones, en términos de grandes sectores, también es muy dispar entre las jurisdicciones.* En las provincias más grandes, como Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, prevalecen las exportaciones de manufacturas;

E PUR SI MUOVE: SANTA CRUZ Y LA PRODUCCIÓN DE CEREZAS EN LOS ANTIGUOS

Ubicada en el departamento de Lago Buenos Aires, Los Antiguos es una pequeña localidad de poco más de 1600 personas. En el año 1991, las cenizas del volcán Hudson la cubrieron literalmente y quebraron las esperanzas de los productores locales. Diez años más tarde, 38 de los 44 productores de cereza del valle, agrupados en la cooperativa "El Oasis", comercializan el 90% de la fruta que se produce en la provincia, y que se exporta a mercados tan diversos como Comodoro Rivadavia, la Costa Atlántica, Buenos Aires, España y Bélgica. A principios de los '80, el valle de Los Antiguos era una zona de producción hortícola. Por entonces, el Consejo Agrario y el Consejo Federal de Inversiones (CFI) llevaron adelante un proyecto de riego con la intención de permitir el cultivo de productos que tuvieran una rápida inserción en el mercado, como por ejemplo, los de contraestación. Ambas instituciones decidieron entonces apoyar la plantación de cerezos en Los Antiguos. Las cenizas del volcán Hudson en 1991, sin embargo, fueron un duro revés para los productores locales, que perdieron más del 70% de la producción de ese año. La situación comenzó a revertirse recién en 1993 con la llegada de un grupo de ingenieros del Programa de Pequeños Minifundistas del INTA-Río Gallegos, que presentó ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un proyecto para formar una cooperativa de pequeños productores de cerezas en el Valle de Los Antiguos. Finalizada la relación con el Banco, los productores continuaron desarrollando actividades con la mira puesta en ganar productividad, pero aprovechando las ventajas competitivas de la zona. Entre ellas, el microclima del valle, que favorece la producción de cultivos templados como la cereza; la baja humedad de la zona, que disminuye los riesgos sanitarios y permite que no se utilicen pesticidas, fungicidas ni agroquímicos; y el hecho de contar con cerezas de maduración tardía, lo que facilita a los productores fijar precios.

mientras que en las petroleras o mineras, el peso de este sector es casi total: concentra más del 70% de las exportaciones de Catamarca, Tierra del Fuego, Santa Cruz y Neuquén. La única excepción es Chubut, que tiene una estructura mucho más balanceada, incluyendo productos manufactureros (aluminio) y primarios (lana). Los datos de los años 1999-2000 también muestran que existen provincias con una combinación de exportaciones sectoriales amplia. Tal el caso de Misiones, San Juan, Tucumán, Mendoza y San Luis. En las provincias de menor inserción relativa, la supremacía de los productos primarios es nítida, tal es el caso de Chaco, Corrientes y Formosa.

La estructura de las exportaciones revela una muy fuerte concentración del comercio en torno a una canasta muy acotada de bienes en cada una de las jurisdicciones. Por caso, se llega al extremo en el que uno o dos capítulos de comercio exterior explican más del 75% del valor exportado. Con algunas pocas excepciones (limón, poroto negro), las exportaciones correspondientes a las producciones primarias argentinas de las provincias más rezagadas en su inserción internacional, tienen una participación baja en los mercados mundiales. Estas plazas sectoriales se han expandido a lo largo de la década del noventa. Aunque en estos mercados coexiste una gran variedad de precios relativos a calidad, financiamiento y estacionalidad, las dificultades de colocación de la producción local no parecen hacer estado asociadas exclusivamente a los comportamientos de dichos mercados (demanda, aranceles o regulaciones) sino a problemas locales de costos, calidad, cumplimiento de normas sanitarias, financiamiento y logística de entrega.

EL MAYOR PESO QUE EL MERCOSUR TIENE EN EL CONJUNTO DE LAS PROVINCIAS MENOS DESARROLLADAS, QUE ADEMÁS SON PRINCIPALMENTE EXPORTADORAS DE BIENES PRIMARIOS, REVELA, EN PARTE, LOS LÍMITES DE SU NIVEL COMPETITIVO.

El grueso de las exportaciones argentinas está concentrado en un grupo reducido de firmas.

Aproximadamente 750 empresas grandes (nacionales y transnacionales) dan cuenta de más del 85% del volumen total. El resto del comercio

lo realizan cerca de 4500 empresas medianas y pequeñas, a las que se le suma un conjunto de otras 5000 empresas micro-exportadoras.

En muchas provincias, el tejido de agentes exportadores locales es sumamente reducido, lo cual pone de manifiesto un problema crítico de capacidad empresarial exportadora. Téngase presente que en las provincias de Salta, Río Negro, Jujuy, Corrientes, San Juan, Entre Ríos, Santa Cruz, Chaco, Neuquén y Mendoza entre el 20% y el 50% de las exportaciones lo realizan empresas cuya sede comercial principal no reside en la propia jurisdicción. Los casos extremos (los no residentes exportan más del 50% del volumen) son las provincias de La Pampa y Santiago del Estero, dado que las grandes empresas cereale-
ras están radicadas en Buenos Aires o Santa Fe. A lo largo de la década del 90, el nivel de concentración de los agentes económicos se incrementó debido a una reducción del número de empresas Pymes y a una caída de su volumen total exportado.

Desde una perspectiva territorial, la concentración del comercio en pocas empresas exportadoras potencia aun más el nivel de centralización nacional de las exportaciones, ya que a una pequeña base de exportación se agrega un número reducido de firmas, especialmente de empresas que tienen sede comercial en esa provincia.

RECURSOS HUMANOS Y PROGRESO TÉCNICO

Una de las peores consecuencias que tuvo la evolución económica de los '90 en la Argentina fue, sin duda, el elevado nivel de desempleo que, en la primera mitad de 2002, tocó los 21,5 puntos porcentuales. La cifra podría haber sido peor, pero el “efecto desaliento”, tras más de cuatro años de recesión, fue tan alto que contribuyó a bajar la tasa de actividad.

Un dato clave para valorar las posibilidades de una mejora en la competitividad de las jurisdicciones es que en todas las provincias –con una parcial excepción en el caso de Corrientes– **se registra una fuerte caída de la participación del empleo privado formal y estable en el total de la ocupación urbana**. De valores medios superiores al 35% en 1993, se baja a cerca del 25% en los últimos años.

La evolución del empleo del sector privado empresarial, vista desde el ángulo de la ocupación que crea, retiene o expulsa, es un indicador de la capacidad de respuesta frente a los desafíos competitivos que implicó el proceso de reformas macroeconómicas iniciado a comienzos de los noventa. (6)

Un elemento distintivo de la década del noventa ha sido la alteración del patrón histórico de asentamiento poblacional, visto desde una perspectiva territorial. Si bien las cifras disponibles del Censo del año 2001 aún son provisorias, un aspecto que destaca es que las jurisdicciones más grandes son las que han tenido un menor crecimiento poblacional. Por el contrario, algunas provincias que históricamente habían sido expulsoras de población (Catamarca, La Rioja, San Luis) revirtieron ese proceso.

Los flujos migratorios se han modificado en un

sentido geográficamente desconcentrador, reflejando, entre otros factores, cambios en las oportunidades percibidas de empleo, ingresos y calidad de vida.

Con respecto a las estadísticas laborales, una comparación interprovincial permite concluir que:

- En todas las provincias, con excepción de Formosa, Misiones y Tierra del Fuego, se registró un **aumento de la tasa de actividad entre 1991 y el año 2000**, aunque se mantiene una alta disparidad por jurisdicciones.
- Las provincias con **porcentajes más bajos de empleo** sobre la población total (por debajo del 30%) en el año 2000 eran Corrientes, Formosa y Jujuy. En la situación opuesta se ubican las provincias de Córdoba, La Pampa, Mendoza, Neuquén, San Luis y Santa Cruz, jurisdicciones con tasas de actividad superiores al 40%.
- En contraposición a la fuerte caída señalada de la participación en el total de la ocupación urbana del empleo privado formal y estable, se registra **un incremento de la informalidad e inestabilidad** que da lugar a una suba de la participación relativa de las categorías “trabajo privado en negro e intermitente” y “trabajadores independientes”.

Cuando se analizan los números en detalle, se advierte una modificación de la estructura productiva: hay una pérdida de peso relativo de las actividades manufactureras y productivas que requieren organizaciones (empresas) formales y de cierta envergadura y, por otro lado, un incremento de las actividades de comercio y servicios personales, donde se refugian trabajadores independientes de bajo nivel de formalización.

(6) A fin de brindar un panorama sobre la evolución cuantitativa de la ocupación en el sector privado, se ha examinado además información complementaria referida al tipo de inserción laboral, algunos atributos de la oferta laboral y la evolución sectorial de la demanda. Asimismo, y a fin de disponer de una perspectiva adecuada de análisis, se incluye información referida a toda la década, especialmente al intervalo 1995-2000, y se han diferenciado cuatro subperíodos centrales 1991-93, 1993-95, 1995-98 y 1998-2000, que en cierta manera recogen diferentes contextos macroeconómicos nacionales y situaciones internacionales.

EN TODAS LAS PROVINCIAS –CON UNA PARCIAL EXCEPCIÓN EN EL CASO DE CORRIENTES– SE REGISTRA UNA FUERTE CAÍDA DE LA PARTICIPACIÓN DEL EMPLEO PRIVADO FORMAL Y ESTABLE EN EL TOTAL DE LA OCUPACIÓN URBANA.

En un extremo se ubican los casos de Formosa, Santiago del Estero, La Pampa, Neuquén, Entre Ríos, Corrientes o Jujuy, donde entre 1995 y 2000 se verificó una caída de la demanda de ocupación de las actividades manufactureras en las ciudades capitales provinciales que representaron menos del 10% del empleo total en el año 2000. Dicho en otros términos, **en estos centros urbanos prácticamente no existen actividades**

productivas transables (visto desde la participación de la demanda laboral) a otros territorios no locales.

A pesar de que los datos sobre el empleo total privado se mantuvieron en torno al 50% durante el período 1991-2000, se produjo una pérdida de calidad que se refleja en el aumento de la informalidad y de la inestabilidad.

El empleo público tiene un peso significativo en la

REVERTIR LA SITUACIÓN ES POSIBLE: TURISMO MINERO EN SIERRA GRANDE, RÍO NEGRO

La Ciudad de Sierra Grande comenzó a crecer al calor de la producción siderúrgica que aportaba la empresa estatal Hierro Patagónico Sociedad Anónima Minera (Hipasam) creada en 1969. En la campaña electoral de 1989 el ex presidente Carlos Menem prometía que la revolución productiva nacional comenzaría desde la mina de Sierra Grande. Un año más tarde, la sanción de la ley de reforma del Estado, la apertura económica y la privatización de la empresa Somisa alteraron la morfología del mercado siderúrgico argentino y de la Ciudad de Sierra Grande. Para esta última, la decisión del gobierno implicó el cierre de Hipasam, que por entonces empleaba a 1300 trabajadores.

Los últimos 10 años de la historia de esta ciudad estuvieron signados por los reclamos de reactivación, trabajo y comprensión por parte del Estado nacional. En septiembre de 1991, Sierra Grande fue protagonista de una de las primeras "puebladas" del país. A pesar de la promesa electoral, estos reclamos no tuvieron respuesta e Hipasam fue cerrada definitivamente en enero de 1992. A partir de entonces, Sierra Grande se convirtió en un enclave de máxima necesidad social: en la última década se perdieron más de 2000 puestos de trabajo.

A lo largo de la última década los pobladores de Sierra Grande vieron frustrados muchos proyectos económicos: desde la instalación de la zona Franca

hasta la apertura de la planta de soda Solvay en la cercana localidad de San Antonio. En estas condiciones, la única alternativa pareció estar relacionada con la explotación de la actividad turística, ya que la ciudad goza de una importante variedad de recursos naturales. Uno de ellos, es el turismo minero que surgió cuando un sector de la mina fue concesionado a una empresa privada para la explotación del turismo aventura. Sin sufrir problemas climáticos, los turistas llegan y recorren los túneles inundados y oscuros para saber cómo era la vida bajo tierra y tocar el hierro natural incrustado en las paredes de la mina subterránea más grande de América latina. El paseo, bautizado con el nombre de "un viaje al centro de la Tierra", consiste en un descenso a 70 metros de profundidad que este año atrajo a más de 10.000 personas de todo el mundo y que generó una cantidad importante de fuentes de trabajo.

El 19 de octubre de 2001 la ciudad de Sierra Grande cumplió sus 98 años de vida en una situación donde las promesas incumplidas sostienen los sueños de sus habitantes que siguen buscando nuevas alternativas económicas. La opción del turismo minero apuntalado con el balneario de Playas Doradas, la construcción de la cárcel para 450 presidiarios y la llegada del fondo de reparación histórica puede provocar el despegue definitivo de los serranos.

EL EMPLEO PÚBLICO TIENE UN PESO SIGNIFICATIVO EN LA MAYORÍA DE LAS JURISDICCIONES (SUPERIOR AL 25% DEL EMPLEO TOTAL) Y HA TENIDO POCOS CAMBIOS RELATIVOS EN CUANTO A SU PARTICIPACIÓN ENTRE LOS AÑOS 1995 Y 2000.

mayoría de las jurisdicciones (superior al 25% del empleo total) y ha tenido pocos cambios relativos en cuanto a su participación entre los años 1995 y 2000. La participación del empleo público es superior al empleo privado formal y estable en gran parte de las provincias. Entre las provincias con una diferencia de más de 10 puntos de participación se encuentran Formosa (21 puntos), Santa Cruz (16 puntos) y Neuquén (10 puntos). En el otro extremo, el empleo privado formal y estable excede al público por más de 10 puntos en Santa Fe, Chubut y Mendoza.

Ingresos dispares

Existe una clara diferencia entre los niveles de los ingresos privados estables y formales del correspondiente a la categoría informal e inestable, que oscila en torno a la mitad, aunque se aprecian situaciones provinciales distintas. Los ingresos medios más bajos en el sector informal privado corresponden a Corrientes, Formosa y Santiago del Estero, situación que en parte coincide con las provincias de menores ingresos. Por otra parte, los ingresos medios del sector público están bastante en línea con los del sector privado formal, incluso en varias provincias los empleados declaran ingresos medios superiores. Pese a que no se dispone de información para hacer un análisis preciso y detallado de la evolución de la productividad laboral (valor agregado por ocupado), debido tanto a los problemas con las estimaciones de producto geográfico como para calcular la ocupación provincial por sectores de actividad, las estimaciones realizadas permiten agrupar a las provincias en seis grupos:

- Las provincias con **aumentos importantes del producto por empleo**, con tasas de crecimiento del producto y del empleo por encima de la media nacional: Catamarca;
- Las provincias con aumentos importantes del producto por empleo, con tasas de crecimiento

del producto por encima de la media nacional, **pero con aumento del empleo por debajo del promedio:** Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Misiones;

- Las provincias con aumentos del producto por empleo, pero **con tasas de crecimiento del producto y del empleo por debajo de la media nacional:** Santa Fe, Chaco y Salta;
- Las provincias con **crecimiento del producto por empleo por debajo de la media nacional** debido a tasas de aumento del producto y del empleo por sobre la media, siendo esta última mayor que la primera: Entre Ríos, La Pampa, Neuquén;
- Las provincias con crecimiento del producto por empleo por debajo de la media nacional **con un crecimiento del producto por debajo del promedio nacional:** Chubut, Tierra del Fuego, San Luis y Santa Cruz;
- Las provincias **con crecimiento del producto por empleo por debajo de la media nacional con tasas por debajo de la media tanto de empleo como de producto**, siendo más alta la primera: Formosa, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán y San Juan.

Por otra parte, la evolución de las **condiciones de empleo** en el sector privado permite identificar seis grupos de provincias:

A. Alto peso (más del 55%) del empleo privado total y alta participación del empleo privado formal (más del 25% del empleo), altos niveles relativos de demanda en los sectores productivos de los centros urbanos e ingresos medios del sector trabajador formal y estable muy superiores a la media interprovincial. Estas provincias son: Córdoba, Chubut, Mendoza y Santa Fe, Ciudad de Buenos Aires y Buenos Aires.

B. Crecimiento del empleo privado asociado a inversiones puntuales y descenso del empleo

privado general, lo cual indica una desigualdad intraprovincial significativa: Catamarca.

C. Provincia de pequeño mercado laboral con empleo privado total bajo en comparación con el empleo público, pero destacándose, por su configuración sectorial, el empleo privado formal y estable alto: Santa Cruz.

D. Provincias con empleo privado total alto (más del 50%) pero con alto grado de informalidad e inestabilidad, acentuado en el año 2000: Tucumán, Jujuy, Salta y San Luis.

E. Provincias con empleo formal privado bajo con participación creciente del empleo privado informal e inestable: Misiones, Chaco, La Rioja, La Pampa, Entre Ríos.

F. Provincias con fuerte caída de la participación del empleo privado tanto total como formal: Neuquén, San Juan.

G. Bajísima participación histórica del empleo privado total y del empleo formal estable, con los más bajos registros de ingresos medios de los trabajadores: Formosa, Santiago del Estero y Corrientes.

Progreso técnico

Este apartado tiene dos objetivos. Por un lado, ilustrar brevemente sobre la dimensión del tejido institucional especializado en investigación, desarrollo técnico y científico, y en apoyo tecnológico a la producción en cada provincia. Por otro lado, presentar algunos de los resultados de una encuesta sobre los recursos humanos provinciales y el comportamiento tecnológico de las empresas.

La información presentada en esta sección aporta más elementos a la tesis acerca de la raíz

estructural de las desigualdades productivas interprovinciales y sobre las consecuencias dinámicas que refuerzan el proceso de disparidad territorial.

De acuerdo con la información de la SETCIP, Argentina registró, durante el período 1997-2000, un gasto anual en actividades científicas y tecnológicas del orden de 1.475.000 pesos corrientes, aproximadamente el 0,5% del PBI, de los cuales el 90% correspondía a las actividades específicas de investigación y desarrollo.

El 60% del gasto del total de actividades científicas y tecnológicas se concentra en las jurisdicciones de Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires, y alrededor del 15% en las provincias de Santa Fe y Córdoba. Un tercer grupo de provincias con valores semejantes lo conforman Mendoza, San Juan, San Luis y Tucumán, jurisdicciones donde, en cada una, se efectúa entre el 2,5% y el 3% del gasto nacional. En el extremo opuesto, en las jurisdicciones de La Pampa, Santiago del Estero, Chaco, Formosa, La Rioja, Tierra del Fuego y Santa Cruz, sólo se concreta el 3,2% del total del gasto. La distribución del personal dedicado –equivalente a tiempo completo– a estas actividades no varía significativamente de la estructura territorial del gasto. De todas maneras, el número efectivo de personas dedicadas a las actividades de investigación y desarrollo llama la atención. La jurisdicción que registra el mayor número de recursos humanos en el área es la provincia de Buenos Aires que, a fines del año 2000, contaba con 12.000 personas, de los cuales más de 6300 eran investigadores. En el extremo opuesto se ubicaba Formosa, donde las actividades de investigación y desarrollo eran llevadas a cabo por menos de 100 personas, de las cuales 55 eran investigadores.

Cuadro 2. Gastos en actividades Científicas y Tecnológicas y en Investigación y Desarrollo por provincia. Año 2000 (en miles de pesos)

PROVINCIAS	cCYT	I+D
BUENOS AIRES	470.321	403.584
CATAMARCA	12.073	10.988
CHACO	7713	5528
CHUBUT	15.753	13.725
CIUDAD DE BUENOS AIRES	412.227	358.162
CÓRDOBA	116.184	101.981
CORRIENTES	20.801	19.068
ENTRE RÍOS	18.982	15.346
FORMOSA	4276	2886
JUJUY	10.930	8586
LA PAMPA	8781	7800
LA RIOJA	5500	4270
MENDOZA	44.239	38.253
MISIONES	12.986	11.118
NEUQUÉN	18.697	17.815
RÍO NEGRO	23.205	19.703
SALTA	23.721	16.545
SAN JUAN	34.793	32.056
SAN LUIS	37.776	32.654
SANTA CRUZ	4111	3325
SANTA FE	114.536	101.614
SANTIAGO DEL ESTERO	8279	6772
TIERRA DEL FUEGO	7579	6506
TUCUMÁN	37.271	32.947
TOTAL	1.470.734	1.271.232

Fuente: Información de la Secretaría de Tecnología, Ciencia e Innovación Productiva del Ministerio de Educación.

En relación con el producto geográfico de cada jurisdicción, los gastos más significativos en actividades científicas y tecnológicas corresponden a las provincias de San Luis, San Juan y Tierra del Fuego; en contraposición, esta proporción es considerablemente baja en Entre Ríos, Misiones, Chaco, Santiago del Estero, Neuquén, Santa Cruz y Formosa.

A pesar de que existe por lo menos una Universidad Nacional o un conjunto de facultades pertenecientes a una universidad que tiene localización regional en cada una de las jurisdicciones, se pueden observar fuertes diferencias en sus dimensiones (presupuesto y alumnos), en sus resultados (egresados y productos de investigación) y en las actividades de extensión a la comunidad productiva local. Como es conocido, la Universidad de Buenos Aires y las universidades nacionales localizadas en las provincias de Buenos Aires (12), Santa Fe (2), Córdoba (3) y Mendoza (1) concentran el grueso de los recursos orientados a la docencia superior y a la investigación.

El tejido institucional científico-técnico se complementa en varias provincias con la participación de otras universidades privadas y otras instituciones nacionales y provinciales de investigación. La distribución de las universidades privadas (según alumnos cursantes) es muy desigual, concentrando aun más el patrón de estudiantes de las universidades públicas.

Situación laboral e innovación: los resultados de la encuesta

En el Cuadro 3 se resumen las opiniones de los encuestados respecto a la disponibilidad de mano de obra calificada para posiciones gerenciales, productividad de la mano de obra, disposición de los profesionales para emigrar de la provincia por razones laborales, capacidad de las instituciones locales para capacitar a profesionales en posiciones gerenciales y la calidad de las escuelas públicas en general. Estas características están medidas en la columna I del cuadro. Por otra parte, en la columna II, se ha confeccionado un índice que rescata la opinión de los encuestados respecto de la conducta

TRES DE CADA CINCO
PESOS QUE SE GASTAN EN
ACTIVIDADES CIENTÍFICAS
Y TECNOLÓGICAS
SE CONCENTRAN EN LAS
JURISDICCIONES
DE CIUDAD AUTÓNOMA
DE BUENOS AIRES
Y PROVINCIA
DE BUENOS AIRES.

empresaria hacia nuevas tecnologías de información, utilización de Internet, avance hacia mercados externos y aprovechamiento de ventajas impositivas para la importación de equipamiento y bienes de capital. Se trata de percepciones de los encuestados con relación a su propia provincia, es decir, no se requirió efectuar comparaciones con esas mismas dimensiones en otros lugares del país.

Las jurisdicciones que muestran los valores más bajos en los índices son Catamarca, Corrientes, Formosa, Jujuy y Santiago del Estero. En una situación algo mejor, por el peso del segundo indicador, se ubican San Juan, La Rioja y Misiones. En el extremo opuesto se ubican las jurisdicciones de Córdoba, Mendoza, San Luis y Santa Fe, lo cual coincide –con excepción de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires– con las provincias de mayor peso del sector manufacturero en la estructura económica. La encuesta permitió también relevar opiniones acerca del comportamiento de las empresas respecto de desarrollos tecnológicos, innovaciones y capacitación de su personal. Estos atributos están medidos mediante un índice en la **columna III**. Los valores más positivos se corresponden en los tres casos con dos jurisdicciones: Córdoba y San Luis, en tanto que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ocupa el tercer lugar. En el extremo opuesto se ubica un grupo amplio de jurisdicciones: Santiago del Estero, San Juan, Formosa, La Pampa y Tierra del Fuego.

Cuadro 3. Resumen de la situación laboral y la innovación. (★)

JURISDICCIÓN	I	II	III
BUENOS AIRES	4,1	4,4	4,2
CIUDAD DE BUENOS AIRES	4,3	4,0	3,9
CATAMARCA	3,3	3,9	3,9
CÓRDOBA	4,8	5,0	3,7
CORRIENTES	3,3	3,5	4,5
CHACO	3,9	4,1	4,3
CHUBUT	3,7	4,2	4,3
ENTRE RÍOS	3,9	4,3	4,2
FORMOSA	2,9	3,3	4,6
JUJUY	2,8	3,3	3,9
LA PAMPA	4,5	4,1	5,0
LA RIOJA	3,0	4,2	4,0
MENDOZA	4,7	4,5	4,1
MISIONES	3,5	4,8	4,3
NEUQUÉN	4,2	4,0	4,1
RÍO NEGRO	3,1	4,1	3,8
SALTA	4,0	4,3	4,4
SAN JUAN	3,1	4,1	4,8
SAN LUIS	4,6	5,4	3,3
SANTA CRUZ	3,8	4,0	4,9
SANTA FE	4,5	4,9	3,9
SANTIAGO DEL ESTERO	2,9	3,2	4,9
TIERRA DEL FUEGO	3,9	4,4	4,7
TUCUMÁN	4,0	4,2	4,1
TOTAL	3,8	4,2	4,2

Fuente: Encuesta PNUD, 2001.

(★) Se ha elaborado un índice que sintetiza en un promedio simple las respuestas del cuestionario.

PERFIL DE LOS INNOVADORES

“En nuestros estudios de competitividad, advertimos que la economía mundial puede dividirse en dos categorías de países: los innovadores y los no innovadores. Apenas una veintena de los países del mundo son creadores activos de invenciones nuevas. Tienden a figurar entre los más ricos y, para mantener una competitividad constante, necesitan un sistema de innovación tecnológica excelente. Las universidades deben ser excelentes; los laboratorios estatales, de primer nivel mundial; el gobierno y la industria deben hacer fuertes inversiones en investigación y desarrollo. Entre los países ‘no innovadores’, la tecnología sigue siendo importante, pero la mayor parte de las tecnologías nuevas se importan en vez de inventarlas en el país”.

Jeffrey Sachs, economista de la Universidad de Harvard

CAPACIDAD DE ATRACCIÓN DE INVERSIONES

Gran parte de las provincias no resultan localizaciones atractivas para las principales empresas que operan en Argentina. La conclusión surge al analizar la Encuesta Nacional a Grandes Empresas, (7) cuyos resultados se reprocesaron para este capítulo. Allí queda marcado con claridad el patrón territorial de inversiones de las principales 500 firmas radicadas en Argentina, según la localización de sus plantas. El nivel de competitividad desarrollado por una jurisdicción está relacionado directamente con su capacidad para atraer e inducir inversiones de parte del sector empresarial privado local y extra regional. A fin de estimar los flujos de inversión provinciales se utilizaron tres fuentes principales: la ya señalada Encuesta Nacional a Grandes Empresas; la información de la inversión pública nacional y provincial realizada en los años 1998 y 1999 y, finalmente, una pequeña encuesta realizada para recopilar información sobre la inversión Pymes en los años 1998-2000. En el análisis que aquí se presenta se excluye la inversión en construcción de viviendas.

El perfil de concentración se ve atenuado cuando el mercado de atención es el local-provincial, o en los casos de inversiones en recursos naturales o explotación minera. A la luz de la información de los últimos años de la década del noventa se pueden diferenciar cinco grupos de provincias:

A. Receptoras de la inversión de las principales empresas del país, dado que la presencia de empresas-establecimientos es muy alta. Esto asegura, hasta ciertos límites, los procesos de re-inversión y ampliación: Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

B. Provincias receptoras de inversión por ventajas "estáticas" basadas en recursos naturales no renovables y en estímulos e incentivos basados en legislaciones nacionales: Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén, Catamarca.

C. Provincias que captan inversiones de grandes empresas de forma selectiva y diversificada sectorialmente: Mendoza y en menor grado Chubut.

D. Provincias que captan inversiones de grandes empresas de forma selectiva y concentrada sectorialmente: Salta, Tucumán, Jujuy y Río Negro.

E. Provincias que captan inversiones como proceso de reinversión de radicaciones basadas originalmente en incentivos fiscales: San Luis.

F. Provincias con limitadas inversiones de grandes empresas: Misiones y, en menor medida, La Pampa y Entre Ríos.

G. Provincias prácticamente sin radicación de empresas grandes, ni ventajas estáticas (recursos naturales), dinámicas (oportunidades de negocios o tejido industrial) o institucionales: Chaco, Corrientes, Formosa, Santiago del Estero, San Juan y La Rioja.

Radicación concentrada

La inversión bruta fija del panel de 500 grandes firmas ascendió a 13.900 millones de dólares en 1998 y a 13.100 millones en el año 1999, aproximadamente el 23% de la inversión total del país. Para el período 1998-2000, la inversión bruta fija acumulada de este panel ascendió al 4,7% del PBI de los tres años.

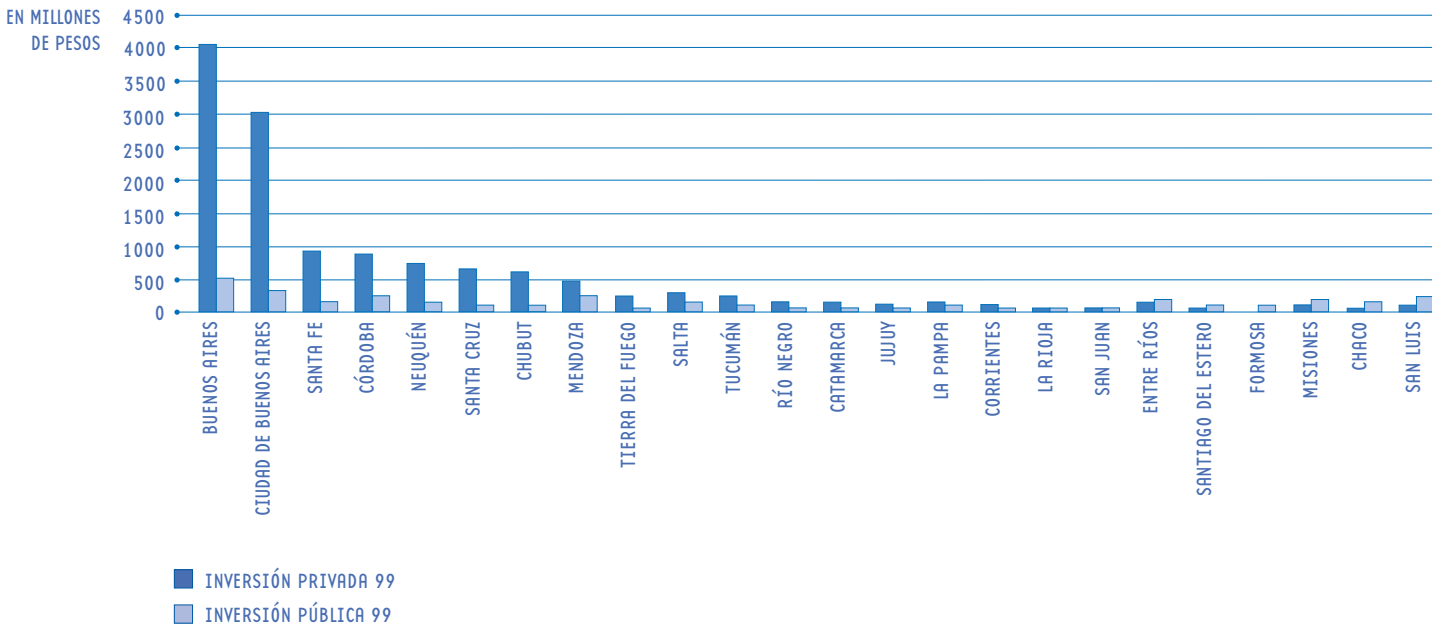
La distribución geográfica de la inversión de este panel de empresas grandes muestra un perfil altamente concentrado, aunque algo menor al que arroja el producto bruto geográfico. En la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad

EL NIVEL
DE COMPETITIVIDAD
DESARROLLADO
POR UNA JURISDICCIÓN
ESTÁ RELACIONADO
DIRECTAMENTE
CON SU CAPACIDAD
PARA ATRAER E INDUCIR
INVERSIONES
DE PARTE DEL SECTOR
EMPRESARIAL PRIVADO
LOCAL Y EXTRA REGIONAL.

(7) La encuesta tiene una cobertura de más del 80% del valor agregado del sector de Minas y Canteras; 68% de Electricidad, Gas y Agua; casi 60% de Industria Manufacturera y casi un 36% de transporte y comunicaciones. La encuesta no cubre al sector agropecuario y a las entidades financieras.

SEIS JURISDICCIONES (CORRIENTES, CHACO, FORMOSA, SAN JUAN, SANTIAGO DEL ESTERO Y LA RIOJA) SÓLO DAN CUENTA DEL 1,9% DE LA INVERSIÓN DE LAS GRANDES FIRMAS.

Gráfico 4. Relación entre inversión pública y privada (panel)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Panorama Económico Provincial, CEPAL, 2001.

Autónoma, se localiza el 53% de la inversión en el entorno del promedio nacional respecto del PBI, con cifras de 4,7% y 4,2% del respectivo producto geográfico estimado para el período 1998-2000. En volumen de inversión, le siguen a estas dos jurisdicciones las provincias de Santa Fe y Córdoba, con valores muy semejantes que rondan los 880 millones de dólares año por jurisdicción; inferiores en ambos casos al

promedio en relación con el producto, 4,09% y 3,63%, respectivamente. En el tramo siguiente se ubican las tres provincias petroleras principales, Neuquén, Santa Cruz y Chubut, con una inversión media anual cercana a 650 millones por provincia, representando la inversión de estas firmas privadas grandes más del 10% del producto geográfico de cada una de las jurisdicciones. Estas siete jurisdicciones daban cuenta del 86% de la inversión privada de las grandes empresas radicadas en el país, porcentaje que alcanza el 90% si se incluye la provincia de Mendoza. En el extremo opuesto seis jurisdicciones (Corrientes, Chaco, Formosa, San Juan, Santiago del Estero y La Rioja) sólo dan cuenta del 1,9% de la inversión de las grandes firmas en el año 1999.

DESARROLLO HUMANO, AHORRO E INVERSIÓN

“Entre los países en desarrollo, los que han crecido rápidamente y fomentado el desarrollo humano tienen una característica destacada: han logrado movilizar el ahorro interno hacia la inversión productiva”. (Informe Sobre Desarrollo Humano, PNUD, 1996)

HAY UN CONJUNTO
DE PROVINCIAS
PEQUEÑAS Y MEDIANAS,
CON PRESENCIA
INVERSORA DE UN
GRUPO SIGNIFICATIVO
DE PLANTAS Y MONTOS
MEDIOS, EN EL CUAL
SE DESTACAN
LOS CASOS DE SALTA,
SAN LUIS, TUCUMÁN,
ENTRE RÍOS
Y, EN MENOR
MEDIDA, JUJUY.

La inversión pública provincial, ejecutada por los estados provinciales, durante el período 1998-1999, alcanza aproximadamente a 3500 millones de dólares al año, menos del 30% de la inversión privada realizada por las grandes empresas. Sin embargo, en un amplio conjunto de jurisdicciones, la inversión pública provincial supera a la inversión privada: en estos casos, el sector público es el principal inversor local. En las provincias Santiago del Estero, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Misiones, San Juan y San Luis, la inversión privada realizada por las grandes empresas es inferior a la inversión pública provincial ejecutada en igual período.

Ganadores y perdedores

El principal sector de inversión de este conjunto de grandes empresas es la actividad manufacturera, que da cuenta de un tercio de la inversión total del trienio 1998-2000. Existen importantes diferencias en las inversiones medias anuales tanto en el sector manufacturero, como en los promedios anuales totales. En el primer caso, no sólo llama la atención la ausencia completa de inversiones en algunas jurisdicciones (Formosa y Santiago del Estero) por parte de este panel de empresas, sino el que en un grupo significativo de provincias la cantidad de firmas participantes, los montos invertidos totales y por establecimiento son muy pequeños. En los casos de Corrientes, Chaco, La Pampa y Río Negro no sólo participaron en promedio menos de 10 empresas grandes por jurisdicción, sino que el monto

medio anual en ningún caso supera los ocho millones de dólares promedio para el período de tres años.

La evolución de la inversión en los últimos cinco años (1996-2000) confirma este patrón de localización, dado que las provincias grandes (Buenos Aires, Ciudad Autónoma, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) dan cuenta del 90% de la inversión industrial de este panel de grandes empresas. El panorama se agrava (aumenta la concentración geográfica) en los años de caída relativa de la inversión, como fueron los años 1996 y 2000. En estos años no sólo la inversión se concreta en menos plantas-establecimientos, sino que en algunas jurisdicciones ha sido prácticamente inexistente y absolutamente insignificante si se adoptan parámetros internacionales de comparación. En el año 2000 se registra desinversión absoluta en la provincia de Corrientes y en muchas jurisdicciones los valores absolutos de inversión son inferiores a los 5 millones de dólares año para el total provincial, lo que arroja inversiones por establecimiento inferiores a medio millón de dólares (8) en Chaco, Río Negro, Santiago del Estero, Formosa.

En una situación diferente (provincias pequeñas y medianas, con presencia inversora de un grupo significativo de plantas y montos medios) se destacan los casos de Salta, San Luis, Tucumán, Entre Ríos y, en menor medida, Jujuy. El caso individual más llamativo corresponde con la provincia de Chubut, donde se concretaron inversiones importantes en los dos últimos años analizados.

(8) Medio millón de dólares era equivalente a una inversión inmobiliaria de aproximadamente 250-300 metros cuadrados en una zona media-alta de la Ciudad de Buenos Aires.

RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE

Los recursos naturales han ido perdiendo importancia relativa en los estudios internacionales sobre competitividad y en los análisis sobre estrategias de crecimiento económico. ⁽⁹⁾ Sin embargo, la economía de muchas jurisdicciones argentinas todavía es ampliamente dependiente de las ventajas comparativas de los recursos renovables y no renovables, y de las ventajas dinámicas que genera el conocimiento aplicado en ellos. La gran mayoría de los sectores productivos de las provincias argentinas tienen una especialización primaria, agropecuaria, agroindustrial, agroalimentaria o energéticas (petróleo, gas o energía hidroeléctrica). Un dato para tener en cuenta: la provincia de mejor desempeño relativo en atracción de inversiones privadas y fortalecimiento de su inserción externa en la década del noventa se basó en una iniciativa minera de gran envergadura (Catamarca). Este capítulo, que aporta información sobre la disponibilidad de recursos naturales, la calidad de los suelos en relación con la producción agropecuaria, la existencia de reservas hidrocarburíferas y mineras y la percepción de los habitantes en relación con el cuidado del ambiente. ⁽¹⁰⁾ Un elemento que se destaca inicialmente es que la superficie con límite (de explotación de las unidades productivas) es variada. Existen cuatro provincias en donde la superficie censada con límites es inferior al 40%, en las que existen grandes extensiones de tierras fiscales, tierras ocupadas por comunidades o usuarios ilegales, lo cual pone de manifiesto un problema histórico vinculado con la tenencia legal de tierras.

LOS RECURSOS NATURALES HAN IDO PERDIENDO IMPORTANCIA RELATIVA
EN LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES SOBRE COMPETITIVIDAD
Y EN LOS ANÁLISIS SOBRE ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO.

Esto no sólo ha generado problemas de propiedad sino que también, al tratarse de bienes sin documentación formal, el contexto no permite que los usuarios de las tierras hagan uso de las mismas en el sistema financiero (vía hipotecas), realicen inversiones de mediana o larga maduración, ni las incorporen al mercado de tierras. Las situaciones más graves corresponden a las provincias de Catamarca, Jujuy, San Juan y Santiago del Estero y en menor medida, Chaco y Formosa.

El proceso de agriculturización ocurrido en el país en las últimas tres décadas desplazó –sólo en la región pampeana– más de cinco millones de hectáreas de uso ganadero hacia la agricultura, mientras que en las áreas extra pampeanas la expansión de la frontera agropecuaria estuvo asociada a un proceso de desmonte y uso inadecuado del suelo y del bosque que deterioró el medio ambiente. Desde este punto de vista, es preciso reflexionar acerca de la sustentabilidad de los modelos de producción en estas condiciones.

Las diferentes capacidades de los recursos naturales (suelo) se expresan claramente en el rendimiento económico y su contribución al producto geográfico de cada provincia. De acuerdo con las estimaciones preliminares realizadas, se destaca un grupo de provincias de alta productividad del suelo de origen pampeano (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y, en bastante menor grado, Entre Ríos). También se observa una relativa alta productividad en provincias con uso muy intensivo del factor tierra (Tucumán y Misiones y en considerable menor medida, Salta y Jujuy). Los valores más bajos corresponden a las provincias de Formosa y Catamarca, muy próximas a ellas, Santiago del Estero, y en un valor

(9) Véase Informe 2001, BID (2001).

(10) Se ha tomado como base para la realización de este capítulo un inventario de los suelos de todo el país que contiene, además, una clasificación de las tierras

EXISTE LA PERCEPCIÓN
DE QUE EL CUMPLIMIENTO
DE LAS NORMAS
AMBIENTALES ES MAYOR
EN LAS PROVINCIAS
DE LA PAMPA,
SANTA CRUZ, SAN LUIS,
CHUBUT, TIERRA
DEL FUEGO, MENDOZA,
SANTA FE, ENTRE RÍOS
Y CÓRDOBA

un poco más elevado, Corrientes y Chaco. Es importante dedicar un párrafo a las reservas gasíferas. La mitad de esta riqueza natural corresponde a Neuquén, mientras que Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego acumulan más del 40%. Esas cuatro jurisdicciones completan la casi totalidad de las reservas con que cuenta la Argentina, que en el año 2000 alcanzaban a 726 miles de millones de metros cúbicos comprobados. En materia de reservas petrolíferas, nuevamente Neuquén es la provincia con mayores valores comprobados en el año 2000 (casi el 28% del total) y junto con Chubut, Santa Cruz y Mendoza, poseen más del 80% del total del país, estimado en aquel año en 468 millones de metros cúbicos.

S.O.S. ambiental

No es fácil obtener información relacionada con el cuidado del ambiente y el dictado y cumplimiento de normas correspondientes. La encuesta realizada relevó la opinión de empresarios y miembros de la sociedad civil de las diferentes jurisdicciones acerca del cumplimiento de las reglamentaciones respecto al medio ambiente y, además, si ese cumplimiento mejora y promueve los productos y procesos de las empresas en el largo plazo.

En virtud de esos interrogantes, se pueden diferenciar de la media general un grupo de jurisdicciones en donde, en la opinión de los encuestados, el cumplimiento es mayor, a la vez que existe la percepción de que ese cumplimiento mejorará la competitividad de las empresas allí radicadas. En este grupo

se deben mencionar las provincias de La Pampa, Santa Cruz, San Luis, Chubut, Tierra del Fuego, Mendoza, Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba; provincias pampeanas, patagónicas o energéticas.

Por el contrario, San Juan, La Rioja, Formosa, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán, Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires se destacan por el bajo cumplimiento y la ausencia de un círculo virtuoso entre cumplimiento de normas y promoción y mejora de los productos y procesos productivos.

La información presentada hizo posible ensayar una clasificación de jurisdicciones en relación con la importancia relativa de los recursos naturales y el ambiente en las posibilidades de mejorar la competitividad de sus economías. Se pueden distinguir seis grupos:

A. Suelos de alta calidad para el desarrollo de la agricultura. Se incluyen las jurisdicciones que poseen tierras sin limitantes y más de la mitad del total apto para la agricultura. En este grupo se incluyen Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Las dos primeras con serios problemas de erosión y de su cuidado ambiental y la restante dentro del grupo mejor considerado por su respeto de las normas y posibilidades de mejorar la competitividad en relación con el ambiente.

B. Suelos aptos para la agricultura. En este agrupamiento se incorporan las provincias que poseen alrededor de la mitad de sus tierras aptas para la agricultura. Se incluyen Entre Ríos, Misiones y Tucumán.

determinando la aptitud agrícola, ganadera o para otros usos según la tecnología disponible, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. INTA (1990), otro estudio que recopila investigaciones de diversos especialistas de la Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura –FECIC. Centro para la promoción de la conservación del suelo y del agua, (1988). El deterioro del ambiente en la Argentina, Buenos Aires, que analizan los recursos naturales y los procesos erosivos que determinan y condicionan la sustentabilidad de las producciones agrarias y un trabajo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y Consejo Federal Agropecuario (1995), *El deterioro de las tierras en la República Argentina*. Alerta Amarillo, Buenos Aires.

C. Existencia de recursos naturales no renovables. Esta característica es común a provincias con importantes reservas de petróleo y gas natural, así como Catamarca, que tiene importantes explotaciones mineras. También se incluyen en este grupo Santa Cruz, Chubut, Tierra del Fuego, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Salta. Las cuatro primeras, además, presentan muy buenos indicadores en relación con el cuidado ambiental.

D. Suelos aptos para la agricultura, pero con serias limitantes de distinto orden y con importantes superficies que sufren procesos erosivos o con alta susceptibilidad a las inundaciones o anegamientos. Aquí se incluyen las provincias de Corrientes, Formosa, Chaco y Santiago del Estero.

E. Provincias con una restringida capacidad de

uso agrícola. Aquí se incluye a Jujuy, La Pampa y San Luis. Estas tienen menos de un cuarto de su superficie apta para la agricultura con severas restricciones y sólo un pequeño porcentaje tiene una mejor aptitud de uso. En la primera de ellas predomina la agricultura en pequeños valles con riego o en las áreas subtropicales (con alto riesgo de erosión), mientras que en las dos últimas provincias predominan las explotaciones ganaderas.

F. Situación deficiente en materia de suelos y pobre cuidado ambiental. Las provincias de La Rioja y San Juan cuentan con una pequeña superficie de suelos de aptitud agrícola, no poseen importantes recursos naturales no renovables y, además, la percepción de sus habitantes es pobre en términos del cuidado ambiental.

ACUICULTURA EN EL FIN DEL MUNDO

En 1989 la actividad primaria de la pesca representaba el 3,8% del valor agregado de la economía fueguina, en el extremo sur de la Argentina. Diez años más tarde, esa misma participación superaba el 85% y se convertía en el principal factor de crecimiento de la economía de esa región austral. La configuración del sector pesquero presenta, sin embargo, una notable concentración económica en manos de las grandes empresas de capital extranjero, que realizan la mayor proporción de extracción del recurso pesquero. Por el contrario, la pesca costera o tradicional representa casi una economía de subsistencia practicada por unas pocas familias de escasos recursos. Con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de estos pescadores y de impulsar la pesca costera, el gobierno provincial puso en marcha en 1993 el "Programa de Desarrollo Productivo en Riberas del Canal Beagle". Los primeros estudios de evaluación estimaron la sustentación de peces del Canal Beagle en 20.000 toneladas por año. Con estos datos, el propio gobierno realizó años más tarde algunas experiencias piloto de cultivo de mejillones e introdujo la tecnología de cultivo de truchas arco iris en sistemas de jaula-balsas. El desafío actual está centrado, entre otras cosas, en establecer una Denominación de Origen de los productos haciendo un especial énfasis en las características únicas del ambiente: aguas no contaminadas; ausencia de enfermedades y proximidad a la Antártida.

¿Cómo afectan a la competitividad de un determinado territorio su situación fiscal y, de manera más general, las capacidades del tejido institucional público? Existen diversas vías. Es sabido que, en un sentido causal inverso, cuanto más competitiva sea una región, mejor será su capacidad para financiarse domésticamente y mayores serán las probabilidades de construir una estructura fiscal sostenible en el mediano plazo. Argentina muestra muchos ejemplos en que esta potencialidad no se tradujo en hechos concretos pero, como rasgo general, no puede dejar de tenerse en cuenta.

Un estado provincial solvente es más capaz de dar respuesta a problemas presentes y futuros de las empresas y las personas que habitan en su territorio. Las jurisdicciones con un defectuoso comportamiento fiscal pasado y presente difícilmente puedan ocuparse adecuadamente de buscar soluciones para las empresas allí radicadas; deben presentar un deterioro de las prestaciones públicas a su cargo y tienen que enfrentar mayores tensiones sociales.

Durante los últimos años, los gobernadores han estado ocupados en instrumentar variados programas de ajuste en sus cuentas y en negociar fuentes de financiamiento. Sin embargo, nada asegura que una región solvente en términos fiscales efectivamente tome decisiones que mejoren las oportunidades de los habitantes y la competitividad. Puede darse el caso de jurisdicciones que presenten una situación sólida basada en el mero expediente de postergar políticas imprescindibles, pero con costo fiscal. Bajo

CUANTO MÁS COMPETITIVA SEA UNA REGIÓN, MEJOR SERÁ SU CAPACIDAD PARA FINANCIARSE DOMÉSTICAMENTE Y MAYORES SERÁN LAS PROBABILIDADES DE CONSTRUIR UNA ESTRUCTURA FISCAL SOSTENIBLE EN EL MEDIANO PLAZO.

esas circunstancias, la situación fiscal y financiera no es un buen referente de lo que aquí se denomina tejido institucional público.

Nación y provincias: una trama compleja

Algunos autores han usado términos como "una telaraña kafkiana", o metáforas similares para describir la relación entre la Nación y las provincias. Lo cierto es que se han mostrado serias dificultades para resolver de manera razonable los conflictos que se generan en torno a las relaciones financieras entre los diferentes niveles de gobierno. Desde fines de 1980, cuando fueron afectados por primera vez recursos coparticipados al financiamiento del sistema previsional, se fueron sucediendo diferentes esquemas de emergencia. El problema no es de fácil solución. No se ha logrado que el Congreso sancione un régimen global y estable de reparto de recursos de origen nacional. En general, durante los últimos veinte años se sucedieron esquemas de coparticipación de emergencia, definidos por el poder de negociación y las urgencias de los poderes ejecutivos. No pudo sancionarse un régimen cuando lo exigió la Constitución Nacional en 1994, ni tampoco cuando lo comprometieron el Gobierno Nacional y las Provincias en los diversos acuerdos federales. A los ya complejos problemas históricos, durante los noventa se sumaron nuevas modificaciones en las responsabilidades

de cada uno de los niveles de gobierno sin un marco institucional adecuado. El régimen de coparticipación es sólo una parte —tal vez la más importante— del andamiaje institucional que conforma un esquema federal eficiente. Pero una federación supone un sistema de coordinación de políticas fiscales, sociales y económicas.

El buen funcionamiento de los regímenes federales depende de ciertos principios fundamentales comunes. Entre esos principios están la cooperación, una regla básica dado que las instancias de los diversos niveles de gobierno hacen referencia recíproca en prácticamente todos los sectores de actividad. También la preservación de la capacidad de acción de los gobiernos —es necesario fomentar la capacidad de iniciativa e innovación en cada esfera de acción autónoma— y el carácter equitativo de la federación: las federaciones deben favorecer la redistribución entre sus entidades federadas.

DURANTE LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS SE SUCEDIERON ESQUEMAS DE COPARTICIPACIÓN DE EMERGENCIA, DEFINIDOS POR EL PODER DE NEGOCIACIÓN Y LAS URGENCIAS DE LOS PODERES EJECUTIVOS.

En el país, la discusión de las políticas públicas está indisolublemente asociada a la construcción de un federalismo que resulte de la conciliación voluntaria entre los distintos niveles de gobierno. La organización de la política social muestra que ésta es todavía una tarea pendiente. En efecto, la provisión de educación básica y salud fue transferida a las provincias en un largo proceso que tuvo sus episodios definitorios en 1978 y 1993.

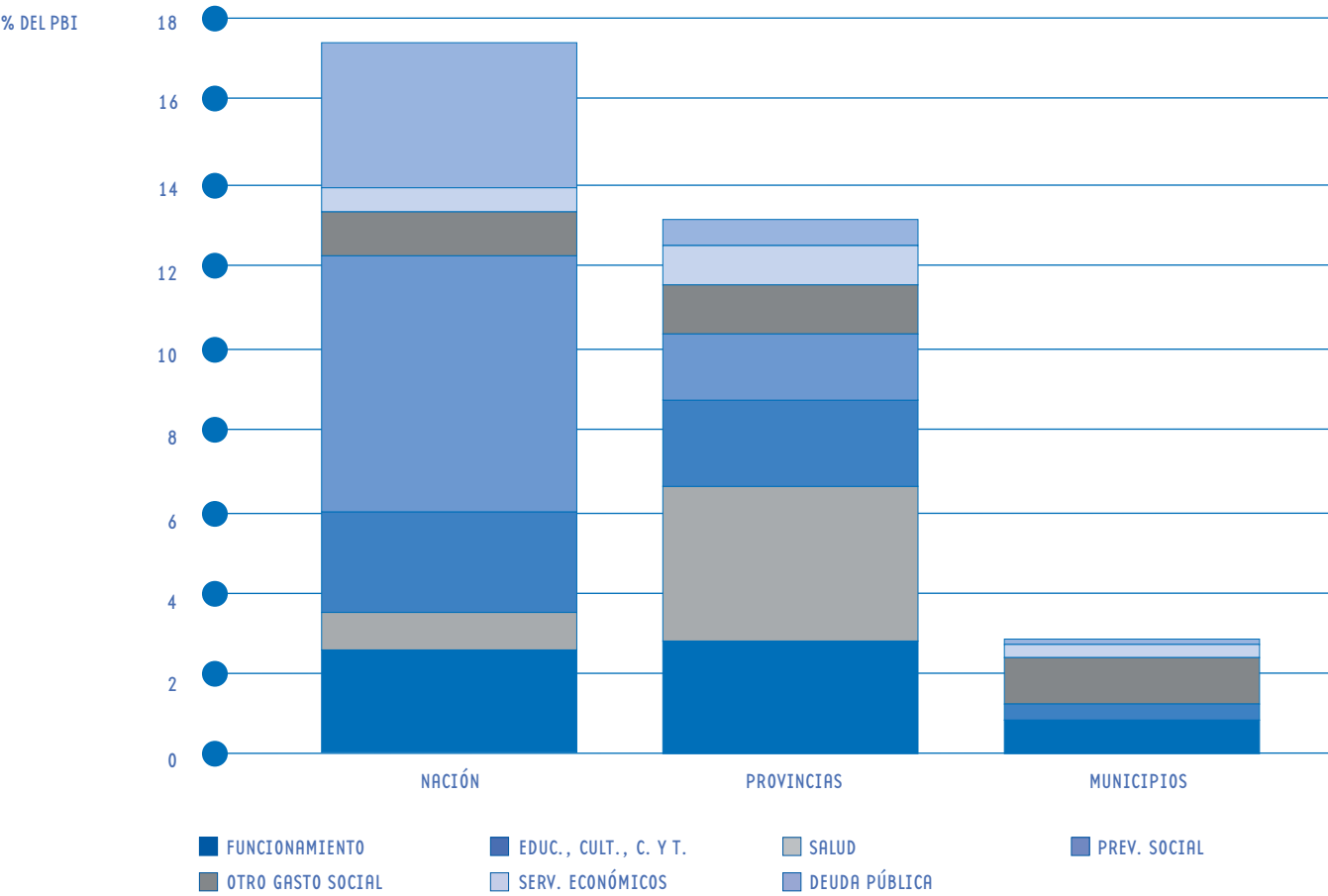
En ambos casos, el proceso de descentralización de funciones se llevó a cabo sin el consiguiente financiamiento adicional para los subniveles de gobierno, y sin las herramientas de coordinación.

En materia previsional, la Nación tiene a su cargo el sistema nacional reformado y varios sistemas provinciales transferidos. No obstante, debido a los problemas de solvencia que aún presenta el sistema, la Nación ha utilizado como argumento las necesidades financieras del sistema de pensiones para presionar y acordar con los gobiernos provinciales la cesión de recursos.

Los procesos de cambio en la estructura fiscal del país han determinado que el gobierno nacional haya concentrado sus erogaciones en la previsión social, salud para la tercera edad y los servicios de la deuda; las provincias en educación y salud, y los municipios en diferentes servicios urbanos. Simplificando al extremo el problema del federalismo fiscal, podría argumentarse que la Nación tiene centrado su presupuesto en la atención de los problemas del pasado (en general, derechos adquiridos de difícil reformulación), mientras que las provincias lo concentran en el futuro (educación e infraestructura).

A lo largo de las últimas tres décadas, tres grupos de factores influyeron para que no se haya logrado un régimen estable de reparto de fondos entre la Nación y las provincias. En primer lugar, los **factores macroeconómicos** (y su impacto sobre los equilibrios fiscales), han jugado un papel central. En segundo término, la espectacular

Gráfico 5. Composición del gasto público por finalidad y nivel de gobierno. Año 2000



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados.

presión del **sistema previsional** para lograr recursos adicionales que aseguren su financiamiento. Por último, pero muy importante tratándose de la construcción del federalismo, **un elevado grado de conflicto político** ha impedido la construcción de acuerdos duraderos.

El mapa fiscal

Como se verá a lo largo del análisis que sigue, **las diferentes provincias presentan situaciones extremadamente diversas en cuanto a sus tejidos institucionales públicos y la incidencia que éstos tienen sobre la competitividad**

de su territorio y sobre las capacidades para influir en ella.

Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires se pueden agrupar en seis categorías, de acuerdo con su comportamiento fiscal pasado y presente.

A. Política fiscal sana en el pasado y el presente:

San Luis, Ciudad de Buenos Aires.

B. Situación fiscal sana y política presente

relativamente ordenada: La Pampa, Santa Fe, Santa Cruz, Córdoba.

C. Situación fiscal compleja con política presente

sana: Corrientes, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

D. Situación fiscal compleja y política presente

relativamente ordenada: Chubut, Neuquén y Tucumán.

E. Situación fiscal sana y política presente

desordenada: Buenos Aires.

F. Situación fiscal compleja y política presente

desordenada: este grupo nuclea a casi la mitad de las jurisdicciones; conviene distinguir cuatro provincias con déficits cercanos al 2% de su PBG (Mendoza, Salta, Río Negro y Catamarca); tres con déficits cercanos a los tres puntos porcentual de su PBG (Entre Ríos, Misiones y Jujuy); tres provincias con muy elevados desequilibrios (San Juan, La Rioja y Chaco) y un caso extremo de elevado déficit y deuda superior al 80% de su PBG (Formosa).

Más allá del peso de los servicios de la deuda sobre los diferentes presupuestos provinciales, un indicador de la preocupación de los diferentes gobiernos acerca de la situación de las personas y empresas radicadas en su territorio surge de revisar la estructura de gasto público.

Se advierte una carga disímil de las burocracias provinciales en el total del presupuesto de cada jurisdicción. ¿Cuál es el peso de la estructura

del gasto público sobre la competitividad de cada territorio?. Hay una muy baja participación de gastos de funcionamiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto que las provincias de La Pampa, Neuquén, Buenos Aires, La Rioja, Mendoza, Chubut y Santa Cruz destinan a los servicios sociales y económicos más de las cuatro quintas partes de su presupuesto primario. En el otro extremo, aparecen con una muy elevada participación de los gastos de funcionamiento Chaco, Córdoba, Formosa, Jujuy, San Juan, Santa Fe, Tucumán y Río Negro.

La calidad del gasto

Resulta indispensable para esta sección profundizar acerca de la calidad de dos servicios que cobran especial relevancia sobre el tejido institucional público en términos de competitividad: **salud pública y educación básica.**

Debe recordarse que la provisión de estos dos sectores sociales pasó a depender de los gobiernos provinciales. La descentralización estuvo motivada por razones macro fiscales y no se atendió al impacto de esa política de reforma sobre la prestación de los servicios en cada jurisdicción. En el caso de la educación, recién se sancionó la Ley Federal de Educación y se comenzó a evaluar la calidad de los establecimientos de enseñanza primaria y secundaria hacia mediados de los noventa, casi veinte años después de iniciado el proceso descentralizador. A partir de allí, se pudo comprobar la gran dispersión de los servicios educativos ofrecidos en cada provincia. La jurisdicción con mejores resultados fue la Ciudad de Buenos Aires, cuyos alumnos lograron responder correctamente cerca del 70% de las preguntas formuladas. En el otro extremo,

LA MAYOR AUTONOMÍA
DE RECURSOS
ES UN INDICADOR
DE MAYOR DESARROLLO
Y, A SU VEZ, MUESTRA
LA MAYOR CAPACIDAD
DE UNA DETERMINADA
JURISDICCIÓN PARA
SEGUIR POLÍTICAS
QUE PERMITAN EL MEJOR
DESENVOLVIMIENTO DE LOS
SECTORES PRODUCTIVOS.

los alumnos de las provincias de La Rioja y Catamarca apenas tuvieron entre un 45 y 55% de respuestas correctas. La situación de la salud pública es más compleja aún por diversas razones. En primer lugar, no existe como sucede en la educación una definición constitucional sobre las potestades de la Nación en materia de equidad en el acceso a este servicio. En segundo lugar, la existencia de una fuerte oferta de servicios de salud por parte de la seguridad social, mayormente en manos de organizaciones sindicales de organización centralizada, genera una dispersión de la cobertura y la dificultad de coordinar políticas. No es posible contar con indicadores de calidad de la salud para las diferentes provincias. Como índice aproximado, pueden tomarse las tasas de mortalidad infantil. En este aspecto, los mejores indicadores se ven en Tierra del Fuego, Ciudad de Buenos Aires y Neuquén (en ese orden), en tanto que la peor situación se advierte en Formosa, Jujuy y Tucumán. La combinación de los indicadores de gasto social y la estructura de gasto público permite inferir que con bajo gasto de funcionamiento y con los mejores resultados de calidad educativa y sanitarios se ubica la Ciudad de Buenos Aires. En el extremo opuesto, con relativamente malos resultados de calidad de educación y sanitarios, y con muy elevados gastos de funcionamiento aparecen Jujuy, San Juan, Chaco, Tucumán y Formosa.

Cómo se financia el sector público

Atendiendo a la forma de financiamiento de las actividades públicas, existen dos ejes centrales sobre los cuales depositar la atención para evaluar

de qué manera los diferentes estados provinciales afectan la competitividad de las empresas radicadas en su territorio: la autonomía de cada territorio en materia de asignación de recursos y la incidencia y magnitud de los tributos distorsivos.

El primer aspecto a tener en cuenta en relación con el financiamiento de los sectores públicos de las provincias es su grado de dependencia de recursos recaudados por el gobierno nacional. Sólo la Ciudad de Buenos Aires recauda más del 90% del total de sus ingresos. Hay un segundo pelotón de provincias relativamente autónomas, que recaudan entre un tercio y dos tercios de sus ingresos totales: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y La Pampa, Neuquén, Santa Cruz, Chubut, Tierra del Fuego, Río Negro y Mendoza.

En la otra punta, aparecen como absolutamente dependientes las provincias de La Rioja y Formosa: reciben de recursos transferidos desde la Nación en una proporción que supera el 90% de los ingresos totales. La mayor autonomía de recursos es un indicador de mayor desarrollo y, a su vez, muestra la mayor capacidad de una determinada jurisdicción para seguir políticas que permitan el mejor desenvolvimiento de los sectores productivos. En materia de coparticipación, conviene aquí señalar que la mayor o menor autonomía financiera de las jurisdicciones se encuentra condicionada por el diferente grado de afectación de fondos coparticipables como garantía de endeudamiento.

Algunas provincias muy endeudadas tienen acceso a una porción ínfima de sus recursos

coparticipados, con lo cual deben buscar financiamiento adicional para afrontar sus gastos corrientes. Tienen afectada menos del 20% de su coparticipación las provincias de Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz y Santa Fe, y la Ciudad de Buenos Aires. Las provincias que peor se encuentran en este aspecto son Jujuy, Río Negro y Tucumán, que tienen afectada casi la totalidad de su coparticipación (más del 85%). Hay un caso especial, La Rioja, que posee escasa disponibilidad de recursos coparticipados y elevada dependencia de transferencias discrecionales.

Cuando se analiza la estructura de ingresos de las provincias, hay que tener presente que el peso de ingresos propios en el total de recursos debe ser calificado por el tipo de ingresos de que se trate. En primer lugar, la mayor dependencia de regalías puede interpretarse como una menor sostenibilidad de los recursos. En segundo término, muchas provincias presentan en el año 2000 ingresos no tributarios importantes que, o bien obedecen a circunstancias excepcionales o corresponden al financiamiento de actividades específicas.

Como resultado de estas dos observaciones, puede recalificarse la autonomía de las jurisdicciones en función de la participación de los recursos tributarios en el total de ingresos propios. Con ingresos propios predominantemente tributarios aparecen la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires, Entre Ríos, San Juan y Misiones; con elevada participación de regalías se ubican las provincias patagónicas y Salta; en tanto que con una importante participación de ingresos no tributarios se anotan las restantes jurisdicciones.

Impuestos distorsivos

¿De qué manera los tributos que cobra cada jurisdicción afectan la asignación de recursos? En términos generales, puede establecerse que los impuestos inmobiliarios, sobre las patentes automotrices y todo otro sobre la riqueza tendrá un efecto sobre la asignación de recursos mucho menos significativo que los tributos sobre los ingresos brutos y sellos. Ingresos Brutos es un impuesto acumulativo que grava "en cascada" a las diferentes etapas de producción y, en consecuencia, tiene efectos importantes en materia de distorsión de la asignación de los recursos. En el caso de sellos, al gravar los diferentes tipos de contratos se encarecen los costos de producción. La estructura de impuestos de cada jurisdicción es muy disímil. Al considerar la participación de impuestos menos distorsivos que gravan la riqueza (inmobiliario y patentes) sobre el total, pueden clasificarse las provincias según la incidencia de sus estructuras tributarias sobre la competitividad. Con una participación de imposición sobre la riqueza mayor al promedio se ubican la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Río Negro, San Luis y Santa Fe. Con una participación de imposición sobre la riqueza menor al promedio aparecen Catamarca, La Rioja, Misiones, San Juan, Tucumán y Jujuy. Finalmente, en muchos casos no se puede tomar en cuenta la participación de impuestos sobre la riqueza ya que han delegado su recaudación en los municipios. Esa delegación es casi absoluta en las provincias de Chaco, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, y parcial en los casos de Corrientes, Formosa, Neuquén, Salta y Santiago del Estero.

Durante la vigencia del programa de convertibilidad, e impulsados por la necesidad de mejorar la competitividad de las empresas mediante instrumentos fiscales, se han sucedido diversas iniciativas para reducir la presión fiscal de estos dos tributos sobre las empresas radicadas en las diferentes provincias. El posterior avance de algunas jurisdicciones en la reducción de la presión sobre sectores seleccionados de actividad, motivó una reducción en alícuotas pero operada de manera muy diversa entre los diferentes sectores y provincias, con lo cual se agravó la heterogeneidad predominante.

Se puede concluir hay una gran variedad de situaciones en términos de autonomía presupuestaria (relacionada con la capacidad recaudatoria y la afectación de coparticipación como garantía del endeudamiento) e impacto sobre la competitividad. Las diferentes provincias presentan situaciones extremadamente diversas en cuanto a sus capacidades gubernamentales y a la incidencia que éstas tienen sobre la competitividad de su territorio.

Considerando la situación macrofiscal, las capacidades y calidad del gasto, y la autonomía en materia de recursos e incidencia sobre la competitividad, las provincias pueden agruparse en las siguientes situaciones:

A. Las mejores situaciones en todos los indicadores seleccionados: política fiscal sana en el pasado y en el presente; bajo gasto de funcionamiento con los mejores resultados de calidad educativa y sanitarios, y casi absoluta autonomía de ingresos con bajo impacto de su estructura tributaria sobre la competitividad: Ciudad de Buenos Aires.

B. Situación fiscal relativamente ordenada, resultados relativamente buenos en calidad y estructura del gasto público y relativamente alta autonomía de recursos con regular impacto sobre la competitividad de su estructura tributaria: Córdoba, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe.

C. Baja autonomía de recursos con regular impacto en la competitividad, regulares resultados de calidad educativa y sanitarios con muy buena situación fiscal o resultados relativamente buenos con situación fiscal en vías de ser ordenada: San Luis, Tierra del Fuego.

D. Relativamente buenos resultados de calidad educativa y sanitaria, de regular o alta autonomía de ingresos con regular impacto sobre la competitividad de sus tributos y situación fiscal desordenada, o bien con situación fiscal en vías de ser ordenada pero con regulares resultados de calidad del gasto y relativamente baja autonomía de recursos: Pcia. de Buenos Aires, Chubut, Mendoza, Salta.

E. Situación fiscal comprometida con escasa autonomía de ingresos y regular impacto sobre competitividad y resultados regulares de calidad de servicios sociales, o bien situación fiscal en vías de solución con escasa autonomía de ingresos, significativo impacto sobre la competitividad de sus estructuras tributarias y relativamente malos resultados de calidad del gasto: Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Río Negro, Santiago del Estero, Tucumán.

F. Situación fiscal desordenada, alta dependencia de los ingresos, elevado impacto de su estructura tributaria sobre la competitividad y relativamente malos resultados de calidad de la educación y sanitaria: Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, San Juan.

La competitividad de las economías provinciales descansa, finalmente, en la disponibilidad (acceso en cantidad, calidad y precio) de infraestructura. En la definición básica de infraestructura utilizada en esta investigación se incluyen los rubros de **transportes, comunicaciones y suministros de agua y energía**. Otras infraestructuras, como el tratamiento de residuos o aquellas relacionadas al desarrollo de los sistemas productivos locales (mercados centrales de abastos, centros de contratación y fraccionamiento de cargas, recintos feriales y parques industriales) comenzaron a incorporarse como determinantes de la competitividad de las empresas locales. Estas últimas afectan las actividades empresariales esenciales y se las suele denominar "infraestructuras empresariales pequeñas", en comparación las infraestructuras tradicionales. (11)

Las fortalezas y debilidades que presenta cada región en relación con la disponibilidad de infraestructura son el resultado de las políticas públicas nacionales y locales. Durante la década del noventa, se produjo una transformación casi total de los marcos normativos que regulan cada una de las principales actividades. De un dominio casi absoluto por parte del sector público nacional, se pasó a un esquema privatizado y concesionado con diferentes grados de descentralización territorial. Como consecuencia de la modificación de las reglas de juego, no sólo se alteró la formación de los precios, sino que las pautas y estrategias

LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES QUE PRESENTA CADA REGIÓN EN RELACIÓN CON LA DISPONIBILIDAD DE INFRAESTRUCTURA SON EL RESULTADO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES Y LOCALES.

de inversión reconocen otros fundamentos y otra racionalidad.

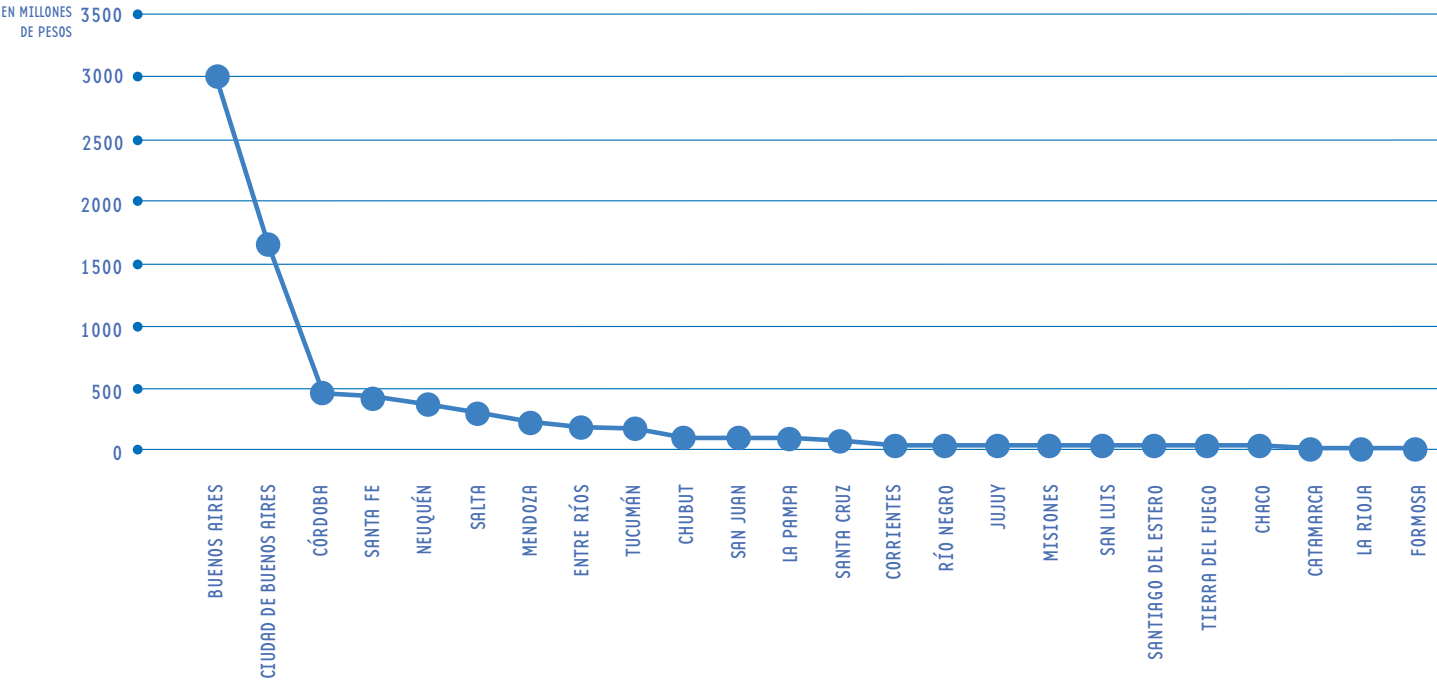
Las condiciones presentes de la infraestructura se originan en gran parte en decisiones del pasado. El conjunto de infraestructuras básicas requiere de altos niveles de inversión, que son amortizados en prologados períodos de tiempo. Por este motivo, las políticas actuales tienen un impacto marginal en las condiciones globales del *stock* y debe contemplarse una planificación de largo plazo de las políticas públicas y de los marcos regulatorios del sector. De acuerdo con la información sobre inversión privada recopilada del panel de grandes empresas en el capítulo 4, la inversión de este conjunto de firmas en infraestructuras alcanzó a valores medios de U\$S 8500 millones por año (promedio 1998-2000).

La provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma concentran gran parte de este volumen, con algo más del 60% del promedio de esos años. Le siguen Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Neuquén, Salta y Tucumán. En el extremo opuesto, con una inversión inferior a 50 millones de dólares para el trienio (1998-2000) se ubican las provincias de Catamarca, Chaco, Formosa, La Rioja y Tierra del Fuego, áreas donde a juicio de estas empresas existe ausencia casi completa de atracción para localizar inversiones.

El resto de las provincias puede agruparse en dos conjuntos, en función del volumen de inversión en el trienio. Un grupo de provincias donde hubo una radicación intermedia baja (menos de 100 millones de dólares): Corrientes, Jujuy, Misiones, Santiago del Estero,

(11) La definición de infraestructura desde una perspectiva regional sigue los argumentos expuestos por Llisterri, J.J. y Gatto F. (1997) en el trabajo "Guía metodológica para la preparación de desarrollo empresarial y de la pequeña y mediana empresa".

Gráfico 6. Inversión por Provincia en Infraestructura. Promedio años 1998-2000.



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (INDEC) y de la Secretaría de Hacienda.

Río Negro, San Luis y Santa Cruz y otro con montos significativos: Chubut, Entre Ríos, La Pampa y San Juan. Las provincias exportadoras de productos energéticos (especialmente eléctricos) al resto del país tienen una inversión en infraestructura mucho más alta que el promedio nacional. En el caso de Neuquén, esto se refleja también en una mayor inversión en infraestructura per cápita del país en el trienio 1998-2000, que revela sus ventajas comparativas y el interés en inversiones sectoriales. En la punta opuesta se ubican provincias que reiteradamente muestran los valores más bajos en

otras dimensiones de la competitividad. Tal es el caso de Chaco, Formosa, Santiago del Estero y La Rioja. La situación extrema corresponde a las dos primeras jurisdicciones, cuya inversión promedio per cápita es menos del 10% del promedio nacional. Para evaluar las ventajas relativas de cada provincia, es necesario analizar las condiciones de acceso y costos de cada uno de los elementos mencionados. Un factor adicional que influye en las condiciones en que compiten las empresas es el marco regulatorio local y el grado de coordinación entre éste y el marco regulatorio nacional.

VUELO DIRECTO A LOS GLACIARES, SIN ESCALAS

Fundada en 1927, la localidad de El Calafate es la ciudad cabecera del Departamento Lago Argentino. En sus orígenes estuvo vinculada a la actividad ganadera, pero su cercanía con el Glaciar Perito Moreno signó desde los años 70 su destino como principal centro turístico de la provincia. Hasta la construcción del aeropuerto, la llegada a El Calafate desde los grandes centros urbanos se hacía a través de la ruta nacional N° 3 hasta Río Gallegos y, desde allí, se debían recorrer los 315 km que la separan de la ciudad turística. Este trayecto insumía más de 3 horas en auto, tiempo que aumentaba en forma considerable en época invernal debido a la caída de nieve. La inauguración del aeropuerto permitió superar varios inconvenientes, entre ellos el de la estacionalidad. En los últimos 20 años, el crecimiento del turismo receptivo en El Calafate aumentó un 440%, con una altísima participación en los meses de noviembre a marzo que captan más del 80% de los visitantes del año. La posibilidad de arribar directamente a la localidad permite que los turistas valoren más positivamente su estadía en la zona. En consecuencia, esto puede aumentar la efectividad de la estrategia de "fidelización" encarada por el sector. Se trata de un caso en el cual la inversión pública parece ir generando nuevas inversiones del sector privado, en este caso destinadas a aumentar la oferta hotelera de El Calafate. Asimismo, el aeropuerto invita a soñar con una verdadera integración del corredor turístico patagónico que, en los próximos años, puede jugar un papel muy importante para el crecimiento del producto bruto provincial.

EN TÉRMINOS
RELATIVOS, NEUQUÉN
Y CORRIENTES
SON AQUELLAS
JURISDICCIONES
QUE PRESENTAN
MAYOR CAPACIDAD
DE GENERACIÓN DE
ENERGÍA ELÉCTRICA.

• **Agua:** La Argentina en el año 2000 contaba con una cobertura media en áreas urbanas de 84% para la provisión de agua potable y de 54% para desagües cloacales. Mas allá del indicador general, se observa una gran diversidad de situaciones, en las que no se encuentra necesariamente una relación lineal clara. Un primer grupo de provincias, definido como aquel que presenta valores por encima de la media del país en ambas dimensiones, está constituido por la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Un segundo grupo presenta valores por encima de la media nacional para la cobertura de agua potable y menores para la de desagües cloacales. Lo integran Catamarca, Córdoba, La Rioja, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. La Pampa, Chaco, Formosa, y Misiones registran valores inferiores a la media en ambas condiciones. Un caso especial es el

de la provincia de Buenos Aires, ya que si bien sus indicadores permitirían incluirla en este tercer grupo, la gran concentración de población en el Gran Buenos Aires torna necesario diferenciarla de estas últimas provincias.

• **Energía eléctrica:** Al analizar el consumo de energía eléctrica por provincia, se observa que los sectores productivos representan porciones muy variables del consumo total. En un extremo se ubican Corrientes, Catamarca y Neuquén con participaciones superiores al 70%, mientras que en el extremo opuesto los sectores productivos de Formosa y Santiago del Estero representan alrededor del 10% del consumo total. Por otra parte, las provincias con mayor concentración en el consumo de energía eléctrica son Chubut, Catamarca, Tucumán y La Rioja; mientras que Salta, La Pampa, Chaco, Formosa y Santiago del Estero son aquellas que presentan menor consumo medio por establecimiento productivo.

La organización del mercado eléctrico hace que el acceso y costos de estos servicios sea el resultado de diversos arreglos entre las etapas de generación, transmisión y distribución. La relación de las distribuidoras con la red de transmisión y las cualidades y costos de la oferta son finalmente los condicionantes visibles del acceso a los servicios de electricidad y, por lo tanto, de la competitividad de las empresas locales. El análisis de la generación de electricidad muestra importantes diferencias entre jurisdicciones. En el año 2000, la potencia instalada total ascendía a 24.209.274 KW, explicada en casi el 57% por las jurisdicciones de Neuquén, Ciudad de Buenos Aires y Buenos Aires. En términos relativos, Neuquén y Corrientes son aquellas jurisdicciones que presentan mayor capacidad de generación de energía eléctrica. En cuanto a los costos, también se presenta un escenario de diversidad extrema. En el segmento industrial de media tensión, el diferencial de las tarifas medias es de 117%, mientras que en el de baja tensión, asciende a 189%. Santa Cruz presenta costos que son el doble de los de la provincia de Córdoba para media tensión; y Formosa casi llega al triple de los de La Pampa para baja tensión.

- **Gas:** La organización del sector de gas natural cambió profundamente desde la privatización y concesión de servicios iniciados a comienzos de los noventa. El diseño resultante de este proceso se caracteriza por la separación vertical de las actividades de producción, transporte y distribución y horizontal dentro de cada una de las etapas. El transporte de gas es realizado por dos empresas, norte y sur, mientras que la distribución se lleva a cabo por ocho operadores.

Al analizar la participación de los sectores industriales en el consumo de gas en el resto del país se pueden diferenciar distintos grupos. En un extremo, en donde el consumo industrial supera el 60% del total de gas, se ubican Catamarca, Jujuy y Santa Fe. Por último se encuentran Santiago del Estero, Salta, La Pampa, Tierra del Fuego, Ciudad de Buenos Aires y Santa Cruz, con participaciones menores al 20%. Los costos del gas presentan una gran variabilidad. El sector industrial enfrenta costos 74% superiores en la Ciudad de Buenos Aires respecto de Tierra del Fuego. Las provincias que presentan los menores costos relativos son Tierra del Fuego y Santa Cruz. Los mayores costos se registran en las provincias de Santa Fe, San Luis, Catamarca, La Rioja, San Juan, Córdoba, Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires. Entrado el tercer milenio, hay provincias en la Argentina a las que aún no llega la red de gas natural.

- **Red vial:** La red vial tiene una extensión total de 214.700 kilómetros, de los cuales 38.370 corresponden a la red nacional y 176.330 a la provincial. A su vez, la red vial presenta diferentes calidades de caminos, ya que incluye tramos pavimentados, mejorados y de tierra, los cuales representan el 31%, 22% y 47% respectivamente de la red vial total. La red nacional se encuentra en su mayor parte pavimentada (81%) mientras que en la red provincial los tramos mejorados y de tierra ascienden al 79%. Al analizar la disponibilidad de caminos en relación con la competitividad, se observa que, en una primera aproximación, la posibilidad de utilización de la red vial es lo que define las fortalezas o debilidades de esta infraestructura. Puede suponerse que las tres

EN DICIEMBRE DE 1999,
LA CANTIDAD DE LÍNEAS
TELFÓNICAS EN SERVICIO
POR HABITANTE VARIABA
DE 0,279 EN LA
PROVINCIA Y CIUDAD
DE BUENOS AIRES A 0,055
EN LA PROVINCIA
DE SANTIAGO DEL ESTERO.

calidades de caminos cubren las necesidades locales y de conexión con el resto de jurisdicciones y países limítrofes, y que la accesibilidad permanente es lo que diferencia la capacidad instalada de cada jurisdicción. Para ello se han clasificado los tramos pavimentados de la red vial pavimentada según registren niveles de servicio alto, medio o bajo. Tomando la relación entre kilómetros pavimentados con nivel de servicio alto y medio y kilómetros totales de la red nacional y provincial en la jurisdicción, se puede concluir que Tucumán, La Rioja y Neuquén se encuentran muy encima del promedio nacional (mayor al 50%). En el extremo apuesto, Entre Ríos, Formosa, Chaco, Salta, Jujuy, Tierra del Fuego y Santa Cruz aparecen con menos del 25% en este mismo indicador.

• **Comunicaciones:** Se trata de uno de los sectores con mayores cambios tecnológicos durante la década del noventa. Esto ha ocasionado importantes modificaciones en los patrones de uso de los servicios tradicionales. Por caso, la incorporación de la telefonía celular hace que no existan prácticamente restricciones geográficas de acceso a servicios de telecomunicaciones. La falta de disponibilidad de estadísticas sobre este servicio hace que sólo sea posible realizar un análisis limitado. En diciembre de 1999, la cantidad de líneas telefónicas en servicio por habitante variaba de 0,279 en la Provincia y Ciudad de Buenos Aires a 0,055 en la provincia de Santiago del Estero. Para el total del país el promedio se ubica en 0,148 líneas por habitante. Por último, se ha calculado la relación entre la participación en el parque total de computadoras personales,

el uso de Internet y la participación en la población. Los índices más altos se concentran en las jurisdicciones de Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Río Negro, Neuquén, La Pampa, Chubut y San Luis; mientras que las jurisdicciones con menor disponibilidad relativa son Santiago del Estero, Jujuy, Chaco, Formosa y Catamarca.

Disponibilidad de infraestructura

Combinando la información sobre indicadores relacionados con el acceso, los costos de los servicios de energía eléctrica y gas para los sectores industriales y los datos acerca de la cantidad de líneas telefónicas por habitantes, se pueden conformar seis grupos de provincias que muestran diferencias de disponibilidad de infraestructura que afectan la competitividad de las empresas allí instaladas.

A. Alta disponibilidad y buen balance de infraestructuras: Neuquén, Río Negro, Mendoza y Tierra del Fuego. Por "balanceada" se entiende un acceso homogéneo a las distintas dimensiones de infraestructura analizadas en este capítulo.

B. Alta disponibilidad: Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Buenos Aires.

C. Buena disponibilidad pero con un sector débil: La Rioja, La Pampa, Santa Cruz, y San Luis.

D. Disponibilidad intermedia balanceada: Chubut, Jujuy, Corrientes, Tucumán y Córdoba.

E. Disponibilidad parcial: Catamarca, San Juan, Entre Ríos y Salta.

F. Muy baja disponibilidad: Chaco, Formosa, Santiago del Estero y Misiones.

REFLEXIONES FINALES

ESTA INVESTIGACIÓN
DEMUESTRA QUE,
EN LAS DISTINTAS
DIMENSIONES
QUE COMPONEN
EL UNIVERSO DE LA
COMPETITIVIDAD,
LAS PROVINCIAS
ARGENTINAS MUESTRAN
DESIGUALDADES
ALARMANTES.

El tema de la competitividad es central para pensar el desarrollo de mediano y largo plazo en la Argentina. Esta investigación demuestra que, en las distintas dimensiones que componen el universo de la competitividad, las provincias argentinas muestran **desigualdades alarmantes**. El cuadro se agrava cuando se advierte que en las últimas décadas no existió a nivel nacional una estrategia territorial que contribuyera a achicar la brecha entre las jurisdicciones. Como resultado, la heterogeneidad se acentuó, y llevó a que se consoliden casos extremos de deficiencias en los distintos planos de la competitividad. Provincias excesivamente dependientes de algún recurso natural no renovable o de partidas nacionales para cubrir sus necesidades presupuestarias básicas son algunas de las caras más oscuras de la problemática analizada en este estudio. Elevar los niveles de competitividad en las provincias, con una **estrategia territorial consensuada**, es una tarea fundamental si se quiere mejorar la calidad de vida de toda la sociedad. Aunque este estudio detectó una correlación fuerte entre capacidades competitivas y grados de Desarrollo Humano, se advierte que el primer aspecto no es una condición suficiente para garantizar lo segundo. El complejo cuadro de situación en el que se encuentra la República Argentina, así como las alternativas que parecen más adecuadas para superarlo, han sido minuciosamente descriptos en este informe. De todas las posibilidades y puntos de observación que hubieran podido elegirse, se optó por la perspectiva de la dimensión territorial de los problemas argentinos. Los acontecimientos que estallaron a fines del año 2001 revelan que, en la resolución de la crisis en la que se encuentra la Argentina, resulta imposible obviar el entramado

de problemas aquí analizados. En este sentido, los **Cuadernos de Desarrollo Humano** son un aporte adicional a tener en cuenta a la hora de encarar la tarea de la **reconstrucción de la Argentina**, después del derrumbe económico más profundo de su historia.

Este informe, en definitiva, trata de analizar y develar aspectos de una suerte de "**misterio**" que rodea a la Argentina; misterio en el se conjuga la dificultad de comprender las razones por las que un país con las potencialidades que tradicionalmente se le atribuyen se encuentre con tantas dificultades. En los fundamentos del malestar creciente sobre el rumbo adoptado por Argentina se advierte, particularmente, la incapacidad para atender **los problemas de la exclusión**. No se han hallado soluciones aptas para dar sentido a la vida de aquellas familias que han quedado fuera del mercado de trabajo, aunque el tema fue ampliamente debatido. Tampoco se logra una metodología institucional y operativa para atender las nuevas necesidades de aquellos territorios en donde las actividades productivas más importantes fueron desplazadas o subsisten con bajos niveles de eficiencia, profundizando problemas financieros y retrasos tecnológicos. En este caso, a diferencia de la exclusión social, las soluciones tampoco fueron buscadas, ni se planteó sistemáticamente el problema. Las compensaciones (reducciones impositivas) al costo salarial nunca dieron los resultados que se esperaban, porque no se orientaron a superar las **razones más estructurales**, ni facilitaron nuevas oportunidades de negocios. La **situación productiva** y la **cohesión social** entre las diferentes regiones que integran la República Argentina están fuertemente vinculadas con la

construcción y evolución del federalismo. Atendiendo a la definición de las políticas públicas específicas, **el federalismo fiscal argentino se fue construyendo como consecuencia de una sucesión de decisiones políticas que en la última mitad del siglo XX no obedecieron a una visión estratégica.** Esta afirmación no es consecuencia del mero recuento de resultados negativos que se pueden verificar en distintos indicadores, sino también de la comprobación puntual de que en las últimas décadas las principales instituciones y organizaciones argentinas no han incorporado la problemática federal ni la **dimensión territorial** como parte de la agenda de temas centrales del país.

La educación, por ejemplo –una de las pocas áreas en donde la Constitución Nacional de mediados del siglo XIX incorporaba orientaciones precisas como la universalidad y el principio de gratuidad–, asistió a una **superposición de funciones** entre diferentes niveles jurisdiccionales, sin una clara definición de las políticas e instrumentos tendientes a la coordinación y compensación regional. En salud, los avances en la política pública, igualadora de los niveles de atención, se llevaron a cabo a contrapelo de las propias definiciones constitucionales provinciales y fueron objeto de marchas y contramarchas. La previsión social, la política de vivienda, de empleo y cada una de las áreas de intervención pública han dado muestra de una distribución de funciones entre la Nación y las provincias que no ha sido definida claramente a lo largo de la historia del país. Actualmente las provincias son responsables directas de importantes áreas:

educación (excluyendo la superior universitaria, con algunas salvedades de universidades provinciales), salud (excluyendo el financiamiento de PAMI), infraestructuras y viviendas, seguridad y justicia provincial.

Por su parte, las modificaciones en las bases de recaudación, las nuevas modalidades de tributos y su administración, han derivado en una cada vez mayor **concentración de recursos en manos de la Nación** y en la cada vez más significativa incidencia de los esquemas de repartos de fondos entre la Nación y las provincias, y entre estas últimas y los municipios.

Por último, en relación con las actividades productivas, la localización de los **recursos naturales** ha sido históricamente el elemento subyacente que ha explicado la localización de las diferentes actividades en cada una de las provincias. La acción del gobierno nacional en la determinación de incentivos para la radicación de las actividades en una determinada región ha sido muy débil, y cuando resultó de la definición de mecanismos promocionales, éstos difícilmente lograron el objetivo buscado y, por lo general, tuvieron un **costo fiscal elevado** y, muchas veces, incierto.

Como ha sido ya señalado, durante la primera mitad de la década del noventa el Producto Bruto creció fuertemente para luego estancarse, las exportaciones aumentaron, creció el desempleo, el sistema financiero sufrió cambios profundos y se concentró, y el sector público presentó serios desequilibrios. Sin embargo, el análisis agregado no siempre es útil para entender los problemas y diseñar las soluciones adecuadas, especialmente vinculadas con **las desigualdades interjurisdiccionales**. Es importante comprender los factores que incidieron en las provincias que crecieron

19 PROVINCIAS
APORTAN EL 15%
DEL PRODUCTO
BRUTO INTERNO
Y CADA UNA
DE EllAS TIENE
UNA DIMENSIÓN
ECONÓMICA
INFERIOR
AL 10% DE LA
PROVINCIA
DE BUENOS AIRES

y cuáles en la economía que se empobreció, dónde el desempleo fue mayor, dónde se producen los productos exportables, dónde la política fiscal fue más consistente, dónde se registran las inversiones, por qué, en qué sectores y con qué tecnología, etc. Esto no persigue un mero afán analítico, básicamente se trata **de aprender de las virtudes y de los defectos**. El análisis desagregado por jurisdicción territorial necesariamente enriquece la discusión sobre la salida de largo plazo de la crisis actual, ya que brinda otras perspectivas y otros elementos y factores de índole más específica —meso y microeconómica—, y permite visualizar obstáculos concretos que deberán ser superados.

Concentración e inequidad

A lo largo de este informe surge con claridad **un mapa económico y social inequitativo**. La comparación interprovincial de las estimaciones del producto bruto geográfico ponen de manifiesto las marcadas diferencias cuantitativas en el nivel del desarrollo económico de las 24 jurisdicciones argentinas. La distribución de la estimación, para el año 2000, del producto bruto geográfico provincial muestra una alta concentración económica territorial, semejante a la de comienzo de la década. Las dos jurisdicciones de mayor envergadura (Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Bs. As.) daban cuenta del 59% del total del producto bruto geográfico, siguiendo en dimensión económica las provincias de Córdoba y Santa Fe —alrededor de un 8% del total, cada una— y Mendoza, con una participación de casi 4%. Estas cinco jurisdicciones, donde residen aproximadamente el 67% de la población del país, generaban cerca del 85% del producto total. El resto de las provincias (19) aporta el 15% del producto bruto

interno y cada una de ellas tiene una dimensión económica inferior al 10% de la provincia de Buenos Aires.

Las estimaciones del cálculo **de producto bruto geográfico per cápita** describen una situación diferente. Los valores más altos per cápita (superiores a \$ 8000 pesos de 1993 por habitante) corresponden con la región patagónica (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Chubut) y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En torno a la media nacional (cuyo valor está muy fuertemente influenciado por la provincia de Buenos Aires) se ubican San Luis, La Pampa, Santa Fe, Córdoba, Río Negro y Mendoza. En el extremo opuesto (valores per cápita de \$3000 pesos de 1993 o menores) se ubican cuatro jurisdicciones: Formosa (nivel más bajo), Santiago del Estero, Corrientes y Chaco.

Ciertamente, el producto geográfico per cápita no es equiparable con el ingreso de los residentes provinciales debido a varias razones, (12) pero se puede afirmar que las provincias que presentan los menores productos brutos per cápita no son beneficiarias de flujos interprovinciales de ingresos privados, con excepción de los recursos públicos nacionales transferidos a los gobiernos locales de manera directa (i.e.: coparticipación, regalías) o de forma indirecta (i.e.: planes sociales de ejecución nacional). Así, las desigualdades de los ingresos interprovinciales siguen aproximadamente el perfil de las diferencias del producto per cápita, probablemente con mayor desigualdad para el grupo **de provincias más rezagadas**, que además de la carencia de estructura productiva cuentan con los menores índices relativos de empleo privado,

(12) Entre las principales razones se destacan el perfil de la estructura económica (concentración empresarial y sectorial) y los distintos mecanismos de transferencias interjurisdiccionales de ingresos (principalmente por parte de las empresas extraprovinciales).

los mayores índices de población rural y de población con necesidades básicas insatisfechas.

La desagregación en grandes sectores económicos de la estimación del Producto Bruto Geográfico pone de manifiesto que la composición de la estructura económica varía considerablemente entre jurisdicciones. Se **advierten fuertes desigualdades** en la dimensión de la actividad productiva referida a los sectores agricultura, pesca, minería e industria manufacturera. La situación más comprometida corresponde a las jurisdicciones de Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero, ya que los sectores productivos indicados anteriormente aportan una baja porción del producto geográfico de cada jurisdicción y representan, cada uno, menos del 1% del total nacional.

La **inserción externa** de las provincias también muestra **fuertes disparidades** tanto en los volúmenes absolutos de comercio exterior como en las exportaciones por habitante, o cuando se las relaciona con las estimaciones de producto geográfico provincial. Las provincias petroleras (Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego) destacan claramente sobre el resto de las jurisdicciones, especialmente en las exportaciones per cápita; en un segundo plano se ubica la provincia de Catamarca (que refleja el boom minero) y Santa Fe (que es la provincia "grande" con un valor de exportación per cápita superior en casi un 50% a la media nacional). Los valores inferiores corresponden a las provincias de Santiago del Estero, San Juan, Formosa, Entre Ríos, Corrientes y Chaco. Con excepción de San Juan, en el resto de estas jurisdicciones **los valores medios por habitante han descendido en los últimos años.**

Una conclusión que se extrae de este informe es que, en el marco de una inserción externa nacional

baja y centralmente definida por las tres provincias grandes, más de la mitad de las jurisdicciones del país tiene, a su vez, una integración al comercio internacional aún más limitada, lo cual indica claramente dificultades competitivas agudas de estructura productiva, en el marco macroeconómico que predominó en la década de los noventa. Geográficamente, estas jurisdicciones corresponden a toda el área Noreste del país y parte de la región central.

Los indicadores de la desigualdad

La distribución geográfica de la inversión de las 500 empresas más grandes privadas argentinas también muestra un perfil **altamente concentrado**, reflejando la desigualdad de oportunidades de negocios percibidas por inversores y empresarios. En la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma se localizó el 53% de la inversión correspondiente al período 1998-2000. En volumen de inversión, le siguen a estas dos jurisdicciones las provincias de Santa Fe y Córdoba con valores muy semejantes, en el entorno de 880 millones de dólares anuales cada una. En el tramo siguiente se ubican las tres provincias petroleras principales, Neuquén, Santa Cruz y Chubut, con una inversión media anual cercana a 650 millones por provincia. Estas siete jurisdicciones daban cuenta del 86% de la inversión privada de las grandes empresas radicadas en el país, porcentaje que alcanza el 90% si se incluye la provincia de Mendoza. En el extremo opuesto seis jurisdicciones (Corrientes, Chaco, Formosa, San Juan, Santiago del Estero y La Rioja) sólo dan cuenta del 1,9% de la inversión de este panel de grandes firmas en el año 1999. La **inversión pública provincial**, ejecutada por los estados provinciales, durante

el período 1998-1999, alcanzó aproximadamente a 3500 millones de dólares-año, menos del 30% de la inversión privada realizada por el panel de las grandes empresas. Sin embargo en un amplio conjunto de jurisdicciones (Santiago del Estero, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Misiones, San Juan) la inversión pública provincial supera a la inversión privada, constituyendo el sector público el principal inversor local.

LA INVERSIÓN PÚBLICA PROVINCIAL, EJECUTADA POR LOS ESTADOS PROVINCIALES, DURANTE EL PERÍODO 1998-1999, REPRESENTÓ UN TERCIO DE LA INVERSIÓN PRIVADA REALIZADA POR LAS 500 MAYORES EMPRESAS DE LA ARGENTINA.

La ausencia de inversión significativa por parte del panel líder de grandes firmas privadas en estas provincias no sólo tiene efectos directos sobre la tasa de crecimiento del producto, las exportaciones provinciales, el empleo y la productividad de la economía provincial. Además, implica la ausencia de las **externalidades** que las inversiones generan y la pérdida de una serie de impactos críticos en el proceso de desarrollo económico competitivo (difusión de innovación y de prácticas y procesos productivos, limitación de los canales informales y formales de transferencia tecnológica, falta de estímulo y demanda para calificación del personal técnico, restricciones de acceso a mercados externos, ausencia de un mercado de equipamiento de segunda mano, debilitamiento del tejido institucional financiero, etc.). La dinámica económica provincial desigual se refleja en un amplio conjunto de indicadores: uso de energía, frecuencia de transporte aéreo, actividades de servicios a empresas, presencia de instituciones financieras, tejido institucional y gasto en ciencia y tecnología, etc. En la mayoría

de esos indicadores, Jujuy, Misiones, San Juan se ubican como jurisdicciones **con severas limitaciones**; en tanto que Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja y Santiago del Estero son casos de marcado retraso empresarial y productivo. Estas ocho provincias, donde habitan el 16% de la población total, generan aproximadamente el 7,5% del producto bruto geográfico del país, dan cuenta sólo del 4,3% de las exportaciones y han recibido menos del 3,5% de las inversiones privadas del panel líder.

Una amplia variedad de factores, tanto económico-estructurales como institucionales-políticos, dan cuenta de este desempeño. La gravitación de esos factores se remonta más allá de la década pasada, aunque en muchos casos su impacto se ha agravado en los últimos años. *Argentina no ha logrado concebir, diseñar y ejecutar una estrategia federal de desarrollo regional a lo largo de las últimas décadas, y durante gran parte de esa etapa tampoco se estimó necesario.* No existe modalidad alguna de articulación territorial de las diferentes iniciativas que forman parte de la política económica, cuidando el logro de un aceptable nivel de cohesión regional y social. Asimismo, cuando se implementaron políticas sectoriales, tampoco se tuvo mayor consideración por sus impactos, positivos y negativos, y sobre la asignación territorial de recursos. La actual situación de desarrollo territorial es, en parte, **una consecuencia de esta omisión estratégica.**

Sea cual fuere el camino elegido para superar la actual emergencia, la definición de las políticas concretas debe poner especial atención en la existencia de **fuertes restricciones** y factores

LA ARGENTINA NO HA LOGRADO CONCEBIR, DISEÑAR Y EJECUTAR UNA ESTRATEGIA FEDERAL DE DESARROLLO REGIONAL A LO LARGO DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS.

LATINOAMÉRICA: COMO EVITAR LA BALCANIZACIÓN

"Federalismo, multiculturalismo, políticas fiscales, voluntad de justicia. Con estas armas salvó Pierre Trudeau la unidad de Canadá, que hoy nadie pone en duda. Su ejemplo de estadista es una advertencia para los países latinoamericanos que permiten la fosilización de dos naciones, una rica y una pobre. Llevada al extremo, la injusticia social puede convertirse en fractura territorial. Hasta ahora, Latinoamérica ha evitado la balcanización. Nuestras fronteras nacionales son prácticamente las mismas de la Colonia y de la Independencia. ¿Podremos mantenerlas si persiste el abandono de medio territorio por la otra mitad y la pobreza de la mayoría frente a la riqueza de la minoría?"
Fuentes, Carlos. "Mi cena con Pierre Trudeau". Diario Clarín, 19-11-00

críticos que imponen estrechos límites a la elección y a la modalidad de implementación del camino deseado.

Aunque la competitividad es una **resultante sistémica** de diferentes factores que operan de manera conjunta y tienen una génesis articulada y común, la individualización de distintos elementos de naturaleza estructural y dinámica permitió caracterizar cada particular ambiente de negocios y su evolución reciente en cada jurisdicción. El resultado de esta estrategia de trabajo es una tipología de jurisdicciones que pone de manifiesto que la combinación de diversidad y ausencia de políticas federales que enfrenten y limiten los efectos negativos de la dinámica económica general generan un mapa territorial caracterizado por la **sustancial falta de equidad que corroboran los índices de Desarrollo Humano y de pobreza.**

LA COMBINACIÓN DE DIVERSIDAD Y AUSENCIA DE POLÍTICAS GENERA UN MAPA TERRITORIAL CARACTERIZADO POR LA SUSTANCIAL FALTA DE EQUIDAD QUE CORROBORAN LOS ÍNDICES DE DESARROLLO HUMANO Y DE POBREZA.

Una decisión política: redefinir el federalismo

La salida de la crisis actual seguramente involucrará definiciones de magnitud. La modalidad que adopte el funcionamiento de la economía durante la **pos-crisis** (funcionamiento de los mercados, régimen cambiario, sistema financiero, instituciones gubernamentales, mercado laboral, por citar algunos aspectos centrales) determinará la **posibilidad de desarrollo** de las diferentes regiones del territorio argentino.

En relación con la situación de las provincias de mayor desarrollo relativo, sea urbana, de servicios o de estructura diversificada, la evolución de la situación macroeconómica será la determinante del éxito de las actividades productivas allí radicadas y la mejora en la competitividad de estas provincias implicará, necesariamente, **una mejora en los indicadores globales nacionales.** De todas maneras, dada la distinta composición de la estructura productiva y económica entre la Ciudad Autónoma (*economía urbana de servicios*) y Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe (*estructuras económicas de gran tamaño y diversificadas*), el sendero macroeconómico que se adopte **no será neutral** en términos del futuro productivo de estos dos agrupamientos.

A pesar de que las provincias con estructuras económicas de gran tamaño y diversificadas son las que desde una perspectiva sistémica muestran las mejores condiciones de competitividad, no es menos cierto que en estas jurisdicciones residen, **en términos absolutos**, la mayoría de las personas **y grupos sociales excluidos.** Este fenómeno requiere de una política explícita social dirigida hacia los sectores de población perjudicados y marginados por la profundidad de la crisis macroeconómica nacional.

PARA EL LOGRO DE UN
DESARROLLO HUMANO
SUSTENTABLE, ES MÁS
IMPORTANTE DETENERSE
ESPECIALMENTE EN LAS
RECOMENDACIONES
A SEGUIR PARA MEJORAR
LA SITUACIÓN DE LAS
PROVINCIAS MENOS
DESARROLLADAS, CON
BAJOS NIVELES EN EL
ÍNDICE DE DESARROLLO
HUMANO AMPLIADO.

Para el logro de un **Desarrollo Humano Sostenible**, es más importante detenerse especialmente en las recomendaciones a seguir para mejorar la situación de las provincias menos desarrolladas, con bajos niveles en el índice de Desarrollo Humano Ampliado.

En relación con el grupo de provincias *de marcado retraso productivo*, durante la década del noventa se deterioró fuertemente la estructura fabril de jurisdicciones que ya enfrentaban crisis recurrentes en las décadas anteriores (especialmente Formosa, Santiago del Estero, Chaco y, en menor medida, Corrientes). La consecuencia ha sido que estas provincias no cuentan con sectores o actividades productivas donde se hayan construido **ventajas competitivas** que resulten tanto de la dotación de recursos naturales, como de la incorporación de tecnologías, conocimientos adaptados a la especificidad local, capacidad empresarial, experiencia y aprendizaje, inserción internacional, etc. Este **proceso de marginalización productiva creciente** se observa en muchos indicadores y se expresa de manera resumida en el escaso peso que tiene la actividad privada en la estructura productiva y la necesaria alta participación que tiene la actividad pública en el empleo y en el ingreso disponible de la población. Por otra parte, esto ha llevado a **un deterioro creciente de la capacidad empresarial** tanto desde el lado de los recursos para atender futuras inversiones, como desde el lado de la misma capacidad innovadora y gerencial.

Los cinco problemas críticos

Hay por lo menos **cinco problemas críticos** que atender: **nuevas oportunidades de negocios y mercados (MERCOSUR, Europa); tecnología**

disponible (sistema local de innovación y calidad); nuevos y dinámicos agentes económicos medianos extra regionales, reconversión laboral (nuevos trabajadores con nuevas capacidades laborales) y recursos financieros (inversión).

Para atender estos desafíos, *el estado nacional deberá definir un marco operativo que promueva las acciones en esos cinco frentes desde una estrategia federal de reconstrucción productiva.* Existe amplia **experiencia internacional** al respecto y diferentes opciones, desde las Agencias de Desarrollo (americanas o europeas) hasta el camino seguido por CORFO (Corporación de Fomento) en Chile que ofrecen importantes enseñanzas acerca **de posibles modalidades de intervención.**

Asimismo, debe redefinirse el papel de los estados provinciales, para ocuparse de las acciones específicas normativas y de **promoción global territorial** (inversiones, identificación de mercados y agentes, motorización de recursos tecnológicos internos, titularización de tierras, infraestructura básica, educación técnica, promoción de emprendedores). Existe, también, un importante papel institucional mixto (privado-público) destinado a hacer efectiva, entre otras cosas, la búsqueda de inversores y de financiamiento, la reconversión laboral y la infraestructura necesaria. No se deben olvidar, asimismo, los significativos aportes que deberán provenir de las universidades, las organizaciones no gubernamentales y, en general, del tejido institucional privado.

En el caso de las provincias *con desarrollo intermedio con severas rigideces (Jujuy, Misiones y San Juan) y con desarrollo intermedio de base*

EL ESTADO NACIONAL DEBERÁ DEFINIR UN MARCO OPERATIVO QUE PROMUEVA LAS ACCIONES EN LOS FRENTE MÁS CRÍTICOS DE LA COMPETITIVIDAD DESDE UNA ESTRATEGIA FEDERAL DE RECONSTRUCCIÓN PRODUCTIVA.

agroalimentaria (Entre Ríos, La Pampa, Río Negro, Salta y Tucumán), una de las áreas que requiere un nuevo y moderno tratamiento es la referida **al apoyo para el desarrollo empresarial local**, en busca de una adecuada sinergia de recursos tecnológicos, financieros y empresariales. Se deberá intensificar la búsqueda y consolidación de nuevos mercados a través de acciones externas (nacionales y provinciales) tendientes tanto a modificar las normativas proteccionistas y restrictivas de mercados europeos y asiáticos, como a introducir los nuevos productos en dichos mercados, especialmente los productos agroalimentarios semitropicales y tropicales. En todas estas provincias hay una estructura urbana descentralizada (varias ciudades de tamaño intermedio) que puede dar lugar a la creación de **ventajas territoriales** (al estilo de los pequeños distritos italianos, *clusters* españoles o dinamarqueses). En todos estos casos, a su vez, se requiere de una fuerte articulación rural-urbana. Las provincias patagónicas *con estructuras basadas en uso intensivo de recursos no renovables* (Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego) requieren mejorar la capacitación laboral, generar una nueva empresarialidad y trabajar en los servicios urbanos para mejorar la calidad de vida de residentes y turistas. La potencialidad de este sector ha sido reiteradamente mencionada y tendrá un fuerte impacto en el empleo, balanceando las actividades energéticas capital

intensivas y podrán sustentarse a partir de las riquezas naturales de la región andina. En los *casos especiales de nuevo desarrollo económico* (Catamarca y San Luis), la estrategia productiva futura debería contemplar no sólo la profundización de sus nuevos sectores (industria y minería) sino también el desarrollo complementario de nuevas actividades agropecuarias de raíz semi-árida y árida, incorporando nuevas tecnologías disponibles internacionalmente y ampliando la superficie de explotación con recaudo ambiental adecuado.

Claves para ponerse en marcha

Existe una serie de temáticas que deben ser tenidas en cuenta en todos los casos. Se refieren a la educación y tecnología, capacidades empresariales (nuevos emprendedores con nuevas orientaciones y una nueva forma de pensar y concebir la producción y los negocios), búsqueda de mercados externos (especialmente Brasil y Europa), capacitación laboral e infraestructuras básicas. Por último, todas estas recomendaciones conducen, en menor o mayor medida, a la necesidad de redefinir el federalismo en Argentina. No se trata de decidir qué porcentaje de los impuestos se reparten entre las provincias ni quién recauda cada tributo. Con el actual grado de desarrollo de algunas provincias, la mayor descentralización de la recaudación llevaría necesariamente a mayores aumentos de inequidad en la provisión de bienes públicos y sociales. *Se deberá, en cambio, redefinir las funciones de cada nivel de gobierno atendiendo a incentivar la cooperación, la capacidad de acción de los gobiernos provinciales y la equidad en la provisión de los servicios en todo el territorio; revisar el proceso*

EN LAS PROVINCIAS DE JUJUY, MISIONES, SAN JUAN, ENTRE RÍOS, LA PAMPA, RÍO NEGRO, SALTA Y TUCUMÁN HAY UNA ESTRUCTURA URBANA DESCENTRALIZADA (VARIAS CIUDADES DE TAMAÑO INTERMEDIO) QUE PUEDE DAR LUGAR A LA CREACIÓN DE VENTAJAS TERRITORIALES, AL ESTILO DE LOS PEQUEÑOS DISTRITOS ITALIANOS, CLUSTERS ESPAÑOLES O DINAMARQUESES.

EL ESTADO INFORME

El Estado argentino está armado en torno a un derecho escrito en hojas que se lleva el viento. No representa el ámbito donde se conjugan los fines colectivos de la sociedad con un sentido compartido de la obligación política. Según la perspectiva que ofrece la larga duración de un siglo y medio, la circunstancia que nos envuelve es un mentís rotundo a los propósitos fundacionales de Juan Bautista Alberdi expuestos en las Bases. En el libro que sirvió de inspiración a los constituyentes de 1853, Alberdi propuso realizar, como reza su título, una obra de "organización política". Hoy contamos con una forma de gobierno (la república democrática) pero carecemos de una forma de Estado (el régimen federal de la Nación y las provincias). Los efectos de este contrapunto entre una valiosa forma de gobierno y una forma de Estado invertebrada son malsanos: nuestra democracia enfrenta un proceso de desintegración por falta de encuadramiento (...). Es como si hubiésemos dado a luz una manera primitiva de entender el Estado, semejante a la de los pensadores del Renacimiento que daban

consejos a los príncipes para retener el poder. Todo príncipe -se decía entonces- debe saber conservar su Estado. Todo gobernador -podríamos decir ahora- hace lo imposible para conservar su Estado. No les ha ido tan bien.

¿Pero qué decir del Estado como organización moderna, autónoma frente a los avatares partidistas y ejemplo de la sustentabilidad fiscal? Nada o muy poco. Esa forma de Estado, independiente de los intereses facciosos del príncipe, todavía no ha cuajado en la Argentina. Aunque no es la única, por esta causa somos un país atrasado. Revertir esta condena llevará mucho tiempo. Sólo tendríamos motivo para consolarnos si pudiéramos entrever la instauración de un "punto de partida" (un concepto que también integra aquel título alberdiano) con la virtud suficiente de poner, al menos, las cosas en marcha. Ese momento, referido a la reorganización del Estado, lamentablemente no ha llegado. Y lo estamos aguardando con ansiedad.

Botana, Natalio. "Radiografía del Estado informe". Diario La Nación, 07-03-2002

de descentralización y definir qué acciones debe cumplir el gobierno federal bajo la forma institucional que se acuerde.

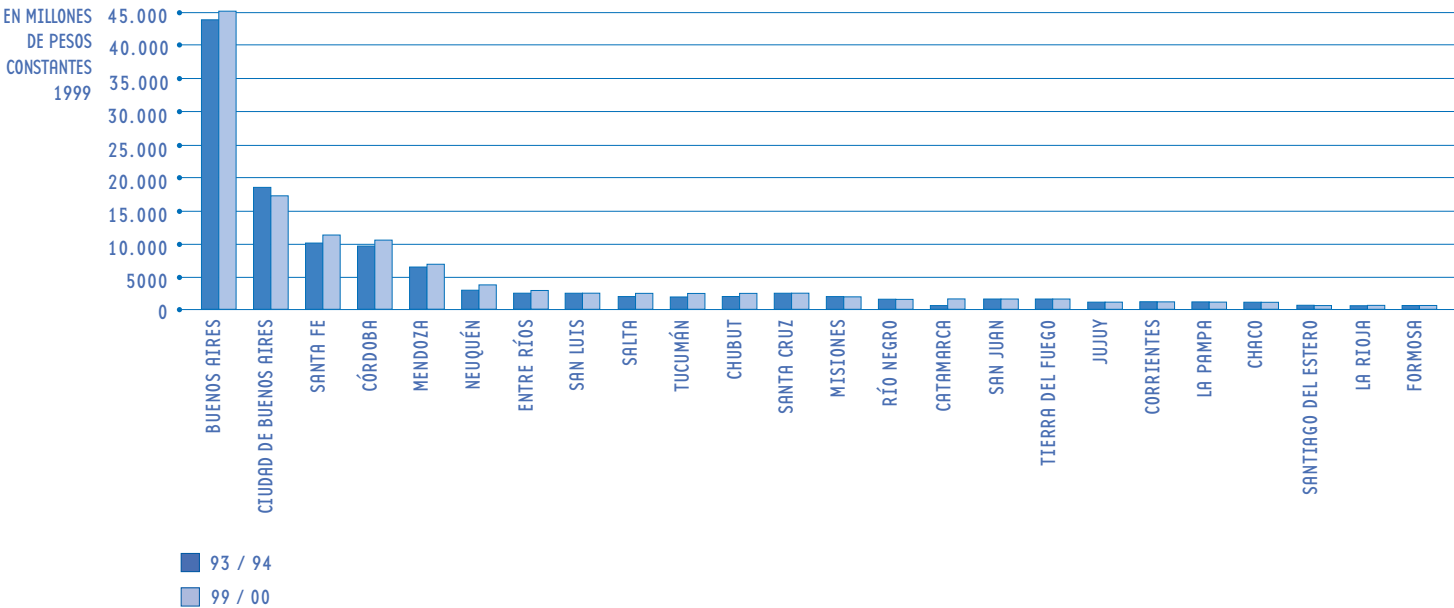
En lo inmediato, la discusión no podrá avanzar si no se toman las medidas necesarias para resolver los problemas de endeudamiento, el papel de la banca provincial y la **reestructuración institucional**. La reorganización de los estados nacional y provinciales "para poner las cosas en marcha", que subraya el texto de Natalio Botana, aparece como condición sine qua non

para el logro de un Desarrollo Humano Sustentable que asegure el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Por el contrario, si esta empresa sigue pendiente, las conductas oportunistas y clientelísticas subsistirán en medio del clima de desconfianza generalizada y debilitamiento de los lazos sociales y políticos que registran hoy las encuestas. Por último, no debe dejar de mencionarse que habrá regiones en donde la imposibilidad, en el corto o mediano plazo, de desarrollo productivo requerirá de un mayor apoyo asistencial.

LA REORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS NACIONAL Y PROVINCIALES APARECE COMO
CONDICIÓN SINE QUA NON PARA EL LOGRO DE UN DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE
QUE ASEGURE EL BIENESTAR DE LAS GENERACIONES PRESENTES Y FUTURAS.

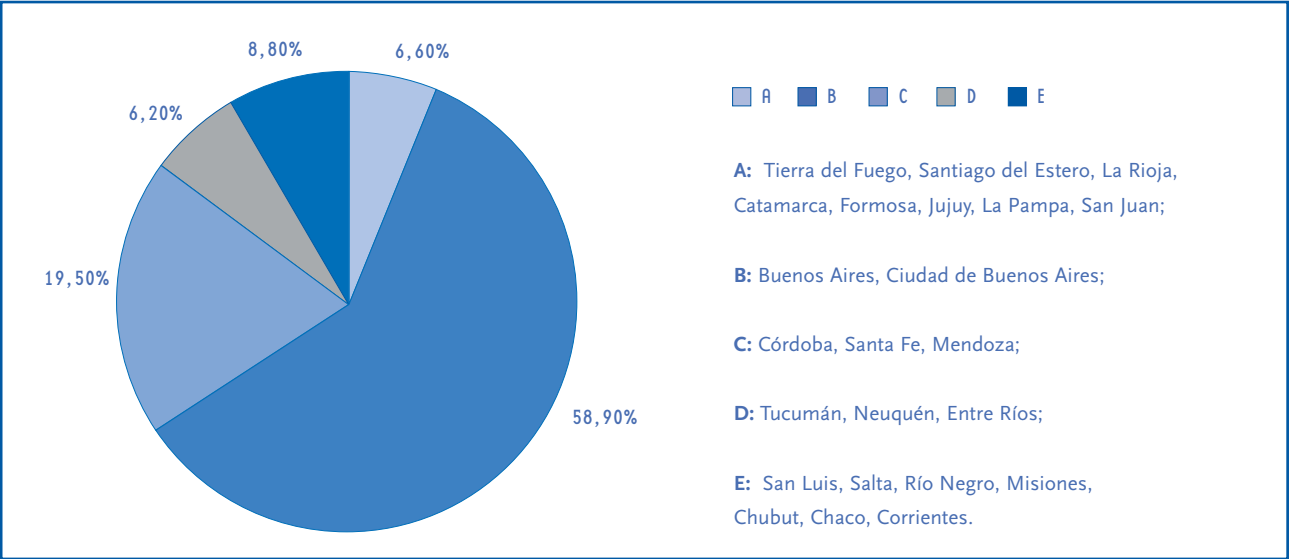
Capítulo 1. El perfil de la actividad económica provincial

Comparación PBG 1993-1994 con 1999-2000



Fuente: Elaboración propia sobre información del Panorama Económico Provincial, CEPAL

Distribución del producto bruto geográfico por tamaño de las estructuras económicas. Año 2000



Fuente: Elaboración propia sobre información del Panorama Económico Provincial, CEPAL

Capítulo 2. Capacidad exportadora e inserción internacional

Evolución de los exportadores PYMES 1997-2000

PROVINCIA	DIFERENCIA DEL NÚMERO DE AGENTES	DIFERENCIA DE VALOR EXPORTADO
BUENOS AIRES	-257	-558.794.439
CATAMARCA	0	6.233.866
CHACO	-22	-98.287.539
CHUBUT	-5	-43.462.320
CIUDAD DE BUENOS AIRES	-80	-134.637.824
CÓRDOBA	23	-40.728.051
CORRIENTES	-14	-6.552.099
ENTRE RÍOS	-27	-62.620.965
FORMOSA	-9	-25.049.977
JUJUY	-5	-29.795.667
LA PAMPA	-2	-5.745.052
LA RIOJA	-1	-13.328.476
MENDOZA	-32	-93.029.278
MISIONES	-22	-23.025.538
NEUQUÉN	-14	-26.525.853
RÍO NEGRO	-41	-86.508.233
SALTA	-18	-57.707.092
SAN JUAN	4	-12.583.890
SAN LUIS	-12	-18.429.875
SANTA CRUZ	-18	-49.125.450
SANTA FE	-42	-93.804.279
SANTIAGO DEL ESTERO	-2	-10.965.813
TIERRA DEL FUEGO	-5	-23.684.223
TUCUMÁN	-19	-20.996.136
TOTAL	-620	-1.529.154.204

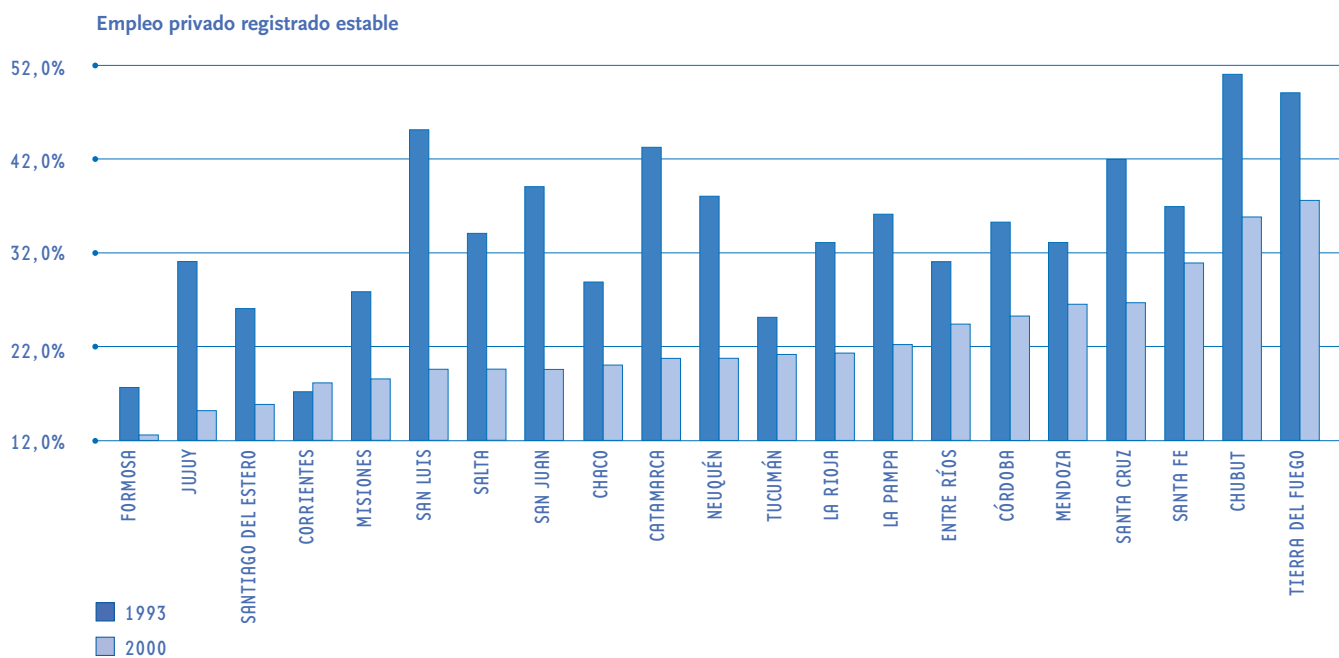
Fuente: Elaboración propia sobre información del Panorama Económico Provincial, CEPAL, 2001.

Capítulo 3. Recursos Humanos
y progreso técnico

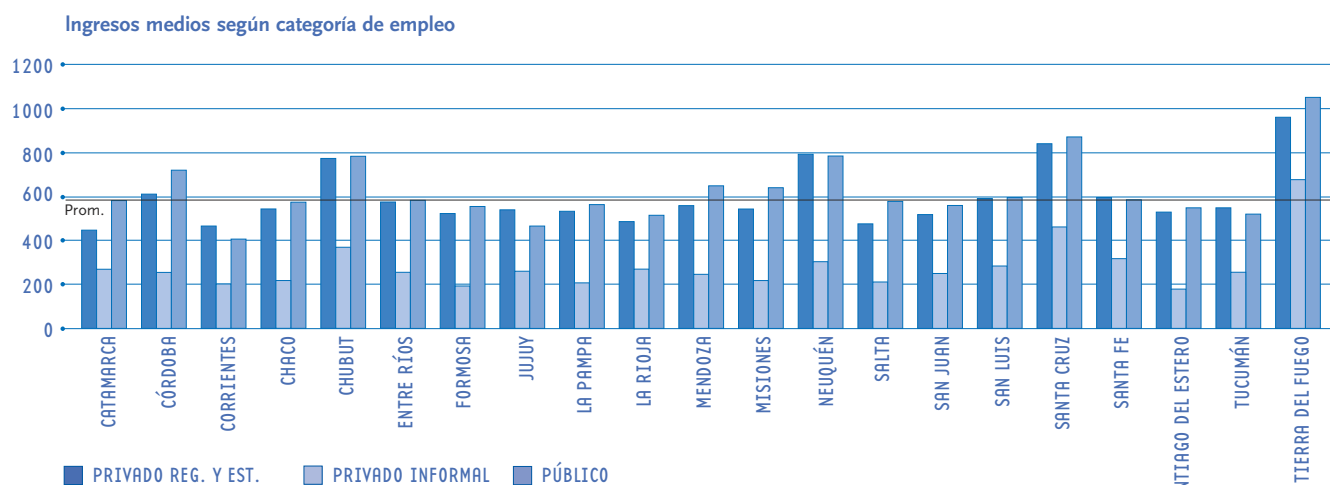
Población 1991-2000: variación por jurisdicción

JURISDICCIÓN	CENSO 1991	CENSO 2001	VARIACIÓN
BUENOS AIRES	12.594.974	13.755.993	9,2
CATAMARCA	264.234	330.996	25,3
CHACO	839.677	978.956	16,6
CHUBUT	357.189	408.191	14,3
CIUDAD DE BUENOS AIRES	2.965.403	2.729.469	(8,0)
CÓRDOBA	2.766.683	3.052.747	10,3
CORRIENTES	795.594	926.989	16,5
ENTRE RÍOS	1.020.257	1.152.090	12,9
FORMOSA	398.413	489.276	22,8
JUJUY	512.329	609.048	18,9
LA PAMPA	259.996	298.772	14,9
LA RIOJA	220.729	287.924	30,4
MENDOZA	1.412.481	1.573.671	11,4
MISIONES	788.915	961.274	21,8
NEUQUÉN	388.833	471.825	21,3
RÍO NEGRO	506.772	549.204	8,4
SALTA	866.153	1.065.291	23,0
SAN JUAN	528.715	617.478	16,8
SAN LUIS	286.458	367.104	28,2
SANTA CRUZ	159.839	196.876	23,2
SANTA FE	2.798.422	2.975.970	6,3
SANTIAGO DEL ESTERO	671.988	795.661	18,4
TIERRA DEL FUEGO	69.277	100.313	44,8
TUCUMÁN	1.142.105	1.331.923	16,6
TOTAL	32.615.436	36.027.041	10,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

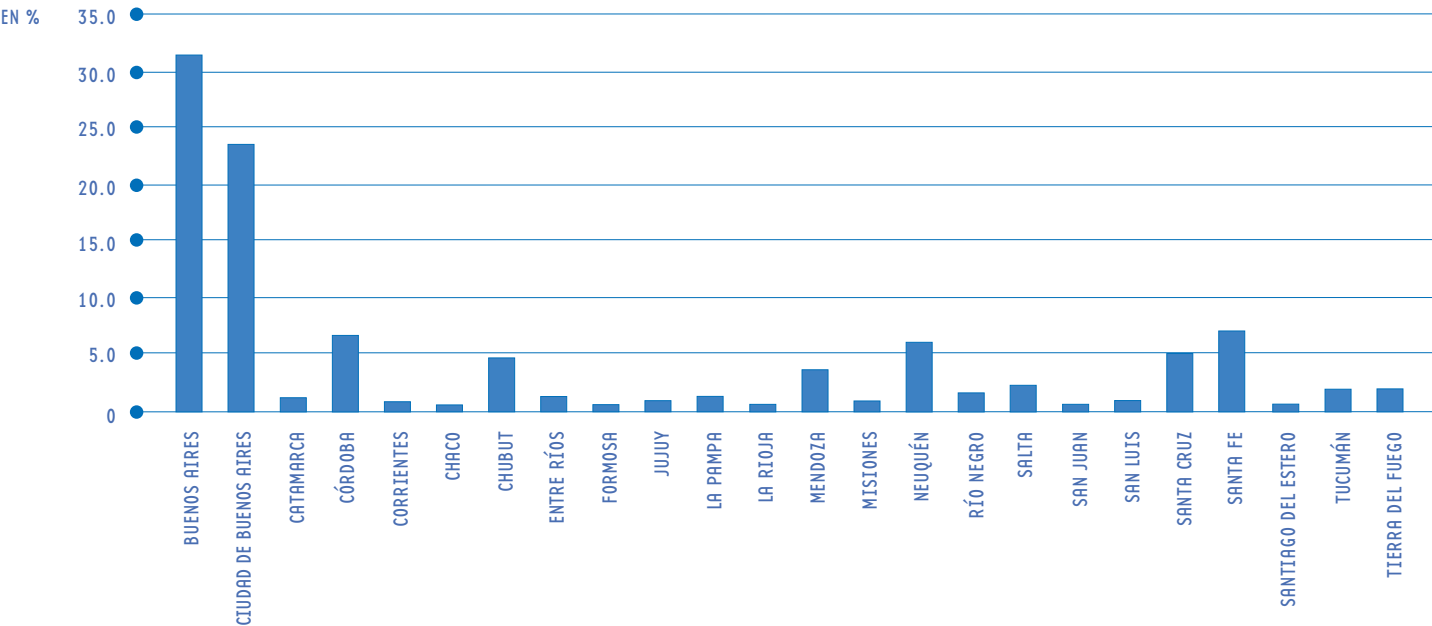
Distribución del gasto en actividades de ciencia y tecnología por provincias

JURISDICCIÓN	TOT. RR.HH. EN I/D	GASTO AcyT (% PBC)	GASTO AcyT/HABIT. (EN PESOS)
BUENOS AIRES	12.124	95.8	34.2
CIUDAD DE BUENOS AIRES	9.540	109.8	151.0
CÓRDOBA	3.009	99.4	38.1
SANTA FE	3.052	101.7	38.5
MENDOZA	1.157	46.8	28.1
TUCUMÁN	1.580	129.9	28.0
SAN LUIS	828	277.8	102.9
SAN JUAN	896	251.9	56.3
RÍO NEGRO	707	108.3	42.2
CORRIENTES	477	133.8	22.4
NEUQUÉN	451	65.2	39.6
SALTA	601	107.2	22.2
ENTRE RÍOS	528	58.5	16.5
CHUBUT	374	79.8	38.6
MISIONES	296	62.9	13.5
CATAMARCA	322	139.5	36.5
JUJUY	245	88.9	17.9
LA PAMPA	343	74.1	29.4
SANTIAGO DEL ESTERO	315	66.4	10.4
TIERRA DEL FUEGO	151	184.4	75.5
CHACO	188	44.4	7.9
LA RIOJA	139	73.2	19.1
SANTA CRUZ	100	30.2	20.9
FORMOSA	92	56.32	8.7
TOTAL	37.515	100.0	40.8

Fuente: Información de la Secretaría de Tecnología, Ciencia e Innovación Productiva del MInisterio de Educación

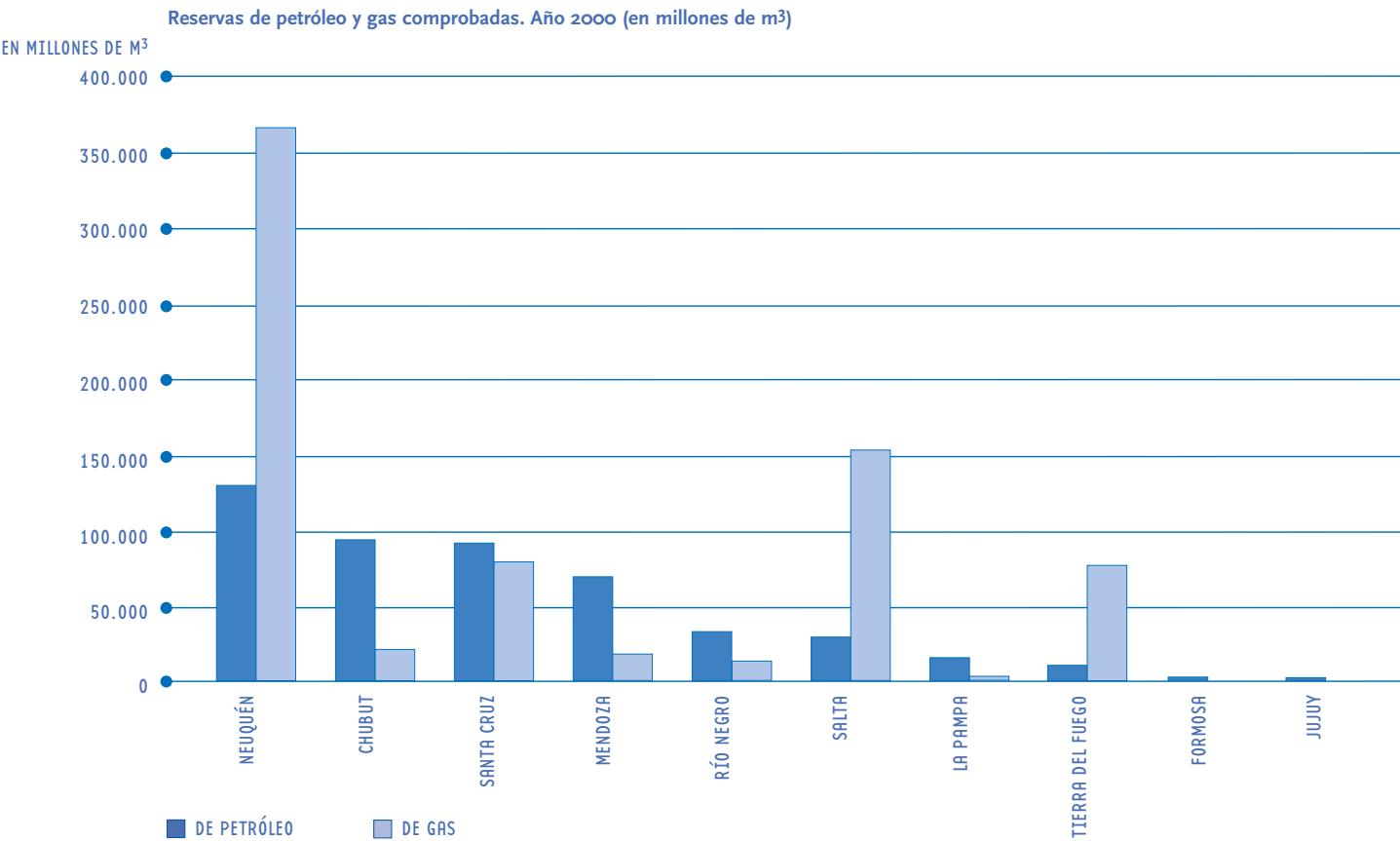
Capítulo 4. Capacidad de atracción de inversiones

Distribución provincial de la inversión del panel de Grandes Empresas (en %). 1999



Fuente: Elaboración propia sobre información del Panorama Económico Provincial, CEPAL, 2001.

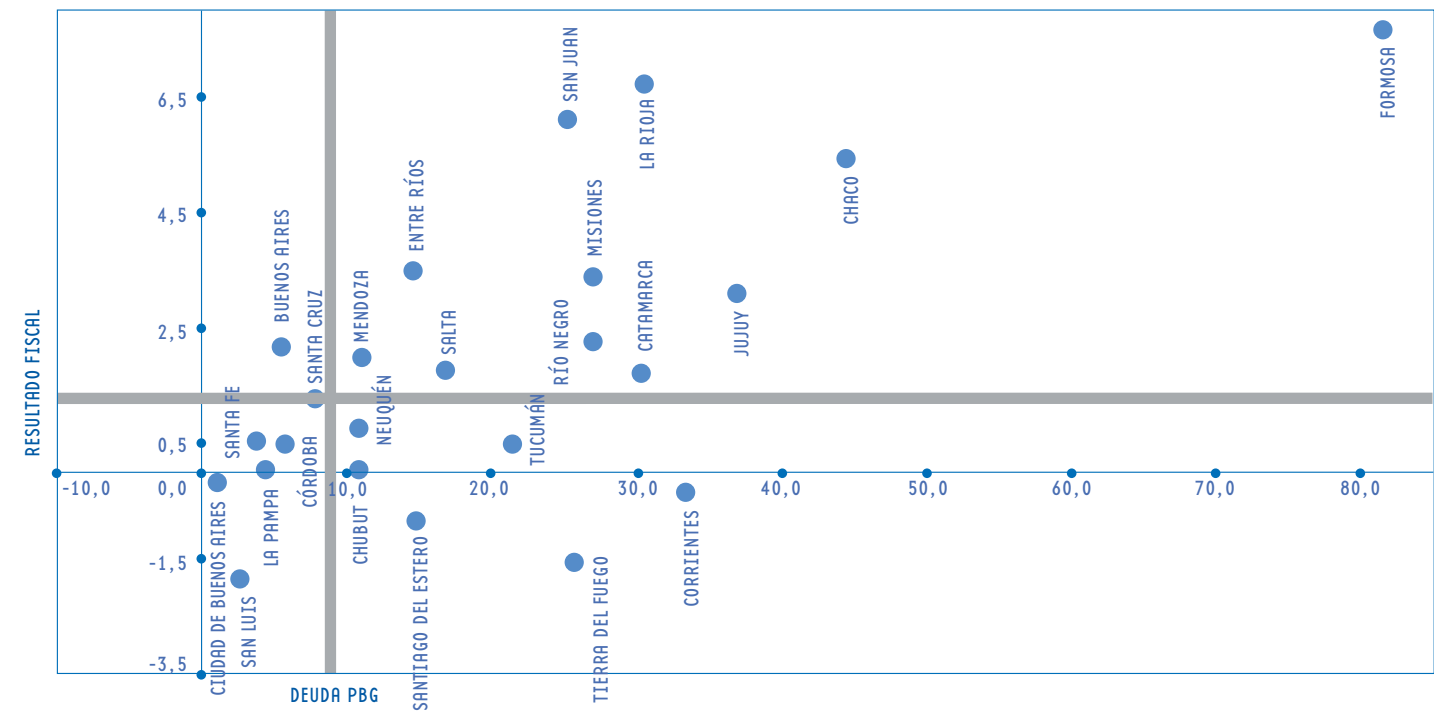
Capítulo 5. Recursos naturales y ambiente



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Atlas de Suelos de la República Argentina

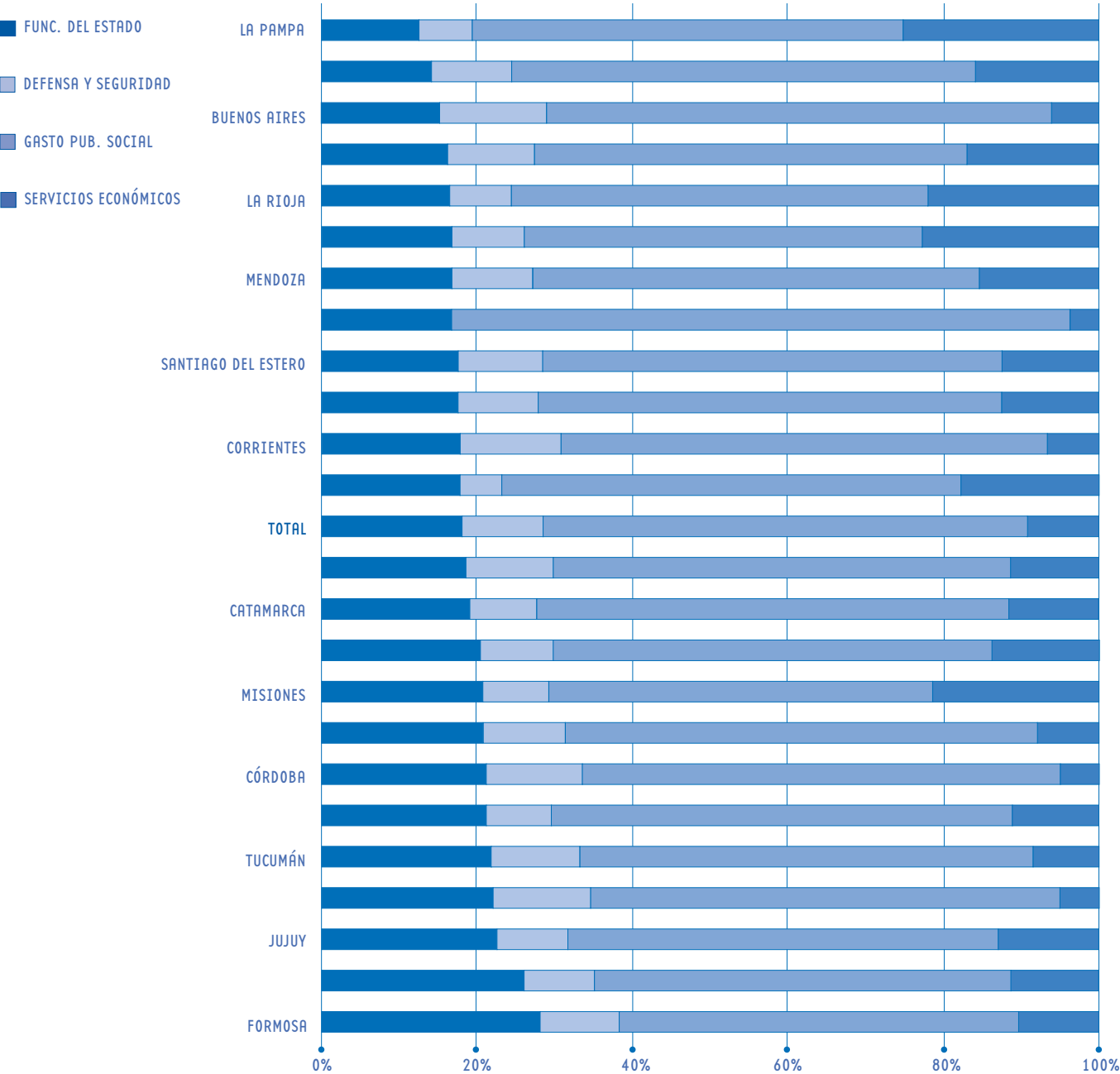
Capítulo 6. Capacidades gubernamentales

Deuda y déficit de las provincias como porcentaje del total de erogaciones. Ejercicio 2000



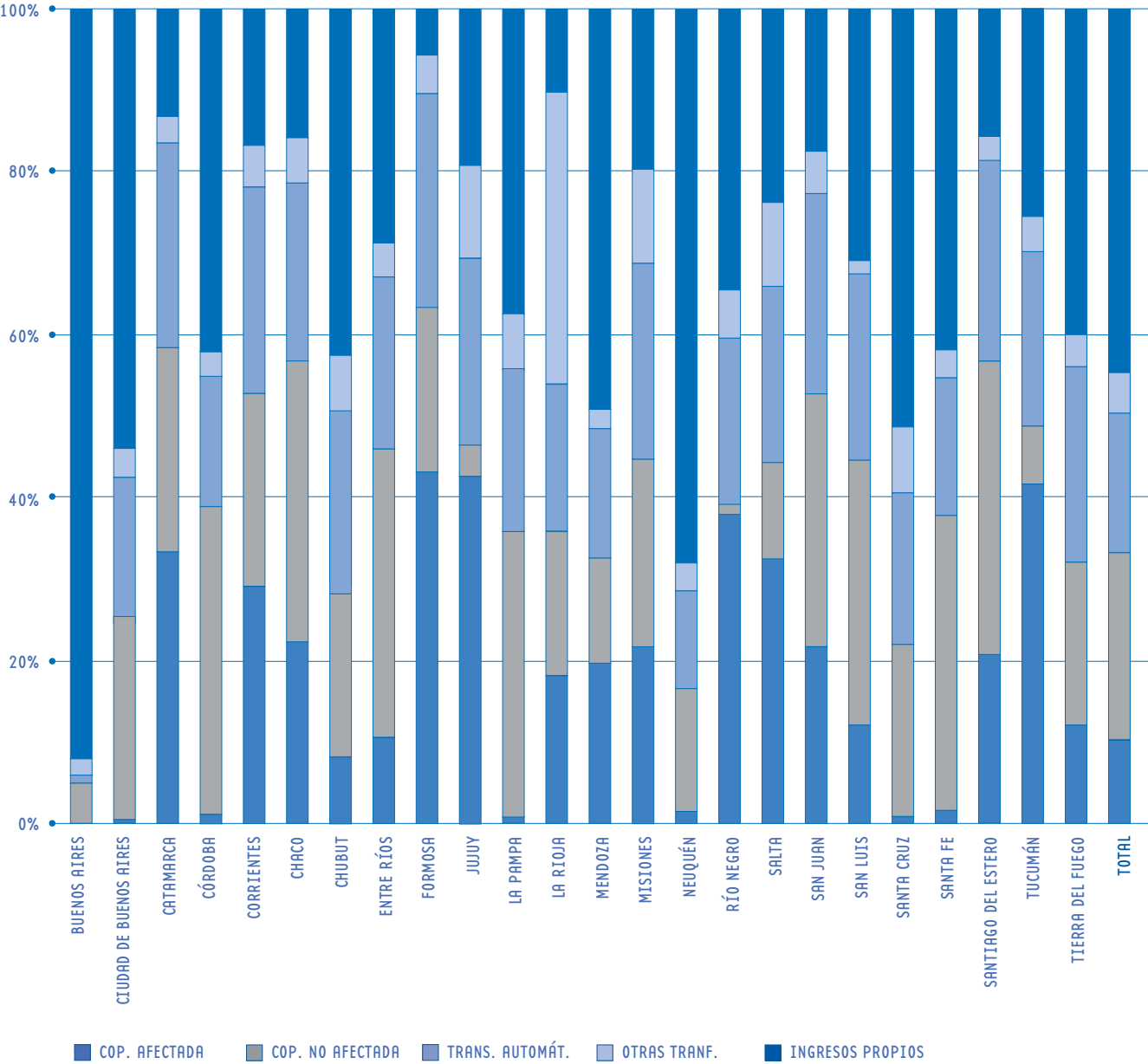
Fuente: Elaboración propia sobre información de la Secretaría de Hacienda.

Participación porcentual del gasto provincial en servicios sociales y económicos en el total de gasto primario

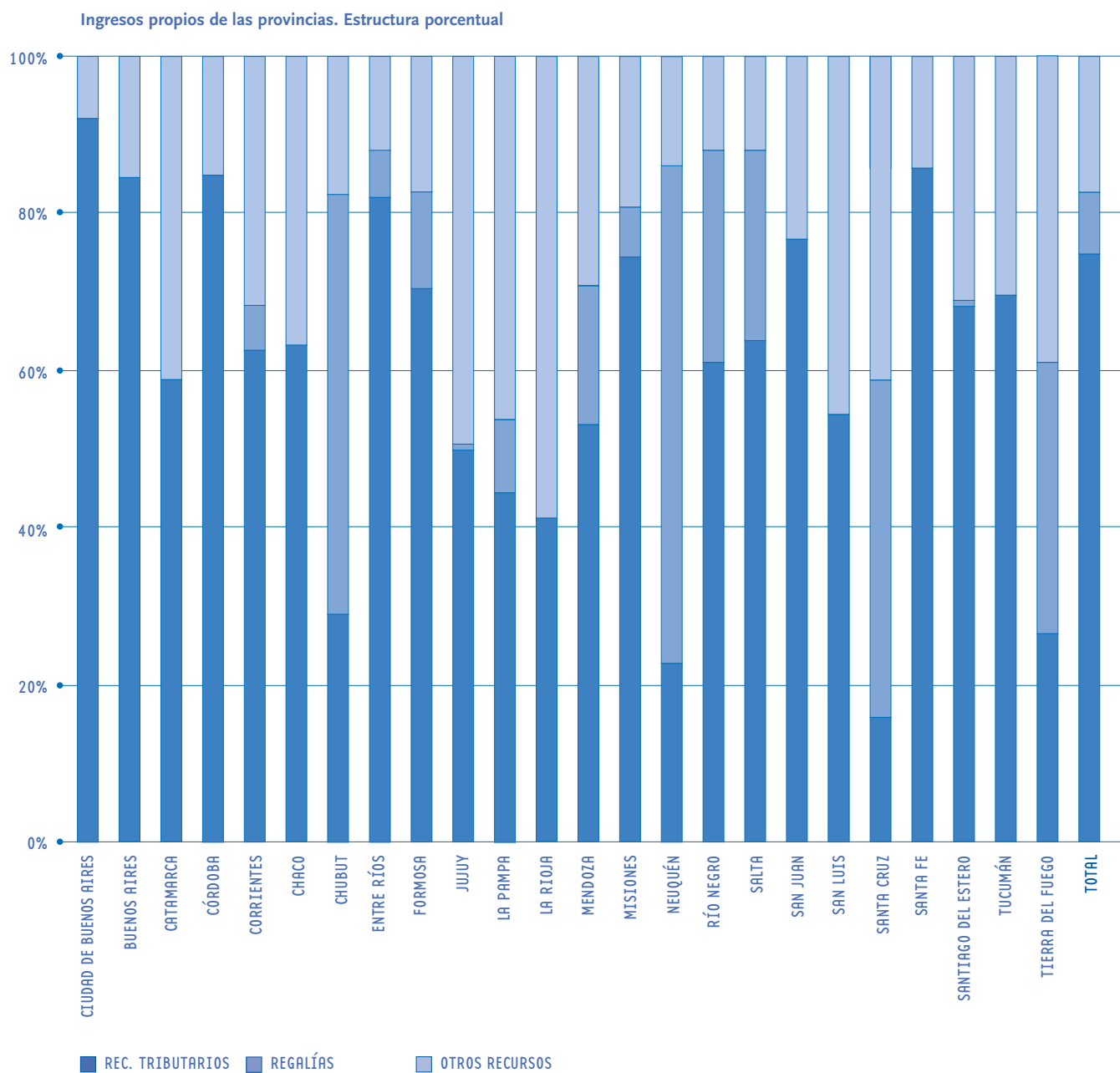


Fuente: Elaboración propia sobre información de la Secretaría de Hacienda.

Ingresos totales provinciales. Estructura porcentual

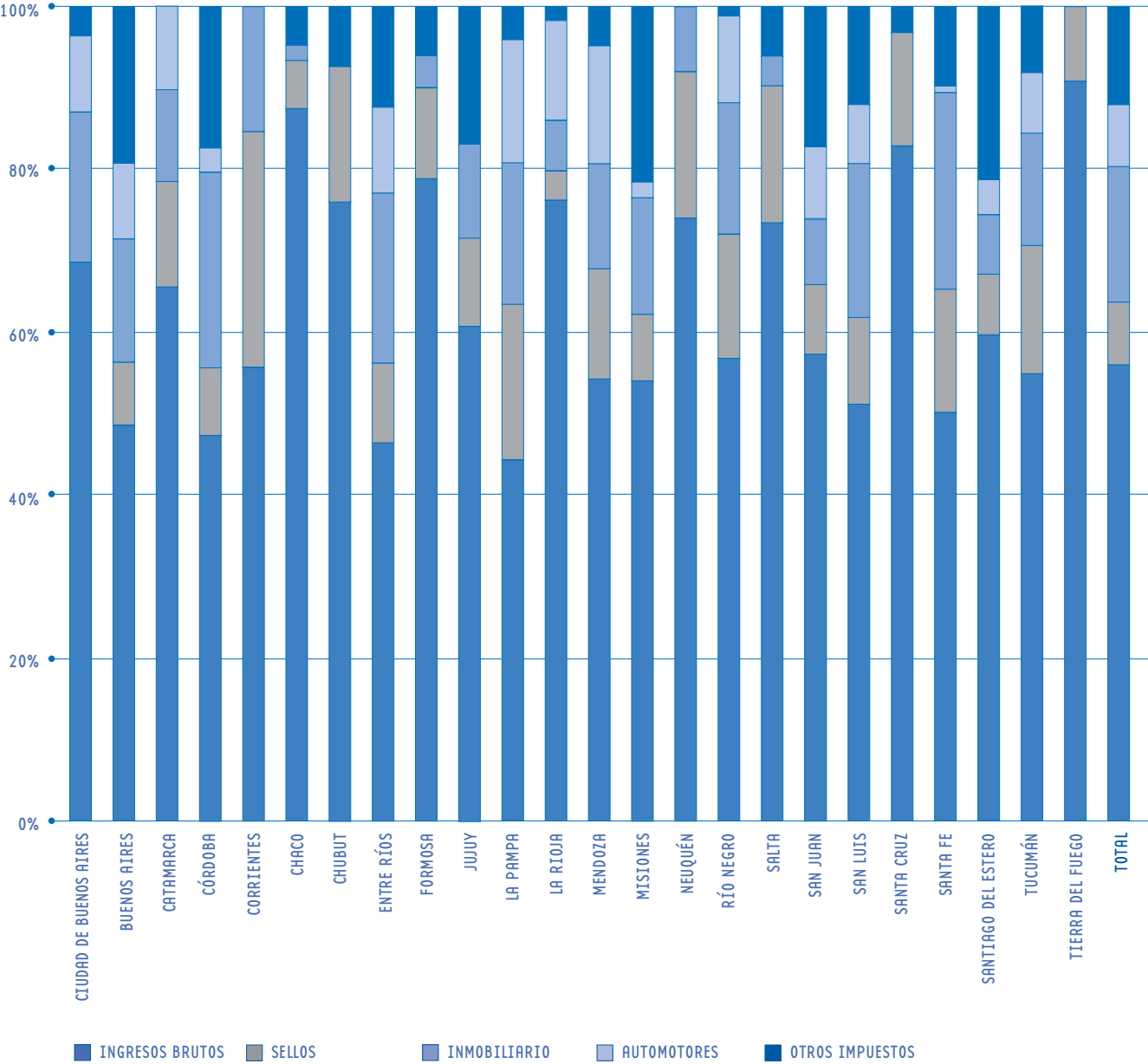


Fuente: Elaboración propia sobre información de la Secretaría de Hacienda.



Fuente: Elaboración propia sobre información de la Secretaría de Hacienda.

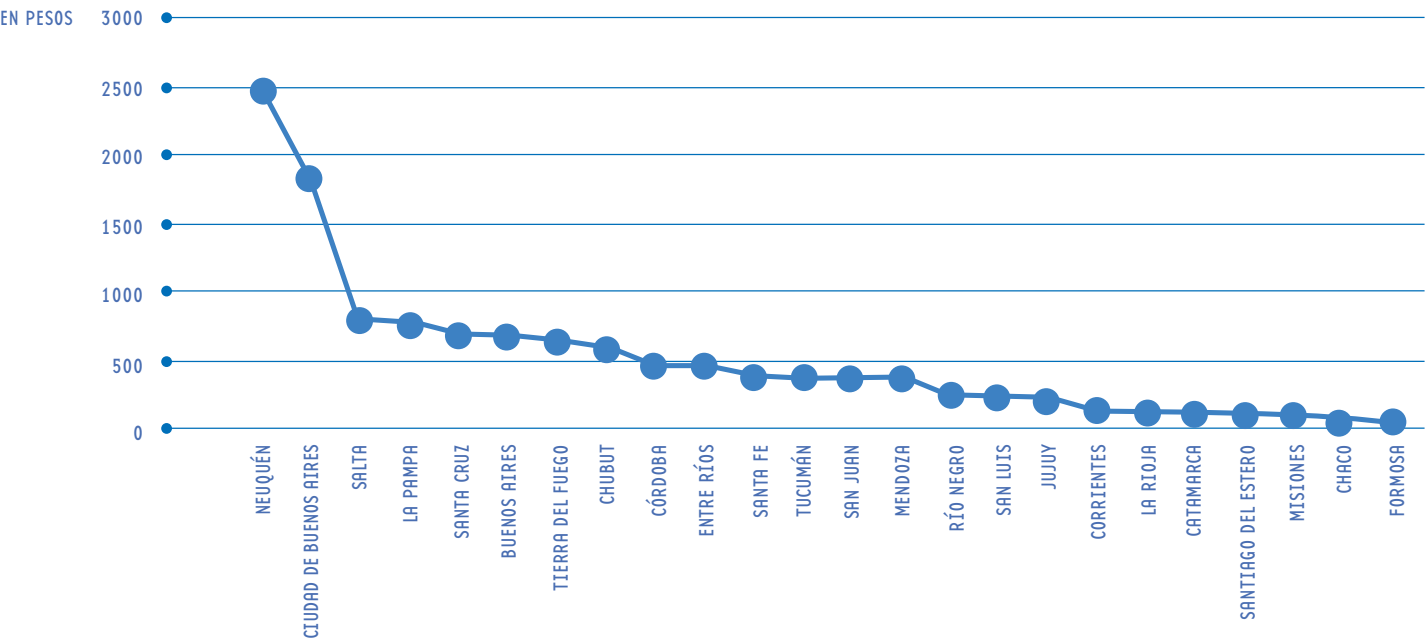
Estructura porcentual de los ingresos tributarios provinciales. Ejercicio 2000



Fuente: Elaboración propia sobre información de la Secretaría de Hacienda.

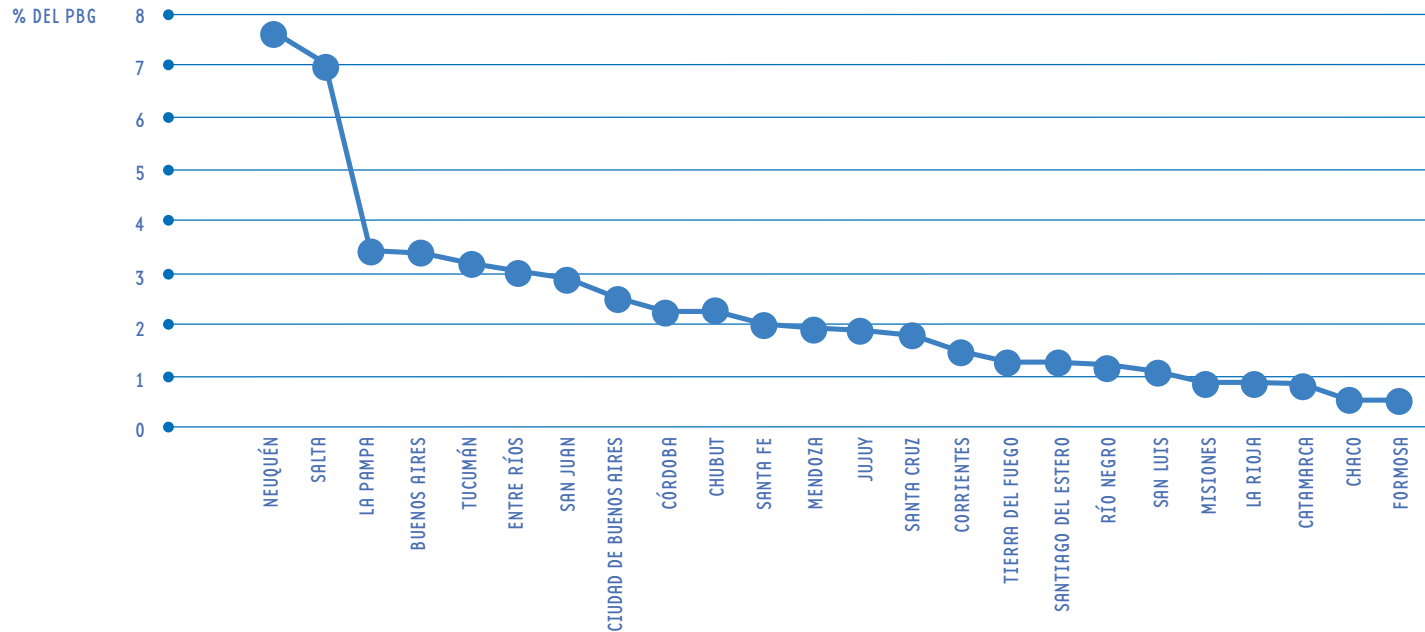
Capítulo 7. Capacidades gubernamentales

Inversiones por provincia en Infraestructura per cápita 1998-2000



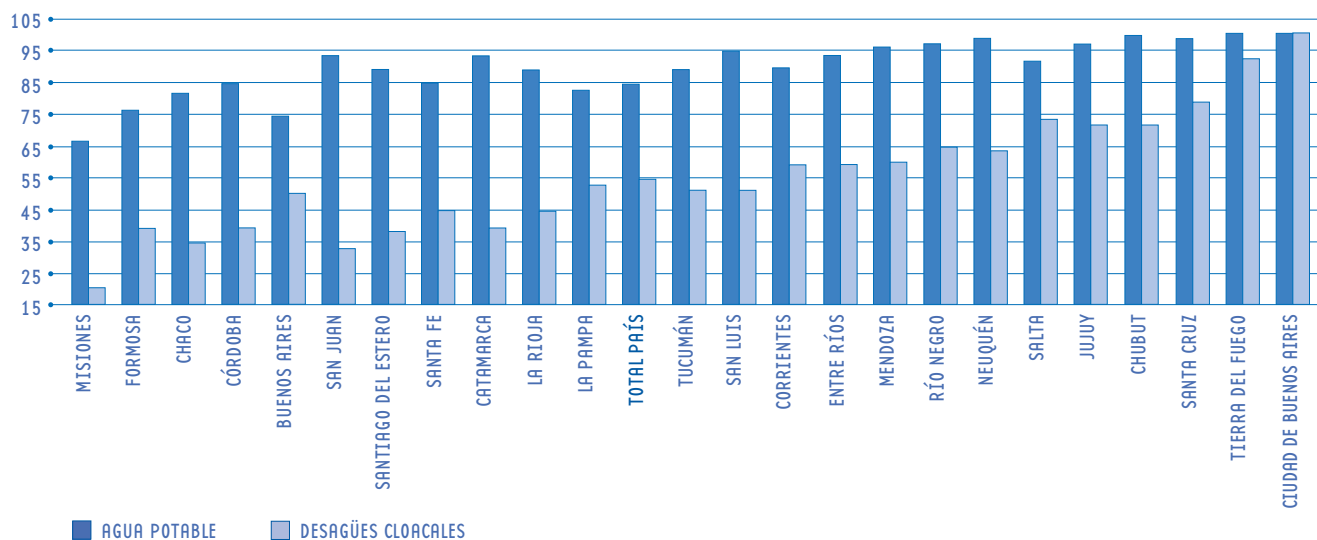
Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (INDEC) y de la Secretaría de Hacienda.

Inversión en Infraestructura Promedio / PBG Promedio años 1998-2000



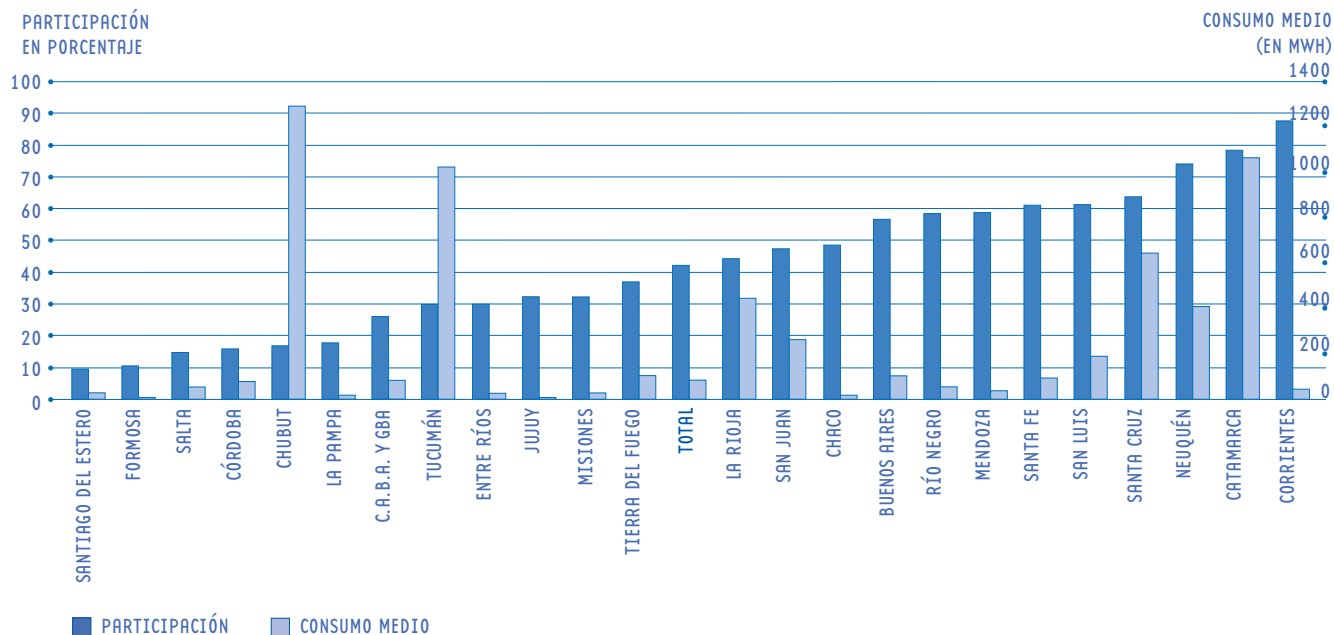
Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (INDEC) y de la Secretaría de Hacienda.

Cobertura de agua potable y desagües cloacales (en porcentajes)



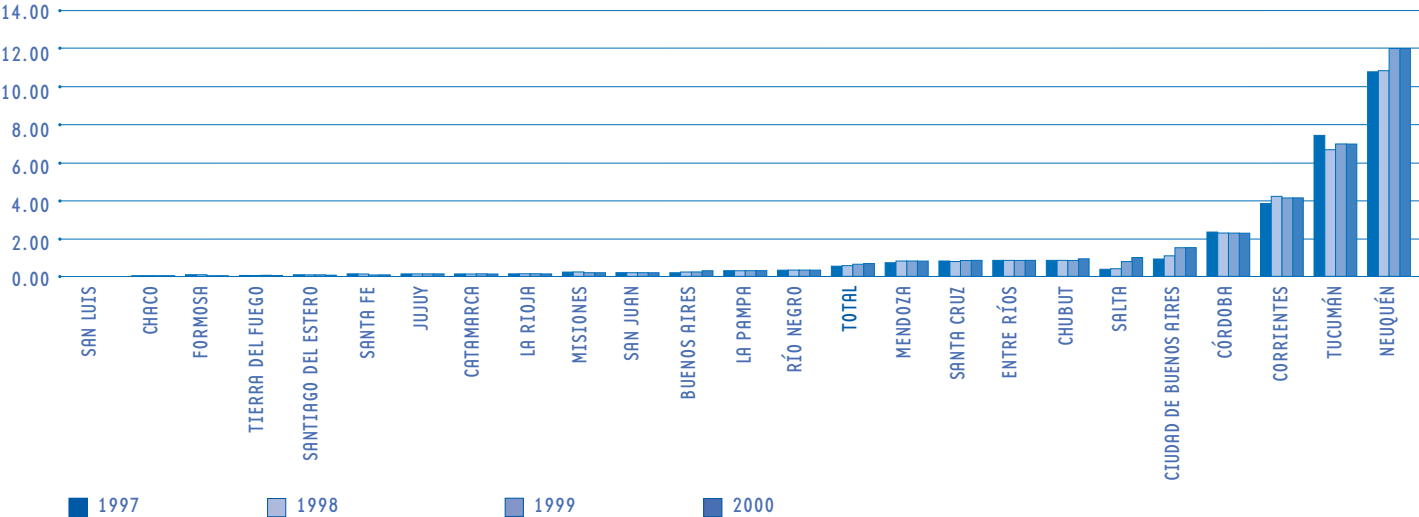
Fuente: ENOHS. Ministerio de Infraestructura y Vivienda.

Consumo de energía eléctrica de sectores productivos: industrial, riego y Participación en el consumo total y consumo medio. Año 2000



Fuente: Elaboración propia en base al Informe del Sector Eléctrico. Año 2000, Secretaría de Energía y Minería, Ministerio de Infraestructura y Vivienda.

Potencia nominal instalada por habitante (en Kw)

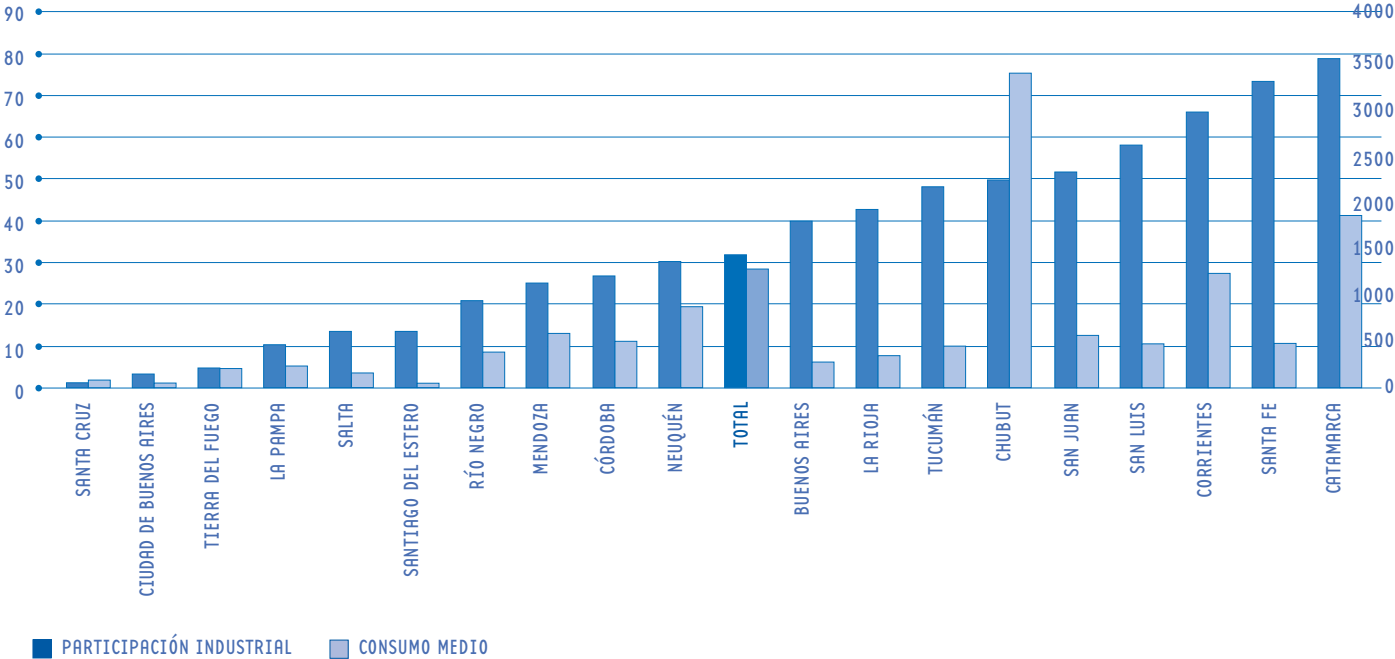


Fuente: Informe del Sector Eléctrico Año 2000, Secretaría de Energía y Minería Ministerio de Infraestructura y Vivienda.

Consumo de gas del sector industrial. Año 2000

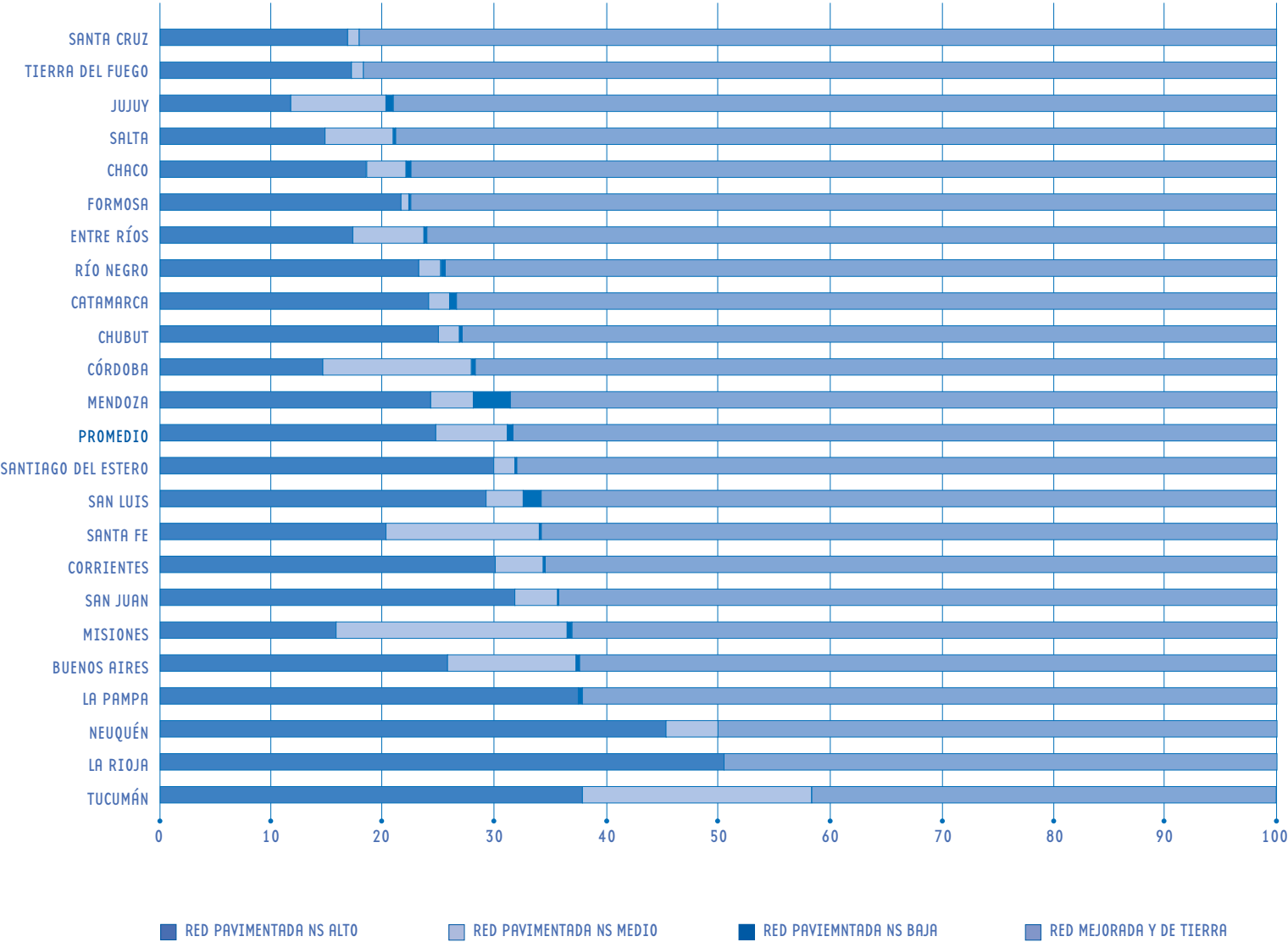
PARTICIPACIÓN
EN PORCENTAJE

CONSUMO MEDIO
(EN MILES DE 9300 KCAL)



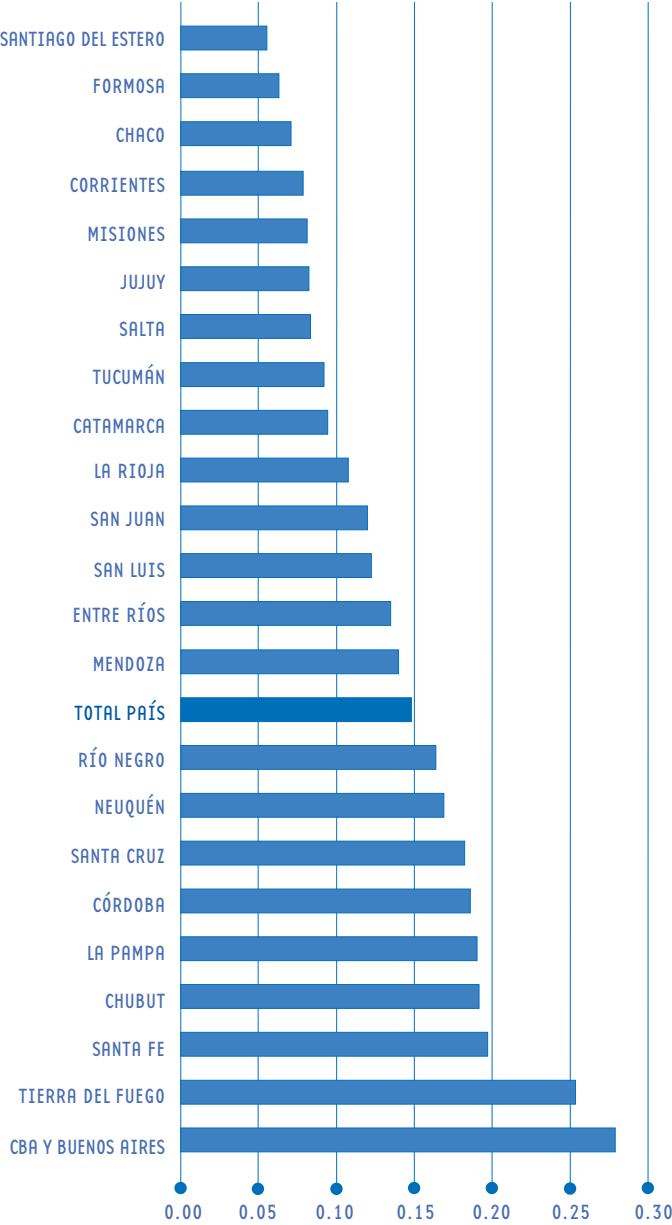
Fuente: Ente Nacional de Regulación del Gas.

Relación entre red vial pavimentada y red vial nacional y provincial (año 2000, en porcentajes)



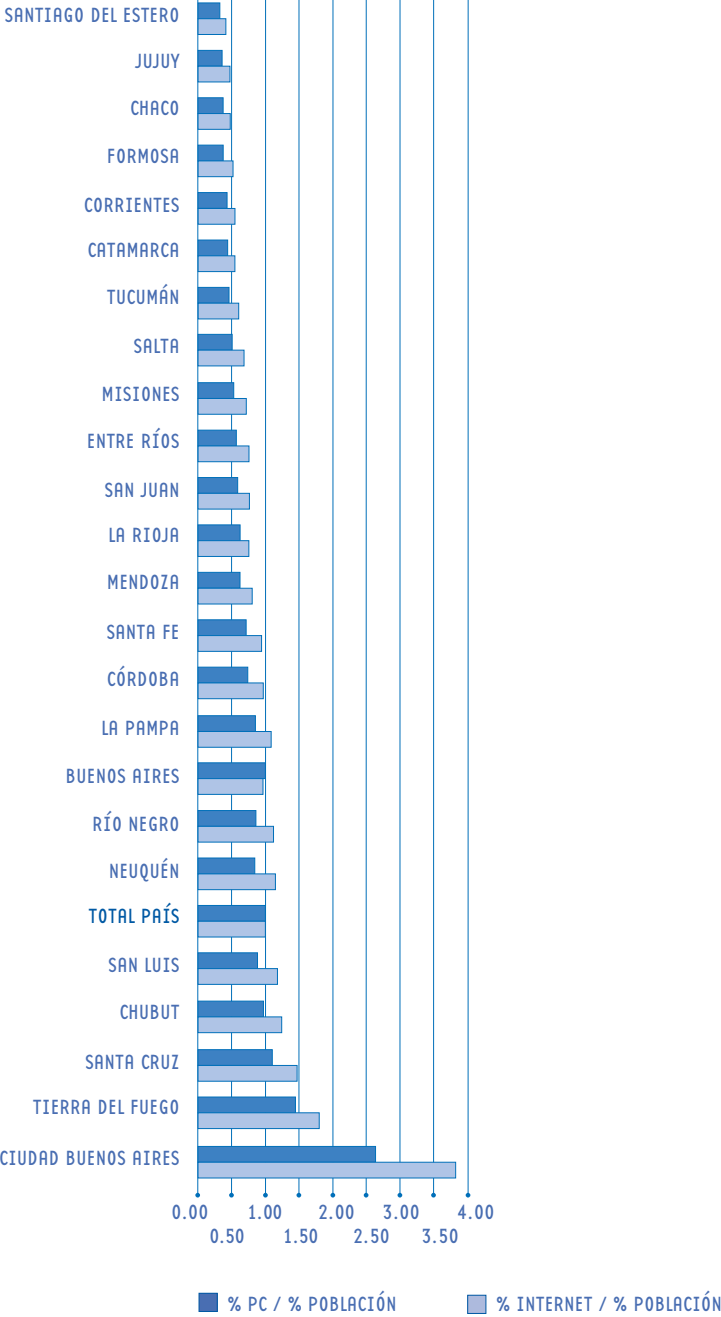
Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Vialidad y el Consejo Vial Federal.

Cantidad de líneas telefónicas en servicio por habitante. Diciembre de 1999



Fuente: Comisión Nacional de Comunicación

Relación entre la participación en el parque de PC y usuarios de Internet y la participación en la población total del país (en porcentajes)



Fuente: Comisión Ncional de Comunicaciones

- **BID, Banco Interamericano de Desarrollo:** Argentina: Documento de país; Buenos Aires, 2001
- **Carciofi, R.; Cetrángolo, O. y Larrañaga, O.:** Desafíos de la descentralización Educación y salud en Argentina y Chile; CEPAL, Santiago de Chile, 1996
- **Casas, Roberto:** Los procesos de degradación y la conservación de suelos en la República Argentina en La Argentina Ambiental; Lugar Editorial, Buenos Aires, 1998
- **Celani, M.:** Determinantes de la inversión en telecomunicaciones en Argentina; UN-CEPAL, Buenos Aires, 1998
- **CEPAL:** Estudio económico de América Latina y el Caribe 1998-1999, 1999-2000, 2000-2001; CEPAL, Santiago de Chile
- **Cetrángolo, O.:** El nuevo sistema previsional. ¿Una reforma definitiva?; Serie de Notas, N° 2, CECE, Buenos Aires, 1994
- **Cetrángolo, O y Bisang, R.:** Descentralización de los servicios de salud en la Argentina; Serie Reformas de Política Pública, N° 47, CEPAL, Santiago de Chile, 1997
- **Cetrángolo O. y Jiménez, J. P.:** El conflicto en torno a las relaciones financieras entre Nación y provincias; Serie Estudios, N° 9 y 10, CECE, Buenos Aires, 1995
- **Cetrángolo, O.; Damill, M.; Frenkel, R. y Jiménez, J.P.:** La sostenibilidad de la política fiscal en América Latina: el caso argentino; ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad; IADB, *Inter-American Development Bank*, Washington, 2000
- **Chisari, O. y M. Rodríguez Pardina:** Algunos determinantes de la inversión en sectores de infraestructura en la Argentina; UN-CEPAL, Santiago de Chile, 1998
- **Chudnovsky, D., López, M. Y Melitsko, S.:** ¿Ha contribuido el Mercosur al desarrollo económico argentino?; en Revista Integración y Comercio, N° 10, INTAL, Buenos Aires, 2000
- **Corden, Max W.:** *Economic Policy, Exchange Rates and the International System*; The University of Chicago Press, Oxford, Capítulo 15, 1994
- **Department of Trade and Industry:** *Our competitive future: Building the Knowledge-Driven Economy*; DTI, London, 1999
- **Di Gropello, E. y Cominetti, R. (compiladores):** La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana; CEPAL, Santiago de Chile, 1998
- **FECIC-Centro para la promoción de la conservación del suelo y del agua:** El deterioro del ambiente en la Argentina; Buenos Aires, 1988
- **Gatto, F., Cetrángolo, O., Aggio, C.:** Desarrollo económico regional. El desafío de cohesión y equidad federal; en **Vaitsos, C. et. al.:** Cohesión social y gobernabilidad económica en la Argentina; EUDEBA - PNUD, Buenos Aires, 2001
- **Gerchunoff, P. y G. Canovas:** Las privatizaciones en la Argentina, impactos micro y macroeconómicos; UN-CEPAL, Santiago de Chile, 1994
- **Heymann, D.:** Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: la Argentina de los noventa; Serie Reformas Económicas, N° 61, CEPAL, Santiago de Chile, 2000
- **INTAL:** Informe Mercosur: Período 2000-2001; Número 7, Buenos Aires, 2001
- **Llisterri, J.J. y Gatto, F.:** Guía metodológica para la preparación de desarrollo empresarial

y de la pequeña y mediana empresa;
IFM97-104, Washington, DC, 1997

• **Ministerio de Economía:** Caracterización
y evolución del gasto público social 2000;
Serie: Gasto Público, en: Documento
de Trabajo, N° GP/10, Dirección de Gastos
Sociales Consolidados, Buenos Aires

• **Ocampo, J.A.:** Retomar la agenda del
desarrollo; CEPAL, Santiago de Chile, 2001

• **Porter, M. E.:** *The current competitiveness index:
measuring the microeconomic foundations
of prosperity competitiveness; The Global
Competitiveness Report 2000.* Nueva York: *World
Economic Forum/Oxford University Press*, 2000

• **Proyecto PNUD ARG 85/019 y Secretaría
de Agricultura, Ganadería y Pesca y Consejo
Federal Agropecuario:** El deterioro de las tierras
en la República Argentina, Alerta Amarillo;
Buenos Aires, 1995

• **Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.
INTA. Centro de Investigaciones de Recursos
Naturales:** Atlas de Suelos de la República
Argentina, 1990

• **Secretaría de Agricultura, Ganadería
y Pesca y Consejo Federal Agropecuario:**
El deterioro de las tierras en la República
Argentina, Alerta Amarillo; Buenos Aires, 1995

• **UADE:** Las empresas privadas de servicio
público en la Argentina: análisis de su
contribución a la competitividad del país;
Centro de Estudios Económicos de la
Regulación, Buenos Aires, 2001

• **World Bank:** *World development indicators;*
World Bank, Washington, DC, CD-ROM, 2000

• **World Economic Forum:** *Global
Competitiveness Report; World Economic
Forum*, Ginebra, 1999

**PARA RECOMPONER LOS
LAZOS ENTRE LA GENTE
Y LA POLÍTICA**

Copyright © 2002
Programa de la Naciones Unidas
para el Desarrollo – PNUD
Esmeralda 130 piso 13,
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.pnud.org.ar

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

El análisis y las recomendaciones aquí contenidas no reflejan necesariamente la opinión del PNUD.

Impreso en Argentina.
Noviembre 2002

Hecho en depósito que establece la ley 11.723

Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina / 2002

LA DEMOCRACIA Y LOS ARGENTINOS

AUTORES

La presente publicación es el resultado del trabajo del equipo del Informe sobre la Democracia en Argentina: Juan Carlos Portantiero (Coordinador del Informe y autor principal), Agustina Grigera, secretaria ejecutiva. Consultores: Gerardo Adrogué, Edgardo Mocca, Ana María Mustapic y Osvaldo Pedroso y, a la vez, dentro de las pautas de trabajo propias del PNUD, este equipo mantuvo vínculos de cooperación con consultores con asiento en Chile y en Bolivia. Agradecemos, particularmente, la asesoría permanente brindada por Fernando Calderón de la Oficina del PNUD de Bolivia. Debe destacarse, asimismo, que además del aporte de ese núcleo a la labor permanente del colectivo de investigación, el presente volumen fue elaborado con las contribuciones particulares de Rut Diamint, Diego Escolar, Pablo Semán y Mark Jones . Finalmente, es necesario precisar algunos reconocimientos especiales a personas que de una u otra manera hicieron posible con su aporte la culminación de este trabajo. En primer lugar, a Norbert Lechner, Juan Carlos Torre, Dante Caputo, Carlos Corach, Jesús Rodríguez, Alberto Flamarique y Atilio Bletta, integrantes del núcleo de comentaristas invitado por el PNUD, cuyas críticas y sugerencias enriquecieron la forma final de este volumen. También a Marcelo Escolar y Ernesto Calvo, de la Universidad Torcuato Di Tella y a María Andrea Nardi, integrante del equipo, por su calificada asistencia.

ÍNDICE

DEMOCRACIA Y DESARROLLO HUMANO	6
LA CRISIS POLÍTICA	8
ENCUESTAS E INVESTIGACIONES	20
LA NUEVA PROTESTA SOCIAL	40
CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y PARTIDOS	46
CONCLUSIONES	58
LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA	60
ANEXOS	64
BIBLIOGRAFÍA	70

DEMOCRACIA Y DESARROLLO HUMANO

En medio de una crisis inédita, cuyos contornos sociales y económicos han merecido sendos trabajos de esta colección de Cuadernos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, plantearse una investigación sobre el estado de la democracia en Argentina presupone preguntarse de manera central sobre qué bases se puede reconstruir la relación entre el mundo de la política y el ciudadano. Este interrogante no constituye un mero ejercicio académico sino, por el contrario, partir de la convicción y el conocimiento de que una adecuada reconstrucción de ese vínculo que, como se verá en este trabajo se encuentra quebrado, es parte sustancial de cualquier política de Desarrollo Humano.

La democracia es un régimen político que tiende a asegurar el ejercicio de las libertades colectivas e individuales en su más amplio sentido. Su solidez es crucial si partimos de entender el concepto de Desarrollo Humano como la máxima expansión de las libertades de los individuos para el desenvolvimiento de sus capacidades y habilidades. Sabemos, por experiencia, que en una democracia frágil las libertades no se traducen necesariamente en derechos y, en consecuencia, las posibilidades de alcanzar el objetivo de un Desarrollo Humano se tornan ilusorias.

Indagar sobre qué bases se puede reconstruir la relación entre el espacio de la política y el ciudadano común en Argentina es una preocupación central ante la evidencia empírica y corroborada

en estudios de opinión de que sin un lazo de representatividad y legitimación adecuada, cualquier propuesta para recuperar el rumbo del desarrollo está destinada al fracaso.

Como se describe en los sucesivos capítulos de este Cuaderno, la democracia argentina es frágil y la magnitud de la crisis desatada en los últimos tiempos no hizo más que profundizar la brecha que separa a los ciudadanos de la política, construyendo un escenario de desconfianza que es el menos propicio para encarar la tarea de urgente reconstrucción del tejido social y económico del país.

La insatisfacción que expresan los argentinos con el funcionamiento de su democracia no alcanza a cuestionar su adhesión a la misma, sino todo lo contrario. Sin embargo, ese delicado equilibrio entre el rechazo a un sistema político que se juzga inadecuado y el anhelo de perseverar en el apoyo democrático resulta un borde demasiado peligroso como para obviarlo o sólo recoger sus aspectos superficiales.

Libertad, Democracia y Desarrollo Humano son términos de una misma ecuación que requieren de una responsabilidad compartida para que no se erosione la valoración democrática que los argentinos profesan, luego de décadas de inestabilidad institucional y de una dictadura criminal que marcó un antes y un después en la conciencia cívica colectiva.⁽¹⁾

EL DELICADO EQUILIBRIO ENTRE EL RECHAZO A UN SISTEMA POLÍTICO
QUE SE JUZGA INADECUADO Y EL ANHELO DE PERSEVERAR EN EL APOYO
DEMOCRÁTICO ES UNO DE LOS RASGOS MÁS INQUIETANTES
DE LA ACTUAL SITUACIÓN ARGENTINA.

(1) Entre los principales instrumentos y recursos utilizados para el presente estudio se pueden reseñar: la realización de 24 *focus groups* en las seis regiones geográficas del país para el desarrollo de la etapa cualitativa de la investigación; encuesta nacional de octubre de 2001 sobre 1800 casos, más un módulo ampliatorio sobre 1000 casos más, aplicado en febrero y destinado a apreciar el nuevo clima ciudadano tras las crisis institucionales de diciembre y enero

EL HILO DE SEDA DE LA LEGITIMIDAD

La reconstrucción de la Argentina depende del tenaz esfuerzo por defender nuestra precaria legitimidad democrática contra viento y marea. En 1919, en una Alemania deshecha en sus cimientos por la hecatombe de la Primera Guerra Mundial, Max Weber comparó la acción política al trabajo de horadar una tabla dura, tan resistente -diríamos nosotros- como aquellos durmientes de quebracho que jalonaron en el país la expansión del ferrocarril. Por donde se lo mire, el paisaje político, opaco y herido por la fragmentación, invita a esa exigente tarea. (...) De todos modos, codo a codo con estas consideraciones pragmáticas, sigue pendiente la obligación de reconstruir la representación política y, en última instancia, de asegurar la plena legitimidad de la república democrática. Este es un deber que, para su mejor entendimiento, debe abarcar al país entero.

Natalio R. Botana, La Nación, 5/9/02

últimos; 43 entrevistas en profundidad a dirigentes políticos de distintos niveles; entrevistas a miembros de las Fuerzas Armadas; 8 paneles de debate con la participación de 26 líderes y formadores de opinión; entrevistas a informantes clave de diversos sectores; diálogo con representantes de organismos oficiales y privados, locales y extranjeros, encargados de la formación de agentes de gobierno.

LA CRISIS DE LA POLÍTICA

Naturaleza y proyecciones de la crisis

¡Que se vayan todos! Desde diciembre de 2001 ese grito multitudinario se esparció, recurrentemente, por calles y plazas de la Argentina, marcando el punto más alto de la desafección entre ciudadanía y políticos que ya venía madurando a partir de sucesivos fracasos gubernamentales que agravaban progresivamente la crisis de las instituciones.

La fallida experiencia de la Alianza electoral, que reemplazó a Carlos Menem en la presidencia de la República, después de una década ininterrumpida de gobierno, culminó en un proceso de deterioro de la relación de los habitantes con la dirigencia política, que encontraba su raíz principal en una economía que llevaba más de tres años de continua recesión y que había acelerado la pauperización de capas cada vez más vastas de la población (Ver Cuaderno *Desarrollo Humano. Desigualdad y Pobreza*). La crisis aparecía, así, global, porque confluían en ella factores económicos, sociales, políticos y aun culturales, que no sólo se acumulaban sino que se potenciaban entre sí.

Al descrédito de los partidos habría de sumarse el de las instituciones republicanas: la Justicia, el Parlamento y el Poder Ejecutivo, incapaces de inspirar confianza en la población. La continuidad democrática, como clave de la legitimidad,

no parecía estar en juego, pero sí la evaluación realizada por los ciudadanos del desempeño de sus representantes, que aparecía en todas las encuestas de opinión como francamente negativa. De tal modo que la crisis de representación se articulaba con una crisis de gestión y los políticos debían naturalmente aparecer como los “grandes culpables” del descontento, en tanto eran y son percibidos como los primeros responsables del ordenamiento de la sociedad.

En un contexto de crisis económico-social inédita, este trabajo se centró en la investigación de los desafíos que enfrenta la política como espacio de construcción de los lazos entre representantes y representados.

En la medida en que el desempeño de los partidos en el ejercicio del gobierno aparecía ante la opinión pública como el principal núcleo responsable por el descalabro institucional, nos propusimos instalar puntos problemáticos de debate como base posible de un proceso de transformación de sus estructuras que se acomodara con la expectativa general de una reforma de las instituciones que las tornen más representativas de las demandas de la sociedad. Independientemente de su complementación a través de otros mecanismos más directos, en las condiciones de complejidad de las sociedades modernas, la forma de la democracia es la representativa y su instrumento principal los partidos. Esa convicción sostiene nuestro trabajo, así como la voluntad de contribuir con él en la búsqueda de fórmulas que puedan reconciliar a la sociedad argentina con los partidos. Pero es también evidente que ese piso representativo no alcanza a contener la necesidad de participación que

Sería un error equiparar la democracia con la celebración de elecciones regulares (...) la democracia requiere también que sus instituciones funcionen correctamente. (...) Además, requiere una sociedad civil vibrante que pueda ejercer un control del gobierno y de los grupos de intereses y proporcionar formas alternativas de representación política.

Informe sobre Desarrollo Humano 2000, PNUD

muestra la ciudadanía y que se expresa en una intensa movilización social que requiere de otras instituciones complementarias.

Cierto es que la desafección entre ciudadanos y partidos es un problema común en todas las sociedades, pero la magnitud e irritación colectiva que en la actualidad ha alcanzado en nuestro país no tiene muchos equivalentes.

¿En qué grado esa desconfianza frente a la política no puede devenir en rechazo a la democracia? ¿Hasta qué punto la visión negativa sobre el presente comienza a aparecer como un debilitamiento del apoyo a la democracia en tanto régimen? Los datos que surgen del Latinobarómetro 2001 indican que los efectos de la crisis económica y el mal desempeño de los gobiernos, han impactado fuertemente sobre todos los países latinoamericanos, de modo que el apoyo a la democracia cayó 12 puntos en un año: de 60% en 2000 a 48% en 2001. La satisfacción con la democracia se deslizó también en el mismo período 12 puntos: 37% en 2000 y 25% en 2001. El peso que la crisis económica en el continente tiene en la percepción de la ciudadanía, lo determina el dato de que 51% de los ciudadanos opinó que el desarrollo económico es más importante que la democracia. Sólo 25% sostuvo que la democracia es más importante y 18% afirmó que ambos conceptos son igualmente importantes. Estas cifras latinoamericanas difieren con las de otros países que vivieron transiciones a la democracia, como España, donde un sondeo similar, en 1998, concluyó con 84% de apoyo a la democracia, sólo 6% a favor de un gobierno autoritario

y un 7% entre a quienes ambas posibilidades les da lo mismo. (2)

Al comparar índices de apoyo y satisfacción de la democracia sobre la base de los barómetros de opinión de cada región, surgen los siguientes datos:

	APOYO	SATISFACCIÓN
EUROBARÓMETRO	78%	53%
AFROBARÓMETRO	69%	58%
EUROPA DEL ESTE	53%	29%
LATINOBARÓMETRO	48%	25%

Fuente: Latinobarómetro, 17 países 2001; Eurobarómetro para Unión Europea, 1997-1999; Afrobarómetro, 12 países 1999-2000; New Democracies barómetro 9 países 2000

El caso argentino merece algunas reflexiones. Según datos de 2002 del Latinobarómetro, un resultado llamativo es que **a pesar del colapso económico, el apoyo a la democracia se ha incrementado, aunque no asuman con exclusividad, como veremos, los rasgos de la democracia de partidos.** (3) Durante años, Argentina compartió las oscilaciones de valoración de la democracia en todo el continente, ocupando una posición entre quienes más apoyo y satisfacción exhibían, como Uruguay y Costa Rica, y quienes menos demostraban, como Colombia, El Salvador y Paraguay. Así, en el continente la democracia había tenido un apoyo estable entre 1996 y 2000 de 60%, con una caída muy brusca en 2001, a 48%. En las dos mediciones realizadas para este estudio (octubre de 2001 y febrero de 2002), antes y después de los sucesos que terminaron con

(2) "Cae en América Latina la valoración de la democracia", en Clarín, Buenos Aires, 16 de marzo de 2002.

(3) "El caos económico no logró debilitar la democracia", The Economist, reproducido por La Nación, 18-8-02.

UN RASGO DISTINTIVO DE
LAS ÚLTIMAS MEDICIONES
EN ARGENTINA ES QUE
A LA PAR DE QUE CRECIÓ
LA ADHESIÓN A LA
DEMOCRACIA, CAYÓ
OSTENSIBLEMENTE
LA CONVICCIÓN SOBRE
LA NECESIDAD DE LOS
PARTIDOS POLÍTICOS.

el gobierno de De la Rúa, las cifras obtenidas sufrieron algunas modificaciones significativas. Mientras en octubre 57% de los encuestados declaraba que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno, en febrero, tras la crisis, esa cifra había subido a 62%, los mismos 5 puntos que se restaban de los ciudadanos que en un 18% habían señalado en la primera encuesta que en algunas circunstancias un gobierno autoritario podría ser preferible a uno democrático y que en la segunda muestra descendían a 13%.

Simultáneamente con ese crecimiento de la adhesión a la democracia, decrecía la convicción sobre la necesidad de los partidos políticos. En octubre, 60% de los encuestados opinaba que sin partidos no podía haber democracia, cifra que descendía a 47% en febrero. La convicción de que la democracia podía funcionar sin partidos políticos subía en exacta proporción: 41% de los argentinos lo señalaba, contra 28% que pocos meses antes pensaba lo contrario. Como complemento que torna más inteligible esta percepción que, por un lado, hace crecer la valoración de la democracia y al mismo tiempo decrecer el peso de los partidos políticos, 20% de la población respondía que había participado en alguna reunión pública vecinal o marcha de protesta en los dos meses anteriores y 57% sostenía que dichas manifestaciones colectivas y espontáneas influían bastante o mucho en las decisiones de los dirigentes. **Gran parte de la ciudadanía se halla a la búsqueda de otras formas democráticas complementarias, más directas y horizontales de asociación y protesta, en sustitución de la oferta brindada por los partidos.**

Cómo ven los argentinos a la democracia

Cuando los argentinos son interrogados respecto a qué entienden por democracia, surgen dos rasgos significativos. Por un lado, valoran casi del mismo modo a los derechos civiles, sociales y políticos como sus principios constitutivos. Pero, por otro, en el momento de jerarquizarlos, el acento se coloca sobre los derechos sociales: salud, educación, vivienda y trabajo. En consecuencia, 6 de cada 10 consideran que hay democracia cuando se garantiza el bienestar de la gente, atribuyéndole al voto y a la libertad de expresión un carácter secundario. Sólo 3 de cada 10 considera que hay democracia cuando se garantizan los derechos políticos aunque mengüen los derechos sociales.

En sus estudios sobre modernización, **Gino Germani** distinguía dos formas de acceso a la democracia con participación total: una, la clásica, que llamaremos republicana, suponía una secuencia, dibujada por T. E. Marshall, que partía de la consecución de los derechos civiles, proseguía con los derechos políticos para culminar con los derechos sociales, caracterizando en su conjunto a los rasgos del moderno Estado de Bienestar. Otra, propia de sociedades como la Argentina, en la que la participación total llegaba de la mano de regímenes de tipo “nacional-popular”.

Una característica del perfil de ciudadanía resultante de esta última fórmula histórica fue, en su origen, la anticipación por parte del Estado de los derechos de ciudadanía social, en desmedro de sus aspectos civiles y políticos, así como la recuperación de elementos del patrimonialismo y del corporativismo en la organización de las demandas de la sociedad; todo ello en el marco

de una situación económica de prosperidad. Estos rasgos determinaron una sobrevaloración del papel del Poder Ejecutivo y una cultura política orientada a la negociación directa con el gobierno y no a través de las mediaciones que implica la representación. Por otro lado, los procesos de inclusión, más ligados a una tradición comunitarista que liberal-republicana de la participación, no acompañaron su etapa de expansión con el necesario desarrollo de una ciudadanía fiscal capaz de subvenir a sus costos (Ver *Cuaderno Desarrollo Humano. Competitividad en las provincias*), lo que obligó a un financiamiento inflacionario que terminaría por desvalorizar a la moneda y al poder; en una palabra, a la capacidad del Estado para seguir operando como agente redistributivo a favor de los sectores populares.

Es cierto que tanto en las situaciones que hemos denominado esquemáticamente como “republicanas” o “nacional-populares” tienen primacía en la mayoría de la población las aspiraciones al bienestar general. En ese sentido, la percepción sobre la democracia como ideal colectivo no difiere entre ambas: se trataría de un régimen

“... para juzgar el desarrollo económico no basta con observar el crecimiento del PNB o algunos otros indicadores de la expansión económica general. También tenemos que observar la influencia de la democracia y las libertades políticas en la vida y las capacidades de los ciudadanos (...) Los derechos políticos y humanos brindan a los individuos la oportunidad de llamar con energía la atención sobre sus necesidades generales y de demandar la adopción de debidas medidas. La respuesta de los gobiernos al profundo sufrimiento de los individuos suele depender de las presiones que se ejerzan sobre ellos y es ahí donde el ejercicio de los derechos políticos (votar, criticar, protestar, etc.) puede ser realmente importante. Esta es una parte del papel “instrumental” de la democracia y las libertades políticas”.

Desarrollo y libertad, Amartya Sen, Planeta, Buenos Aires, 2000

que debe articular la consolidación de todos los derechos.

La diferencia entre los modelos estaría en que en las situaciones culturalmente “nacional-populares” existe una conciencia corporativa de “derechos adscriptos” que deben venir del Estado y en el otro ejemplo lo que prima es el principio igualitario del “derecho a tener derechos”, como una batalla que debe encarar la sociedad civil a través de su participación en el uso de sus derechos civiles y políticos.

Bajo distintas formas, el perfil de ciudadanía más extendido en la Argentina es de tipo “nacional-popular” y esa percepción se acentúa cuando más descendemos en el nivel económico-social. Una de esas formas es la jerarquización que los ciudadanos hacen de las condiciones mínimas para la existencia de la democracia. Mientras el primer lugar (69% de las respuestas) está ocupado por quienes creen que hay democracia cuando se garantizan la salud, la educación y la vivienda; quienes consideran que la libertad de opinión y de expresión son sus elementos esenciales ocupan el tercer lugar (45%) y los que sostienen como principio definitorio la igualdad ante la ley, con 34%, están en el quinto lugar. Esta prioridad de los derechos sociales se advierte más aún cuando 63% de los argentinos considera que hay democracia si se garantiza **“el bienestar de la gente con trabajo, salud y educación y, en ese sentido, el voto y la libertad de opinión son secundarios”**, mientras que sólo 29% sostiene que hay democracia cuando se garantiza **“el voto y la libertad de expresión aunque existan problemas como el desempleo y la falta de salud o educación”**. De tal modo a 49% de los ciudadanos

“personalmente no le importaría que llegara al poder un gobierno autoritario si pudiera resolver los problemas económicos del país” y cuanto menor es el nivel socioeconómico mayor es la probabilidad de apoyo a una alternativa autoritaria: las cifras de nuestra encuesta indican que hay una probabilidad de 67% que un argentino en el nivel socio-económico más bajo apoye un gobierno no democrático mientras que sólo 33% de los sectores más acomodados lo apoyarían.

Existe, además, por parte de la población, un bajo nivel de conocimiento o conciencia de los derechos y los deberes que le caben a un ciudadano

Pregunta: “¿Cuál diría usted que son sus derechos como ciudadano y como persona que vive en una democracia? Por favor, dígame todos los que recuerde o piense que son sus derechos”.

	MENCIONA	NO MENCIONA
DERECHO A UN TRABAJO/SALARIO	57	43
DERECHO A LA EDUCACIÓN	31	69
DERECHO A LA SALUD	28	72
LIBERTAD DE EXPRESIÓN/DE OPINIÓN	16	84
DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA	15	85
DERECHO AL VOTO	15	85
DERECHO A LA SEGURIDAD FÍSICA	14	86
LIBERTAD (EN FORMA GENÉRICA)	10	90
IGUALDAD ANTE LA LEY/JUSTICIA	9	91
LIBERTAD DE RECLAMAR/PROTESTAR	7	93
IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	6	94
LIBERTAD DE MOVIMIENTO/ASOCIACIÓN/ORGANIZACIÓN	3	97
DERECHO A EXIGIR RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS	3	97
DERECHO A LA VIDA (NO MUERTE/TORTURA)	3	97
DERECHO A PARTICIPAR EN ASUNTOS POLÍTICOS	1	99
DERECHO A LA INFORMACIÓN	1	99
OTROS	24	76

Base: Total entrevistados (n=1862).

en democracia. Este hecho es ampliamente reconocido por los entrevistados: 79% admite que los argentinos no conocen sus derechos y 73% que no exigen su respeto. Aquí también los derechos sociales ocupan el primer lugar: 56% sólo mencionó a éstos (salud, educación, trabajo, seguridad) como derechos de la persona en democracia, mientras los derechos civiles y políticos quedaban en un segundo plano. Respecto de los deberes, 28% mencionó en primer lugar **“trabajar y cuidar de uno mismo”** y sólo 2% **“informarse de asuntos públicos”**. Combinados, derechos y deberes, expresan esta idea de una ciudadanía más populista que republicana, lo que se refuerza con la mirada prevalecientemente puesta en el Estado: **cinco de cada diez consideran que es el gobierno nacional quien más responsabilidad tiene en fortalecer la democracia.**

El desencuentro con los políticos

Es un hecho que los partidos políticos declinan en su representatividad en casi todas las sociedades occidentales. Pero el caso argentino, junto con los de Perú y Venezuela, en América Latina, y el de Italia, en Europa, aparece como un ejemplo límite de desfuncionalización. Nuestros partidos políticos, en su manera actual de operar, fracasan tanto en la relación Estado-sociedad cuanto en la relación Estado-gobierno, es decir como mecanismos de representación y como órganos de gestión.

Estos desaciertos, que han transformado a sus dirigentes en “culpables” favoritos de la situación de penuria que atraviesa la población, pueden

(...) No se puede decir que el problema esté solo relacionado con la crisis de legitimidad de los partidos políticos, con las capacidades de gestión del gobierno o con la debilidad institucional crónica que caracteriza a la región. Más bien estos procesos responden a factores de carácter estructural relativos a una creciente complejización de la sociedad a escala global, de la cual la región no está al margen. Como consecuencia de todo esto, la visión de la política como orientadora del sentido de las aspiraciones sociales y de la propia acción social tiende a perder centralidad. Fernando Calderón Gutiérrez. *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*, Nueva Sociedad, Caracas, 2002.

ser explicados por distintas razones estructurales, pero ello no mengua la propia responsabilidad por su aislamiento y su autorreferencialidad. Podría afirmarse que la crisis de la política como subsistema es parte de una crisis más general: la crisis del Estado en las condiciones de la globalización y del predominio de los mercados expresada en la fórmula Estado débil/mercado fuerte tras la crisis del *Welfare State*. Se trata, por cierto, de un tema muy tratado por la literatura sociopolítica actual. Para Niklas Luhmann la característica fundamental de las sociedades modernas es la primacía de la “diferenciación funcional” que da como resultado una pluralidad de subsistemas sociales, a diferencia de las anteriores sociedades estratificadas. Se trataría de una sociedad sin vértice, en la cual la política (y el Estado) han perdido centralidad, capacidad para dar respuesta a las demandas plurales de la sociedad: el Estado ya no tendría más la capacidad de ser “el destinatario último de todos los problemas que siguen sin resolver (como) cima jerárquica de la sociedad”.⁽⁴⁾ Ante las expectativas de la sociedad (de aquellos que

“elevan sus pretensiones”), el Estado y la política deberían tener una competencia universal para resolver los problemas. Como esa capacidad para otorgar respuestas globales está perimida por la pérdida de su centralidad, la discrepancia entre pretensión y realidad –señala Luhmann– “comienza también a pulverizar los últimos restos de confianza pública”.⁽⁵⁾

Desde otra visión, Alain Touraine coincide en señalar la existencia de procesos de despolitización y desinstitucionalización como resultado de una fragmentación entre mundo simbólico y mundo instrumental, entre cultura y economía, que determina que ya la política deje de ser la fundante del orden social y lo político asuma una “crisis de representatividad, de confianza, que se acentuó a medida que los partidos se

TRES MIRADAS

“Es más fácil de arreglar el problema político que el económico. Creo que el problema político, sinceramente, con medidas fuertes y testimonios importantes, en poco tiempo se puede solucionar. Y por otro lado, si es lo primero que se fortalece está bien, porque de alguna manera la economía tiene que volver a depender de la política”.

Monseñor Jorge Casaretto

La crisis abarca no sólo a la dirigencia política, que es la más sonora y evidente, sino que incluye a todos los dirigentes de la sociedad; también abarca a los medios, pero de manera diferente.

Joaquín Morales Solá

Podemos decir que los problemas de representatividad son más generales y no aparecen solamente en los partidos [...] el movimiento sindical tiene innegables problemas de representatividad e incluso los tiene el movimiento social.

Juana Kweitel, CELS

(4) Una buena síntesis de las ideas de Luhmann sobre la política se encuentra en *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1993.

(5) *Ibidem*, pág. 148.

convertían cada vez más en empresas políticas que movilizaban recursos, legales o ilegales, para producir elegidos que pueden ser comprados por los electores cuando éstos los consideran defensores de sus intereses particulares y a los que ya no podemos considerar como agentes de la creatividad social”.⁽⁶⁾ Quizás, aquí resida la causa más profunda del descontento frente a la política: mientras la gente vota para que los políticos equilibren el poder económico de los mercados, aquéllos, en cambio, se alían o se doblegan frente a él. En el caso argentino esta deslegitimación colectiva de toda forma actual del operar de la política, encuentra como causa inmediata la fallida experiencia del gobierno de la Alianza, que obturó una expectativa colectiva de alternancia eficaz de los grandes partidos, consolidando la idea sobre la incapacidad de la política para resolver los gravísimos problemas sociales.

Pero lo político no desaparece, sigue buscando su lugar, activando lo que algunos autores llaman la “subpolítica”, i.e. la lucha por una nueva dimensión de la política en la que ésta “irrumpe y se manifiesta más allá de las responsabilidades y jerarquías formales”.⁽⁷⁾

El dilema de los partidos

El déficit de la política está en la dificultad por parte de los ciudadanos de asociarla con la idea de buen gobierno. Como hemos visto, no se trata de un rechazo a la política en general, sino la manifestación de una disconformidad por sus promesas incumplidas. En ese sentido, la opinión de representantes de distintas elites que se comentan más adelante, parece coincidir en que la **crisis no abarca sólo a la dirigencia**

política sino a la totalidad de la dirigencia.

La demanda mayoritaria de la población busca mejorar la calidad de la política y de los políticos, un esfuerzo que se considera necesario y posible. En la práctica, se impone en gran parte de la sociedad un razonamiento que separa la política “que es” de la política “que debe ser”. La primera es la descripción de la forma cotidiana que asume la actividad política y su consecuente evaluación negativa: son los políticos que “hoy existen”, signados por la corrupción, la ineficiencia y la concentración de poder. La segunda, “la política que debería ser” es la valoración positiva de la existencia de la actividad política como única forma de administración de las diferencias en las sociedades. Así, en octubre pasado, 95% creía que era necesario mejorar la calidad de la política y 79% lo consideraba posible.

¿Tiene la dirigencia política capacidad para tomar iniciativas transformadoras que estén a la altura de la intensidad del malestar ciudadano? Las entrevistas realizadas a sus miembros dan cuenta de que existe en ellos, a la vez, una clara conciencia del deterioro de su imagen y cierta perplejidad acerca de cuál sería el camino a seguir para revertir ese desprestigio.

El punto central de reproche a los partidos políticos es su tendencia a actuar de manera autorreferente, esto es, a estar más preocupados por las condiciones de su reproducción que por la creatividad de las relaciones que deben mantener con el resto de la sociedad.

La percepción de que los partidos vienen empoberciendo su función representativa es un tema corriente del análisis político en Occidente,

(6) Alain Touraine, *¿Podremos vivir juntos?*, México, FCE, 1997.

(7) Ullrich Beck, “La reinención de la política: Hacia una teoría de la modernización reflexiva”, en U. Beck, A. Giddens y S. Lasch, *Modernización reflexiva*, Madrid, Alianza, 1997. Ver también, Zygmunt Bauman, *En busca de la política*, FCE, Buenos Aires, 2001.

“Una de las principales causas de la crisis de la política en la Argentina es que el sistema de partidos políticos no representa adecuadamente a la sociedad. La bipolaridad de un partido peronista y un partido radical, ya no va. Porque falta, por un lado, un fuerte partido de derecha, y por el otro, uno de centro-izquierda socialdemócrata”.

Torcuato Di Tella

lo que no les haría perder su centralidad en la gestión democrática, a condición de que se transformen.⁽⁸⁾ Dicha transformación supone un ajuste de los partidos con las nuevas relaciones sociales que se plantean en el mundo contemporáneo y con las nuevas formas de representación que algunos autores, como **Bernard Manin**, tratan como una “metamorfosis” que ha de conducir a una “democracia de lo público”. El primer aspecto a considerar es el de la articulación de los partidos con la sociedad, cada vez más compleja y diferenciada, con un perfil ciudadano en el que se expresan intereses crecientemente particularizados. Una visión del tema señala que los partidos deben ser expresión de la sociedad, con la misión de solucionar sus problemas. Otra, más ajustada a la misión creativa de un proyecto político cultural, sostiene que la principal función de los partidos es plantear la agenda de problemas, si bien no de manera autista, pero influyendo y modificando la trama heterogénea de la sociedad civil.

Peter Mair señala que el rol legítimo de los partidos en democracia debe apoyarse sobre tres garantías. La primera, la adopción de decisiones correctas de gobierno. Solo puede terminarse con la desafección entre ciudadanía y políticos cuando los primeros se vean representados a través de un buen gobierno y de una buena gestión de la oposición. La

segunda, su apertura y accesibilidad, debiendo evitar los partidos la competencia con los movimientos sociales o con otros canales de representación. La tercera garantía es la capacidad de mantener la función de representación de sectores que no se expresan a través de otros mecanismos de agregación de intereses y cuyo único recurso para hacer sentir su voz es el voto. Está claro que el sistema de partidos en la Argentina adolece de estas tres prescripciones y por eso ha entrado en colapso.

Una importante característica que influye sobre la debilidad creciente del sistema político deriva del funcionamiento de nuestro régimen federal. Su funcionamiento cristaliza una matriz política dual, un sistema político dividido entre un régimen de partidos que intenta, con dificultades, representar una escala nacional y “centros” y “periferias” estructuradas por la organización federal que atienden a sus situaciones particulares. Ambas dimensiones se hallan hoy en crisis y plantean serios problemas de gobernabilidad en la relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

Luego de la reforma constitucional de 1994, en la que los partidos políticos aparecen por primera vez como “instituciones fundamentales del régimen democrático” (artículo 38), se reemplaza la figura de los colegios electorales para los comicios presidenciales por la elección directa en distrito único, lo que determina que el centro y sobre todo la región metropolitana, donde se agrupa la mayor parte de la población, sea decisivo para la elección del Ejecutivo, mientras que la periferia, en la medida en que la mayoría de los

(8) En el análisis seguimos, entre otros, a Peter Mair, *El futuro de los partidos, los partidos del futuro*, mimeo, 1999.

legisladores se eligen en ella, mantiene el control del Parlamento, dada la sobrerrepresentación que tienen las provincias pequeñas, asegurada por ley que confiere un mínimo de cinco diputados nacionales por provincia, independientemente de su base demográfica. Esto da lugar, por un lado, a un duopolio partidario de efecto mayoritario proclive a instalar la hegemonía de un solo partido en un buen número de distritos, lo que desalienta la aparición de terceras fuerzas y, por otro lado, a un sistema político dividido entre Ejecutivo y Legislativo que fomenta la inestabilidad. Los grandes partidos nacionales, por su parte, dado el impacto que tiene sobre ellos su organización de tipo territorial, favorecen la carencia de liderazgos nacionales fuertes y la fragmentación de su poder, hasta transformarse en verdaderas confederaciones de partidos. Trasladado a la gestión de gobierno, este choque entre Ejecutivo y Legislativo se transforma en una fuerza centrífuga en la que muchos actores poseen poder de veto: a la clásica división tripartita del poder se le agrega una nueva instancia, la de la “liga de gobernadores”, mientras los partidos nacionales pierden su capacidad de contener al sistema representativo y corren el riesgo de devenir una mera réplica de la fragmentación. Ese estado de las cosas obligaría a la constitución de dobles coaliciones, “partidarias” y “federales”, para construir acuerdos de gobernabilidad nacional, lo que deteriora, cuando no se llega a ellos, la posibilidad de decisión estatal y potencia el desencanto de la ciudadanía frente a la política. Tal cual está planteada la discusión sobre la

reforma política en la opinión pública, oscila entre dos ejes: uno, predominante, que se remite a su costo y otro más soterrado, a su calidad. Acerca del primero, las cifras estimadas han oscilado desde los dos mil millones de pesos anuales al disparatado número de veinte mil millones. Un cálculo que surge de una investigación sobre el tema es la que fija el gasto en un poco más de cinco mil millones de pesos anuales, lo que implica un 5% del gasto público consolidado total. Dicho número surge de la suma consolidada (Nación, Provincias y Municipios) del gasto en funcionarios políticos, funcionarios temporarios y legisladores, lo que no equivale exactamente a lo que se llama “el costo de la política”, “ya que en éste se debería incluir, por ejemplo, el desvío de programas sociales como consecuencia de su asignación por razones políticas y no sobre la base de las necesidades sociales de la población; los sobrepagos abonados en las compras estatales por actos de corrupción; las ineficiencias de la burocracia y los aportes a los partidos políticos”.⁽⁹⁾

La prioridad en el debate la han tenido hasta ahora los esfuerzos por limitar los costos, reforzando así un pernicioso sentido común generalizado que, en el límite, podrá generar un gasto político muy barato pero de pésima calidad democrática con el agravante que los actuales problemas de representación y de gestión adquieran todavía mayor vigor.

El problema del costo de la política no radica, básicamente, en su magnitud sino en su distribución y en su uso, esto es, en su calidad. En verdad, para que un proceso de reformas tenga éxito es necesario que ambos temas se articulen

(9) Cfr. *Gasto en funcionarios políticos, funcionarios temporarios y legisladores*, Documento de Trabajo número 6, Grupo Sophia, Buenos Aires, s/f

EL VERDADERO PUNTO
OSCURO DE LA
FINANCIACIÓN
DE LA POLÍTICA ESTÁ
EN LOS COSTOS DE LA
POLÍTICA INTERNA
PARTIDARIA, CUYAS BASES
SON LA UTILIZACIÓN
IRREGULAR DE RECURSOS
PÚBLICOS COMO ÁMBITO
PARA LA GENERACIÓN
DE EMPLEO EN MANOS DE LOS
"PUNTEROS" PARTIDARIOS.

conceptualmente y en el tiempo. No hay reforma posible de la política sin transformar el funcionamiento de los partidos y de las instituciones principales de la democracia representativa, lo que implica una reformulación profunda de las relaciones del sistema de partidos con las expectativas de la ciudadanía y, a la vez, con los recursos del Estado.

En el primer caso, para que los partidos dejen de tener como centro de actividad su reproducción interna y, en el segundo, para atacar en verdadera profundidad los costos de la política que se hallan, sobre todo, en los aspectos “ocultos” del financiamiento paraestatal de sus clientelas. Por eso, no hay reforma política posible sin reforma del Estado y sin un autoexamen profundo de su funcionamiento por parte de los propios partidos. El añadido de la creación de una **agencia estatal**, al estilo del Instituto Federal Electoral de México, dotado de autonomía, en el que participan el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, podría garantizar una auditoría verdaderamente independiente sobre el funcionamiento del sistema político.

Como hemos señalado, la discusión presente elude esta problemática para fijarse centralmente en mecanismos que, a cualquier precio, pueden contribuir a lo que se califica como una “reducción drástica” de su costo: operaciones sobre la duración de las campañas, disminución en un 25% del número de legisladores y del monto de sus dietas por ejemplo. A estas medidas se añaden otras, que aluden más a la calidad del sistema político, como la modificación del régimen electoral, eliminando la llamada “lista sábana” e introduciendo la posibilidad de candidaturas al margen de los partidos.

En la primera alternativa, las medidas propuestas pueden ocasionar más problemas que los que resuelven. Si se toman, por ejemplo, medidas efectistas como una disminución exagerada de las dietas (o en el caso de ciertos municipios su eliminación total) se corre el riesgo de elitizar y plutocratizar la representación, transformando a la actividad política en monopolio de los que tienen recursos personales, llevando a un retroceso de cien años en la calidad de la democracia. Además, es de advertir que un recorte de 25% en el número de los cargos legislativos erosionaría duramente la posibilidad de incorporación de minorías al Parlamento.

Resulta superficial plantear sólo en ese nivel el tema del financiamiento, aunque nadie deje de estar de acuerdo en que, por ejemplo, existen dietas exorbitantes que agobian a poblaciones empobrecidas y que deben ser obviamente reducidas, así como un exceso de representantes en muchos distritos. Pero el verdadero punto oscuro de la financiación de la política está en los costos de la política interna partidaria, cuyas bases son la utilización irregular de recursos públicos como ámbito para la generación de empleo en manos de los “punteros” partidarios. **Sólo una profunda transformación interna de los partidos y un rediseño del Estado podrían contribuir a eliminar estas “cajas negras” millonarias y espurias que constituyen el verdadero núcleo del problema del costo de la política.**

El otro aspecto de la reforma de la política que más resonancia tiene en los medios y en la opinión pública es la modificación de la dinámica partidario-electoral, lo que se traduce en las invectivas recurrentes contra el llamado sistema de la lista sábana, o sea, el de las listas cerradas

y bloqueadas. Es cierto que este sistema privilegia la relación de los electores con el partido antes que con los candidatos, pero es verdad también que este sería un problema para la elección de diputados en los grandes distritos –en especial Capital Federal y Gran Buenos Aires– y no para el resto del territorio. Menos todavía para la elección de senadores, donde no existe el problema de la despersonalización.

El reclamo por la implementación de circunscripciones uninominales olvida que con ese método se resentiría la pluralidad ideológica, al perderse la representación de las minorías que asegura la proporcionalidad; que no podría cumplirse con el obligatorio cupo femenino y se acrecentaría, en desmedro de los partidos y a favor de la personalización de la política, el peso de los medios de comunicación concentrados en la selección de los liderazgos.

Cuando se habla de la necesidad de reemplazar las listas sábana es menester agregar con qué instrumento se las quiere reemplazar, porque aquí también el remedio puede ser peor que la enfermedad en términos de calidad democrática. No hay que olvidar que un sistema electoral debe asegurar, además de la mayor cercanía posible entre representantes y representados, el respeto a las minorías y la proporcionalidad en la distribución de las bancas, para que entre en la deliberación la mayor cantidad de expresiones ideológicas.

Una agenda mínima de las reformas que deben ser discutidas por la sociedad y por los partidos, tendiente a desestatizar a éstos y a religarlos con la ciudadanía debería incluir los siguientes puntos, más allá de la tarea de autocorrección que los propios partidos deberían realizar:

- Implantación de mecanismos que transparenten el financiamiento de la política.
- Redefinir un régimen electoral que optimice la relación entre representantes y representados, respete a las minorías y asegure el pluralismo.
- Crear una agencia electoral independiente.
- Reformar el régimen de los partidos políticos: mecanismo interno de selección de candidaturas, programas de capacitación de sus cuadros, auditorías externas sobre el uso de los fondos, proceso obligatorio de reafiliación de sus miembros.
- Rápida reglamentación de los instrumentos de democracia directa incluidos en la Constitución Nacional, para otorgarle a la manifiesta voluntad de participación de la ciudadanía un canal legítimo y ordenado.
- Finalmente, temas que hacen a la reforma de la Administración Pública, profesionalizando la elección de sus cuadros, a la reforma del Sistema Tributario y su relación con el Sistema Federal.

Toda esta problemática mínima requiere acuerdos que lleven a políticas de Estado y aun la posibilidad de abrir un debate sobre reformas constitucionales que, entre otros temas, permitan la discusión sobre la funcionalidad de un sistema semiparlamentario que exprese mejor la complejidad de las opciones ciudadanas a través de coaliciones que fortalezcan el poder gubernamental y minimicen el costo institucional de las crisis políticas.

Los argentinos y la democracia

En febrero de 2002, dos de cada diez argentinos afirmaban haber participado en alguna de las variadas formas de protesta que recorrieron las calles de las principales ciudades del país, durante los meses de diciembre y enero últimos. Esa inusual escala de participación ciudadana activa es paralela a un crecimiento del descrédito de los partidos políticos: la idea de que la democracia no puede funcionar sin partidos políticos, que en octubre de 2001 reunía el consentimiento de 60% de las personas, veía reducir la adhesión ciudadana a 47%. Al mismo tiempo, crecía llamativamente entre los argentinos el respaldo de la democracia: de 57% según la medición de octubre del año anterior se había pasado a 62%. Es posible que este puñado de referencias estadísticas esté señalando un camino para asumir la complejidad propia de las relaciones entre la ciudadanía argentina y la democracia: el apoyo a la democracia –alto, en relación con los promedios latinoamericanos– convive con un virtual estado de rebelión social y la acentuada pérdida de confianza en las mediaciones políticas.

EL ALTO APOYO A LA DEMOCRACIA CONVIVE CON UN VIRTUAL ESTADO DE REBELIÓN SOCIAL Y LA ACENTUADA PÉRDIDA DE CONFIANZA EN LAS MEDIACIONES POLÍTICAS.

Tal como lo registran las estadísticas del **Latinobarómetro**, el apoyo ciudadano a la democracia ha ido disminuyendo en los últimos años en el conjunto de América latina. El promedio de tal apoyo cayó, a nivel regional, entre 2000 y 2001, de 60% a 48%, mientras que en la Argentina ese índice descendía de 71% a 57%, después de haber alcanzado 76% en 1995. Sin embargo, el fenómeno merece la más detenida consideración

pues la medición del **Latinobarómetro** realizada entre abril y mayo de este año, con 18.563 entrevistas en 17 países, indica que el apoyo a la democracia ha vuelto a crecer en 14 países, entre ellos la Argentina, si bien también aumentó el descontento hacia los partidos. Todo ello obliga a considerar de modo articulado un conjunto de dimensiones analíticas.

La democracia según los ciudadanos

Sin desconocer el debate continuo y permanente que existe sobre el significado del término democracia, su alcance y sus límites, el propósito de esta investigación a ese respecto ha sido explorar qué entiende el ciudadano común por democracia, identificar cuáles son los atributos o características que le asigna y, en consecuencia, comprender qué expectativas y demandas deposita sobre ella.

Una primera aproximación permite afirmar que, a la hora definirla en general, entendida como “una democracia en cualquier parte del mundo”, la absoluta mayoría de los argentinos asigna una importancia alta y similar a la vigencia de los distintos derechos civiles, políticos y sociales. Así, en una escala de 7 puntos, –donde 7 significa que el atributo o derecho en cuestión “es esencial y sin él no hay democracia, y 1 que no es esencial, es decir que puede haber democracia sin él”–, todos los elementos estudiados obtienen promedios superiores a 6 puntos. En un mayor detalle, más de 95% de la población adulta asigna puntajes de entre 6 y 7 a los derechos sociales, como el acceso a la salud, la educación, la vivienda, el trabajo o la seguridad. Proporciones apenas inferiores asignan la máxima importancia a la vigencia de los derechos civiles,

LOS ARGENTINOS TIENDEN A PRIVILEGIAR LA VIGENCIA DE LOS
DERECHOS SOCIALES POR SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y CIVILES

como la libertad de expresión o de opinión, el acceso a tribunales imparciales y la libertad de movimiento y asociación entre las personas y a los derechos políticos, como el voto y la vigencia de elecciones libres, limpias y competitivas. Puede decirse, entonces, que todos los derechos son importantes para los argentinos a la hora de definir una democracia, todos deben estar presentes.

Distinguir entre derechos civiles, políticos y sociales puede tener utilidad analítica, sin duda, pero el ciudadano común tiende a pensar la democracia distinguiendo tan sólo entre dos esferas: los derechos sociales, por un lado, y los derechos civiles y políticos, por el otro. La primera aparece como la esfera de las condiciones de posibilidad para el ejercicio de las libertades civiles y políticas, mientras que la segunda surge como la esfera de la libertad en un sentido amplio y genérico.

Ahora bien, aun cuando es cierto que todos los derechos tienen una importancia central en la definición de una democracia, a la hora de establecer algún tipo de jerarquía entre ellos, una significativa proporción de argentinos tiende a privilegiar la vigencia de los derechos sociales por sobre los derechos civiles y políticos.

Así, puestos a seleccionar las cinco principales características que definen a una democracia, 69% incluyó el acceso a la salud, la educación y la vivienda, 66% al trabajo y 45% a la seguridad. La libertad de opinión y de expresión y la igualdad ante la justicia y la ley, constitutivas

de la ciudadanía civil ocupan un lugar también relevante (45% y 37% respectivamente. Siguen el respeto a los derechos humanos (34%), la igualdad de oportunidades para todos (29%), elecciones libres, limpias y competitivas (26%) y, con porcentajes inferiores al 25%, la existencia de partidos políticos, la independencia del Poder Judicial, la información sobre la gestión de gobierno, la libertad de asociación y de movimiento, entre otros.

Otros indicadores señalan, con mayor énfasis tal vez, la preeminencia que tienen los derechos sociales para la mayoría de los argentinos: 63% considera que “hay democracia cuando se garantiza el bienestar de la gente con trabajo, salud y educación y en este sentido el voto y la libertad de opinión son secundarios”, mientras que sólo 29% sostiene que hay democracia cuando se garantiza “el voto y la libertad de expresión aunque existan problemas como el desempleo y la falta de salud o educación”. Y cabe destacar muy especialmente que no se registran diferencias significativas por clase o sector social respecto de la valoración o privilegio de los derechos sociales en la definición de democracia.

De esta manera, **la mayoría de los argentinos tiende a concebir a la democracia más en términos sociales y económicos que políticos**, a defender una concepción de la democracia social fundada en la igualdad de oportunidades antes que liberal-republicana fundada en la vigencia de ciertas reglas mínimas de juego institucional. Sin embargo, como también lo demostró la **investigación cualitativa** realizada, existe todavía un elemento esencial en la noción de democracia del ciudadano común. **En la Argentina, la democracia es también lo opuesto a la dictadura,**

es lo “otro”, lo “distinto” y, por contraste, lo mejor. De manera simple y directa, la democracia aparece como la no-violencia, la no-tortura y la no-muerte, en referencia a las dictaduras en general y, muy especialmente, al régimen de 1976-1983.

La ciudadanía frente a sus derechos y responsabilidades

Los resultados de la prueba de conocimiento espontáneo de derechos muestran que seis de cada diez argentinos mencionan al trabajo/salario como un derecho propio de un ciudadano que vive en una democracia. Este es el único derecho, del amplio listado de derechos sociales, políticos y civiles, que es conocido y reconocido por la mayoría de los argentinos. La lista de derechos reconocidos por los ciudadanos, siempre de manera espontánea, continúa con otros dos derechos sociales: el derecho a la educación y a la salud, mencionados en cada caso por tres de cada diez. Junto a otros derechos sociales, son mencionados por proporciones inferiores en todos los casos a 16%. En otros términos, la absoluta mayoría, entre ocho y nueve de cada diez, no tiene presente, en una primera aproximación, ciertos derechos civiles y políticos que toda definición mínima y procedimentalista de la democracia contemplaría, como son la libertad de expresión y de opinión, el voto, el derecho a reclamar y la libertad de movimiento y de asociación, etcétera.

La baja instalación pública de los derechos civiles y políticos responde a diversas causas. Entre ellas, cabe destacar la desinformación y el desconocimiento, factores que tienen

un impacto especialmente significativo en los sectores más postergados de la sociedad. En segundo lugar, aparece un grado de desinterés por el conocimiento y el ejercicio de los derechos ciudadanos. La necesidad de asegurarse un ingreso, en un contexto de recesión y desempleo, absorbe el tiempo, los recursos y el interés de las personas y las “obliga” a dirigir sus esfuerzos al cuidado del trabajo y del entorno familiar. Así, *“no queda tiempo para otra cosa”* y la búsqueda de satisfacción a las necesidades propias del mundo de lo privado (trabajo, alimento, educación, salud, vivienda personal y familiar) se transforma en una actividad excluyente. La absoluta mayoría de la ciudadanía no ignora la débil instalación pública de los derechos y una significativa proporción le exige al Estado que se haga responsable de la situación. En efecto, por un lado, ocho de cada diez entrevistados admiten que los argentinos conocen poco o nada sus derechos y una proporción similar también sostiene, al mismo tiempo, que (los argentinos) *“no exigen ni se aseguran de que sus derechos sean respetados”*. El problema es reconocido, pero, por otro lado, y en el contexto de la demanda ciudadana en favor de un nuevo tipo de Estado, 41% de la población adulta afirma que el principal responsable de que los argentinos no conozcan ni ejerzan sus derechos es el Gobierno Nacional, proporción que, cabe señalar, desciende sensiblemente en los sectores más educados (29%) y con mayores recursos económicos (33%). La percepción de que la responsabilidad por la baja instalación pública de los derechos también cae sobre la sociedad en su conjunto es compartida por apenas 26% de los argentinos.

Apenas 2 de cada 10 argentinos no han sentido alguna vez que sus derechos fueron vulnerados

Pregunta: “En lo personal, ¿ha sentido alguna vez que sus derechos no fueron respetados debido a...”?

	SI	NO	NS/NC
SU SITUACIÓN ECONÓMICA	52	46	2
SU NIVEL EDUCATIVO	35	63	2
SU EDAD	26	73	2
EL BARRIO O EL LUGAR DONDE VIVE	23	76	1
LA ZONA DEL PAÍS DONDE VIVE	12	86	2
SU SEXO	8	90	2
SU PAÍS DE ORIGEN	8	90	2
RELIGIÓN	8	90	2
SU COLOR DE PIEL SU PREFERENCIA U ORIENTACIÓN SEXUAL	4	94	2

Base: Total entrevistados (n=1862).

Aun en este contexto, la percepción dominante es que los derechos ciudadanos son vulnerados en la Argentina actual, especialmente por razones vinculadas a la condición económica y social de las personas, aunque otros motivos, como el sexo, la edad, la religión y la preferencia u orientación sexual, también son explícitamente reconocidos. En la práctica, ocho de cada diez argentinos han experimentado, en alguna ocasión y en forma personal, que sus derechos no fueron respetados por alguna de estas razones. Pero otras causas también afectan la vigencia de los derechos ciudadanos en la experiencia personal de los entrevistados. Entre ellas cabe destacar la edad, el sexo y la religión. Si bien 26% de los argentinos sostiene que en alguna ocasión sintió sus derechos vulnerados por su

edad, no se comprobó ninguna relación significativa entre la edad efectiva de las personas y esta experiencia, indicando que en principio no existe un grupo especialmente discriminado en términos etarios. No ocurre lo mismo respecto del sexo: 12% del total de la población siente que su sexo afectó la vigencia de sus derechos y son las mujeres quienes en significativa mayor proporción así se expresan (19%, dos de cada diez mujeres, frente a 4% de los hombres). Finalmente, 8% del total de la población expresa que sus derechos no han sido respetados en alguna ocasión en función de sus creencias religiosas, pero no se han encontrado diferencias significativas según la religión que efectivamente profesan las personas.

Por otro lado, la instalación pública de los deberes ciudadanos es aun menor o más débil que la de los derechos. La lista de responsabilidades ciudadanas es encabezada por “trabajar y cuidar de uno mismo y de su familia” (28%), seguida por “votar” (24%), “respetar y cumplir las leyes en términos generales” (20%), “respeto en un sentido genérico” (24%), “pagar los impuestos” (19%), “ser honesto” (10%), “expresarse y reclamar” (7%), “participar en los asuntos públicos” (6%) e “informarse sobre los asuntos públicos” (2%). Lo cierto es que la absoluta mayoría no especifica sus responsabilidades ciudadanas, hecho que adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que ocho de cada diez argentinos no incluye al voto ni al pago de impuestos entre sus responsabilidades básicas. En suma, la población argentina se caracteriza por la centralidad que asigna a los derechos sociales, así como por la débil instalación en su vida cotidiana de la conciencia y el ejercicio

de sus derechos y deberes. Considera importante el grado en que sus derechos son negados y remite centralmente al Estado la responsabilidad por garantizar el conocimiento y efectivización de los derechos y deberes ciudadanos.

La demanda sobre el Estado como demanda sobre la democracia

Para la absoluta mayoría, el Estado es el principal responsable de satisfacer sus demandas, que se concentran en la vigencia de los derechos

Los principales responsables de solucionar las debilidades de la democracia son el gobierno y los políticos

Pregunta: “Pensando en las cosas que considera que están ausentes o presentes débilmente en la democracia argentina, ¿quién considera que tiene la mayor responsabilidad para tratar de fortalecerla”?

	%
EL PRESIDENTE	55
LOS POLÍTICOS Y LOS FUNCIONARIOS EN GENERAL	46
LOS CIUDADANOS/LA GENTE EN GENERAL	23
LOS DIPUTADOS NACIONALES	14
LOS SENADORES NACIONALES	14
LOS EMPRESARIOS	2
LOS SINDICALISTAS	1
LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	1
LAS IGLESIAS	1
LAS FUERZAS ARMADAS/FUERZAS DE SEGURIDAD	1
LOS VECINOS	1
ESTADOS UNIDOS/FMI	1
LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	1
TODOS	6
OTROS	8
NINGUNO/NADIE	1

Base: Total entrevistados (n=1862).

sociales, pero no olvidan el reclamo de instituciones justas, previsibles y transparentes. Más aun, en la esfera estatal, el Gobierno Nacional es percibido como el responsable casi excluyente, desplazando ampliamente en la percepción ciudadana a los gobiernos provinciales (4%) y a los municipales (3%).

Esta identificación del Estado como el principal responsable convive con el reconocimiento de que, hoy en día, no tiene el poder, los recursos y las capacidades para dar respuesta a estas demandas y, en consecuencia, está en inferioridad de condiciones frente a, por ejemplo, los principales actores económicos. Así, ante la pregunta sobre quién tiene más poder hoy en la Argentina, 54% de los entrevistados afirma que son las grandes empresas, 37% las empresas transnacionales y apenas 25% sostiene que es el gobierno, seguido por los bancos (23%) y los medios de comunicación (17%). En definitiva, para tres de cada cuatro argentinos

En la esfera del gobierno, la demanda cae especialmente sobre el Gobierno Nacional

Pregunta: “Pensando específicamente en el gobierno ¿cuál de las siguientes instancias cree que tiene la mayor responsabilidad de encontrar soluciones a los problemas que según usted tiene la democracia argentina”?

	%
EL GOBIERNO NACIONAL	67
EL GOBIERNO PROVINCIAL	4
EL GOBIERNO MUNICIPAL	3
TODOS	23
NINGUNO DE ELLOS	1
NS/NC	2

Base: Total entrevistados (n=1862).

PARA LA GRAN MAYORÍA
DE LOS ARGENTINOS,
EL ESTADO ES EL
MÁXIMO RESPONSABLE DE
ENCONTRAR RESPUESTAS
A LAS DEMANDAS
DE LA POBLACIÓN

el Estado Nacional no es hoy una organización con poder y autoridad.

Lejos de constituir una contradicción de la opinión pública, colocar al Estado en el lugar del principal responsable de garantizar la vigencia de los derechos sociales y, al mismo tiempo, reconocer sus limitaciones para lograrlo, es la forma como se manifiesta una segunda y más profunda demanda de la ciudadanía: el surgimiento de un Estado activo en la defensa del bien común. En esta segunda demanda, democracia y Estado no son claramente distinguibles, de manera tal que es el “Estado democrático” quien debe, siempre desde la percepción ciudadana, dar respuesta a este reclamo.

La ciudadanía frente al funcionamiento de la democracia

Utilizando nuevamente una escala de 7 puntos, –pero donde 7 significa ahora que el atributo o derecho “está vigente” y 1 que “está ausente”–, se observa que todos los derechos sociales reciben promedios sustancialmente bajos, alrededor de 2 puntos, indicando que, para la gran mayoría, estos derechos están ausentes en la Argentina actual. Por el contrario, los promedios asignados a los derechos civiles y políticos (elecciones libres, limpias y competitivas, libertad de opinión y de expresión, libertad de asociación y movimiento, etcétera) oscilan entre 4 y 5 puntos, indicando, en este caso, un nivel de vigencia significativamente mayor de estos derechos, siempre desde la perspectiva ciudadana. La única, y especialmente significativa, no-vigencia de un derecho civil es la igualdad ante la ley y la justicia.

En perfecta sintonía con la percepción dominante sobre la democracia, la satisfacción de los derechos sociales constituye la principal demanda

de la población. Durante la última década, la solución a los problemas de la desocupación y la pobreza ha absorbido, junto con la demanda de una eficaz lucha contra la corrupción, el núcleo de los reclamos ciudadanos. Y en la actualidad, seis de cada diez argentinos sostienen que la desocupación es uno de los tres principales problemas del país, seguido por la corrupción (48%), la educación (25%), la pobreza (22%) y la inseguridad (20%). Los estudios cualitativos muestran, una vez más, la centralidad de los derechos sociales para la ciudadanía: su satisfacción es entendida lisa y llanamente como *“el acceso a una vida digna... a ser felices”* y como la posibilidad de *“ocuparme de esas otras cosas (en referencia al ejercicio de derechos y responsabilidades) en las que ahora no puedo ni pensar”*.

En efecto, la no-vigencia de los derechos sociales es vivida con tal intensidad que hoy domina la imagen de una sociedad excluyente. El 97% sostiene que la pobreza, entendida como la cantidad de gente que no tiene recursos para vivir dignamente, es un rasgo distintivo de la Argentina actual; 95% opina de igual forma respecto de la desigualdad social, entendida como una distribución inequitativa e injusta de la riqueza, y 93% hace lo propio sobre la polarización social, entendida como la distancia que separa a los más ricos de los más pobres. Esta mirada sobre la actual sociedad argentina representa un consenso que no reconoce diferencias por sexo, edad o clase social. De esta manera, en lugar de la próspera sociedad de clases medias que durante tantos años caracterizó a la Argentina, literalmente se impuso en la ciudadanía la imagen de una sociedad dominada por la pobreza, la desigualdad y la polarización social, es decir, la imagen de

una sociedad incapaz de proteger a sus propios integrantes.

La investigación cualitativa también permitió identificar otras dos razones de insatisfacción con la democracia que, si bien parecen tener un menor impacto que la no-vigencia de los derechos sociales, están presentes en la ciudadanía y contribuyen a erosionar la legitimidad del sistema. En primer lugar, la percepción generalizada de que la corrupción, la impunidad, la falta de justicia y de igualdad ante la ley dominan el funcionamiento de las instituciones de la democracia. Uno de cada dos argentinos considera que la corrupción es uno de los principales problemas del país y que la igualdad ante la ley obtiene apenas un promedio de 2,8 en la escala de 7 puntos utilizada para medir la actual vigencia del derecho. Pero cabe destacar que el problema de la corrupción y el de la impunidad denuncian, en el entendimiento de la ciudadanía, un problema tanto o más grave que la malversación de fondos públicos: la debilidad estructural de las instituciones de la democracia argentina para implementar procesos eficaces de *accountability* horizontal, es decir que ningún poder escape a la sujeción de la autoridad legal de otro poder del Estado. En segundo lugar, está presente la percepción de que la falta de reglas que gobiernen la vida en común afecta incluso al ejercicio de la libertad en tanto derecho civil y político. Se afirma: *“los argentinos no sabemos vivir en libertad... caemos en el libertinaje”*. Esta expresión contiene implícitamente dos fuentes de insatisfacción con la democracia. Por un lado, este *“abuso de la gente”* (y no ya de los funcionarios) denuncia, por su propia existencia, la debilidad de un poder

estatal con la suficiente autoridad para exigir y obtener obediencia. El *“libertinaje”* es posible porque *“nadie le pone un freno”*. Pero por otro lado, también remite al reconocimiento de la falta de una cultura cívica democrática. Más que apelar al establecimiento de un tutelaje autoritario sobre la sociedad, la repetida expresión: *“los argentinos somos inmaduros para vivir en democracia”* describe la debilidad de los valores de una cultura democrática y la necesidad de promover cambios en ese sentido.

La insatisfacción con el funcionamiento de la democracia debería, pues, ser adecuadamente resignificada como sensación de la insuficiente capacidad del Estado para responder positivamente a las demandas de la mayoría de la sociedad. Potenciada por la percepción de la corrupción y el privilegio como manifestaciones del abuso de los que gobiernan, esta insatisfacción tiene un efecto negativo sobre el nivel de respaldo ciudadano a la democracia.

La ciudadanía frente a la “clase dirigente”

La reconocida crisis de la dirigencia política es un aspecto, central por cierto, de una desconfianza ciudadana sobre la gran mayoría de las instituciones. En efecto, el rechazo incluye a los bancos (91%), las empresas de servicios públicos privatizadas (88%), los sindicatos (87%), los tribunales de justicia (82%), las grandes empresas (80%), la policía (72%) y las Fuerzas Armadas (68%). La desconfianza hacia estas instituciones es masiva y no reconoce diferencias significativas según el nivel socioeconómico, el sexo, la edad o la zona geográfica del país donde se viva. La ciudadanía siente, respecto de estas instituciones, incluyendo a los

partidos, los poderes del Estado y las distintas instancias del gobierno, un máximo de lejanía y distanciamiento en relación con sus demandas y problemas cotidianos. Y, según se constató en la investigación cualitativa, cobra fuerza, especialmente entre quienes pertenecen a los sectores más bajos, la idea de que existe entre estos actores una “alianza del poder” contra “los intereses de la

gente”, en la cual “arriba de todo están los grandes empresarios que controlan a los demás”. Esta forma de interpretar la realidad descubre la incipiente formación, en buena parte de la sociedad argentina, de un esquema novedoso de **campos antagónicos**, donde la desconfianza alimenta una **dialéctica amigo-enemigo** que opone a buena parte de las instituciones con la ciudadanía.

Grado de confianza en una serie de instituciones

Pregunta: “En general, ¿cuánta confianza tiene usted en cada una de las siguientes instituciones? ¿Mucha, bastante, poca o ninguna?”.

	MUCHA + BASTANTE		POCA + NINGUNA		NS/NC	
	%		%		%	
	OCT. 01	FEB. 02	OCT. 01	FEB. 02	OCT. 01	FEB. 02
ESCUELAS PÚBLICAS	69	69	30	31	1	1
HOSPITALES PÚBLICOS	67	71	32	28	1	1
UNIVERSIDADES	59	60	34	35	7	6
IGLESIA	51	48	47	50	2	2
MEDIOS DE COMUNICACIÓN	49	46	49	52	2	2
ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (JUNTAS DE VECINOS, GRUPOS DE AYUDA)	49	52	44	42	7	6
PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS	47	45	50	53	3	3
FUERZAS ARMADAS	25	27	69	68	6	5
GOBIERNO MUNICIPAL	23	22	76	76	1	2
GOBIERNO PROVINCIAL	19	23	80	74	2	3
POLICÍA	19	26	80	72	1	2
TRIBUNALES DE JUSTICIA	18	15	78	82	3	3
GRANDES EMPRESAS	17	17	80	80	4	3
PRESIDENTE	10	24	89	74	1	2
SINDICATOS	9	10	88	87	3	3
GOBIERNO NACIONAL	8	19	91	80	1	1
CONGRESO (DIPUTADOS Y SENADORES NACIONALES)	7	7	90	93	3	1
PARTIDOS POLÍTICOS	5	5	93	94	2	2
BANCOS		7		91		2
EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS PRIVATIZADOS		10		88		2

Fuente: Gallup Argentina.

A la desconfianza, que con similar intensidad alcanza al Presidente, al Congreso, a la Justicia y a las distintas instancias del Gobierno Nacional, provincial y municipal se suma la inaccesibilidad que en la práctica se expresa de dos maneras. En primer lugar, como imposibilidad de presentar demandas y de obtener respuestas eficaces y, en segundo lugar, como imposibilidad de exigir a los funcionarios una efectiva rendición de cuentas de lo que han hecho o dejado de hacer en el ejercicio de sus funciones. La imagen de la justicia es particularmente negativa al respecto ya que se la considera inaccesible, dependiente de otros poderes políticos y económicos y, en consecuencia, parcial, en el sentido de que en el país no se administra justicia de la misma manera entre distintas categorías de individuos, sectores sociales y regiones geográficas.

Otros actores institucionales despiertan importantes niveles de desconfianza ciudadana cercanos a 50%. Tal es el caso de las pequeñas y medianas empresas (53% desconfía de ellas), de los medios de comunicación masiva (52%), de la Iglesia (50%) e incluso de las organizaciones de la sociedad civil (42%).

Según la información recogida, las razones de la desconfianza hacia estas instituciones se apoyan en diversos argumentos. Por ejemplo, la imagen de la Iglesia Católica (institución cuyo nivel de desconfianza creció 15 puntos en los últimos años, si se tiene en cuenta que en 1995, según los datos del Latinobarómetro, 35% de los argentinos desconfiaba de ella) tiende a desdoblarse.

Por un lado, la *“institución de los poderosos”*, identificada con las estructuras burocrático-institucionales en alianza con los políticos, los empresarios y los sindicalistas y ubicada en el campo del poder antagónico al interés del bien común: *“esta Iglesia es una empresa más, otra multinacional”*. Y, por otro lado, *“la Iglesia de Cáritas”*, no necesariamente una iglesia de base en los términos que podía haberse interpretado en décadas pasadas, pero sí una iglesia que engloba las actividades de ayuda comunitaria y asistencialismo. Cabe destacar aquí que la desconfianza hacia la Iglesia aumenta a medida que se asciende en la escala social. Los pobres confían en la Iglesia en mayor proporción que los ricos.

La relación de la ciudadanía con los medios de comunicación reconoce, en cambio, una ambivalencia. Por un lado se manifiesta frente a ellos una desconfianza fundada en la atribuida relación de subordinación al poder y al dinero de los actores institucionales con mayor desprestigio. Sin embargo, al mismo tiempo, los medios de comunicación masivos son percibidos, incluso por quienes desconfían de ellos, como los canales más eficaces de presentación de demandas, de expresión y presión pública sobre los distintos factores de poder económico y político, en un contexto donde todos los canales institucionales están profundamente desacreditados. En este sentido, los medios de comunicación, y muy especialmente las radios, han consolidado un papel que enfatiza una función de representación eficaz de los intereses y demandas de la ciudadanía.

Organizaciones en las que participa

Pregunta: “¿A cuál de las siguientes organizaciones pertenece usted”?

	NO PERTENECE	PERTENECE
ORGANIZACIÓN RELIGIOSA	61	39
PARTIDO POLÍTICO	82	18
COOPERADORA ESCOLAR	84	16
JUNTA DE VECINOS	86	14
ORGANIZACIONES DE AYUDA VOLUNTARIA	88	12
CLUB DEPORTIVO	91	9
CLUB DE BARRIO	91	9
GRUPO DE AUTOAYUDA	94	6
GRUPO DE JÓVENES	95	5
COOPERATIVAS	96	4
CENTRO DE ESTUDIANTES	96	4
CLUB DE INTERÉS (HOBBIES/PASATIEMPOS)	96	4
SINDICATO	97	3
ORGANIZACIÓN ECOLOGISTA	97	3

Base: Entrevistados que participan en alguna organización de forma voluntaria y le dedican tiempo (n= 276)

Los argentinos que confían en las organizaciones de la sociedad civil (OSC), desde asociaciones vecinales o clubes de barrio hasta instituciones con mayor reconocimiento público, valoran la mayor cercanía de estas entidades con los problemas de la gente y una mayor eficacia (en relación con las distintas instancias estatales) en la búsqueda de soluciones. Por su parte, la desconfianza hacia estas organizaciones se funda en una imagen que combina escasa capacidad de influir en la vida social, dispersión, tendencia a la desorganización y, muy especialmente, en la asimilación de prácticas negativas propias de los partidos políticos y los sindicatos.

Los primeros tres factores confluyen en un cuestionamiento a su eficacia como instancia de delegación, representación y gestión. El último cuestiona algunos de los principales atributos positivos y diferenciadores de las OSC frente a los canales tradicionales de participación política y social. En la práctica, quienes desconfían de las OSC afirman que éstas no escapan a la corrupción en la búsqueda de fuentes de financiamiento público o privado, al clientelismo con sus miembros y a la falta de renovación de sus dirigentes. Es interesante destacar aquí que la desconfianza hacia las OSC aumenta a medida que se desciende en la escala social. Los pobres desconfían de las OSC en mucha mayor proporción que los ricos: 46% de quienes pertenecen al sector más bajo de la escala social –clase baja y marginales– desconfían de ellas, frente al 25% de quienes pertenecen a la clase alta y media alta.

LOS PRINCIPALES RESPONSABLES DE LA CRISIS FEB. 02	%
LOS RESPONSABLES SON LOS POLÍTICOS	25
LOS RESPONSABLES PERTENECEN A TODA LA CLASE DIRIGENTE	72
NS	2
NC	2

Fuente: Gallup Argentina.

La ciudadanía frente a la política

• La dirigencia política

La desconfianza y el desinterés de la ciudadanía frente a la política no es un fenómeno reciente en la Argentina. Desde hace varios años, las

encuestas de opinión pública señalan que una proporción superior a 90% de la población desconfía de los políticos y de los partidos. Los resultados obtenidos ratifican esta información, 94% de los argentinos desconfía de los partidos políticos y 90% del Congreso, e indican, además, que 75% tiene poco o ningún interés en la política nacional (cifra que por cierto debe ser puesta en entredicho habida cuenta de que siete de cada diez personas dicen mantenerse regularmente informadas de los acontecimientos políticos), más aun, que a 72% tampoco le interesa la política local, lo que en apariencia quitaría sustento a las teorías y políticas prácticas que depositan sus expectativas de reconstrucción de la participación ciudadana en la cotidianidad que supone la política local.

Sin embargo, son fácilmente discernibles dos perspectivas ciudadanas sobre la política: *“la política que es”* y la política que *“debería ser”*, y en este desdoblamiento la ciudadanía recupera una fuerte valoración positiva de la política como actividad destinada a promover el entendimiento en una comunidad.

La *“política que es”* es la simple descripción de la forma cotidiana que asume la política en la Argentina actual. Es la que provoca desconfianza, lejanía y desinterés en la ciudadanía; son los políticos que *“hoy existen”*, signados por la corrupción, la ineficacia, la concentración y el abuso del poder. Por el contrario, la *“política que debería ser”* es explícitamente la valoración positiva de la política como la actividad vital destinada administrar las diferencias y los conflictos que existen en una sociedad y, más aun, como la instancia en la

cual esta misma comunidad construye su proyecto en común y le brinda un sentido compartido a su continuidad en la historia. Respecto de la política *“realmente existente”*, cabe destacar dos elementos de juicio adicionales. En primer lugar, los datos disponibles del Latinobarómetro indican que, con el tiempo, cada vez más argentinos se desinteresan de la política. En 1995 este porcentaje era de 60%, en 2002 era 63% y hoy llega a 75%. En segundo lugar, contrariamente a lo que muchos suponen, no existe asociación estadísticamente significativa entre el interés por la política y el tamaño de la ciudad. En los pueblos chicos no hay más interés ni mayor voluntad en sus habitantes de participar que en las grandes ciudades.

Desconfianza y desinterés gobiernan la relación de la gente con la política y, en consecuencia, no han de extrañar otros resultados que avanzan sobre el sentido y la magnitud de este malestar. Por ejemplo, entre siete y nueve de cada diez argentinos sostienen que hoy en día, ninguno o muy pocos políticos están efectivamente orientados a la defensa del bien común y, en consecuencia, asumen con responsabilidad sus funciones como representantes. Además, proporciones igualmente elevadas sostienen que prima en la dirigencia política del país la incapacidad moral (ya que ninguno o muy pocos *“son honestos”*) y profesional (no *“están capacitados”* ni *“tienen la formación necesaria para desempeñar sus funciones”*, *“saben explicar lo que pasa en el mundo”*). En la práctica se observan cuatro ejes argumentales que de manera entrelazada describen, en la opinión de la absoluta mayoría, el sentido

LA POLÍTICA SE DESCUBRE
COMO LA FORMA
DE CONVIVIR
CON LAS DIFERENCIAS
Y EL DISENSO, MIENTRAS
QUE SU AUSENCIA
NO SERÍA MÁS QUE UN
INDICADOR DE LA
CONCENTRACIÓN
Y EL ABUSO DEL PODER
Y, MUY POSIBLEMENTE,
DE LA AUSENCIA
DE DEMOCRACIA.

de la actividad política y las prácticas de sus principales actores, los políticos y los partidos: el **delito**, la **mentira**, el **privilegio** y la **distancia** con sus representantes.

Para el 70%, si una persona honesta se involucra en la política se corrompe; para el 78% los honestos son echados de los partidos y para el 88% hay personas buenas y honestas en los partidos pero difícilmente llegan a ocupar cargos importantes.

Finalmente, la crisis de la política es percibida como la causa principal del mal desempeño de las instituciones: *“las cosas andan mal simplemente porque esta gente (los políticos) no hace lo que tiene que hacer”*. Tal es la magnitud de este convencimiento que causas externas, como la globalización económica y la presión de gobiernos extranjeros o de organismos de crédito internacional, elementos otrora dominantes en la opinión pública como factores explicativos de los problemas del país, han quedado ampliamente relegados frente a la crisis de la política. En efecto, 68% sostiene que la principal causa de la crisis argentina es *“la corrupción y falta de ideas y capacidad de los políticos y de los dirigentes”*, frente a 8% que responsabiliza *“a la globalización, los Estados Unidos y el FMI”*. Ante la mirada ciudadana, la política es responsable de la crisis aun cuando se reconozca, al mismo tiempo, que no tiene el poder ni los recursos para dar una respuesta a las demandas. Cabe recordar que la absoluta mayoría sostiene que no es el gobierno quien más poder tiene hoy en el país, sino las grandes empresas, las multinacionales y los bancos.

Es necesario, sin embargo, poner estos datos

en perspectiva. La desconfianza hacia dirigentes y partidos no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de la Argentina. En América latina el panorama es bastante similar y también en las democracias estables de los países desarrollados existen altos niveles de desinterés en la política y de desconfianza hacia sus principales actores. En este marco resulta interesante el modo en que la gente reflexiona sobre la política en términos de *“deber ser”*. El sentido de la política, en esta dimensión normativa, se asocia con el *“orden”*, la *“previabilidad”*, la *“civilización”*, la *“dignidad”*, el *“horizonte”*, el *“proyecto en común”* y el *“mensaje”*. Y se expresa en esta afirmación: *“un mundo sin política sería un mundo sin rumbo”*. En forma congruente, ese mundo sin política se asocia al *“desastre”*, al *“caos”*, al *“desorden”*, a la *“ley de la selva”*, a la *“anarquía”*, al *“far west”* y a *“la ley del Talión”*. Así pensada, la política se descubre como la forma de convivir con las diferencias y el disenso, mientras que su ausencia no sería más que un indicador de la concentración y el abuso del poder y, muy posiblemente, de la ausencia de democracia. Es esta *“política ideal”* la que la ciudadanía aspira a ver realizada y en su imagen se funda la revalorización de la actividad como tal.

• Los partidos políticos

La imagen de los partidos es asimismo negativa. La gran mayoría de los argentinos, en proporciones que alcanzan y superan el 70%, afirma que ningún partido o muy pocos *“representan y defienden el interés de la gente que los votó”*, ni *“saben interpretar la realidad del país”*,

LO NOVEDOSO
Y GRAVE ES QUE,
TRAS EL ESTALLIDO
DE LA CRISIS
INSTITUCIONAL,
UNA BUENA PARTE
DE LA CIUDADANÍA
AÑADIÓ A LA
DESCONFIANZA
QUE LE SUSCITAN
LOS PARTIDOS
EL CUESTIONAMIENTO
A SU FUNCIONALIDAD
EN UN SISTEMA
DEMOCRÁTICO.
YA NO SÓLO DESCONFÍAN
DE ELLOS, TAMBIÉN
HAN DEJADO DE CREER
QUE SON NECESARIOS
PARA LA DEMOCRACIA.

ni “*capacitan a sus funcionarios para que puedan desempeñarse en la función pública*”, ni “*están abiertos y ofrecen a cualquier persona interesada formas reales de participar*”, ni “*se financian de manera honesta a través de fondos lícitos*”, ni “*tienen mecanismos democráticos y transparentes para la elección de líderes y candidatos*” ni “*renuevan a sus dirigentes*”. Los partidos son percibidos, en definitiva, como instituciones ajenas al bien común, cerradas a la sociedad, distantes e incapaces de comprender la realidad y deshonestas. Existe suficiente evidencia empírica para sostener que durante los años 90, el distanciamiento de la ciudadanía respecto de la política alcanzaba con similar intensidad a sus principales actores, los partidos. En efecto, según datos del **Latinobarómetro**, desde 1995 en adelante y en el contexto de una desconfianza rampante, siete de cada diez argentinos consideraban: “*sin Congreso Nacional no puede haber democracia*”, “*sin partidos políticos no puede haber democracia*”, “*los políticos y los partidos son indispensables para una democracia*” y “*la forma en que uno vota (a los políticos que presentan los partidos) puede hacer que las cosas cambien en el futuro*”. La gran mayoría de los argentinos desconfiaba de los partidos pero no los despreciaba ni cuestionaba su funcionalidad como mecanismos de representación en una democracia. Sin embargo, parece indiscutible que la parálisis económica, primero, y el posterior estallido de la crisis institucional, después, han ido erosionado paulatina pero significativamente esta valoración positiva que la ciudadanía hacía de los partidos políticos en términos

de su funcionalidad para una democracia. Ya en octubre de 2001, el porcentaje de argentinos que afirmaba que sin Congreso Nacional no podía haber democracia había descendido a 56% y el de quienes sostenían que sin partidos tampoco podía haber democracia, a 60%. Hacia fines de febrero de 2002, el porcentaje que consideraba que la democracia puede funcionar sin partidos alcanzaba 41%, reduciendo a 47% el de quienes consideraban, por el contrario, que los partidos son indispensables. De esta forma, la sociedad argentina acerca sus definiciones políticas a los promedios latinoamericanos: entre 1997 y 2001 disminuyó de 67 a 48 el porcentaje de las personas que en la región consideran que no puede haber democracia sin partidos. Y los datos de 2002, en la Argentina y en toda el área, aunque muestran mayor respaldo a la democracia, marcan un mayor descrédito de los partidos. El contenido del cuestionamiento a los partidos políticos no es novedoso y ya fue explicitado. Refiere, entre otros, a la no-defensa del bien común, al alejamiento e incumplimiento de sus responsabilidades como canales de participación y representación, a la incapacidad moral y profesional de sus miembros, a su cerrazón frente a la sociedad y a la financiación ilícita de sus actividades y estructuras organizativas. Lo novedoso y grave es que tras el estallido de la crisis institucional, una buena parte de la ciudadanía añadió a la desconfianza que le suscitan los partidos el cuestionamiento a su funcionalidad en un sistema democrático. Ya no sólo desconfían de ellos, también han dejado de creer que son necesarios para la democracia.

Opinión sobre si la democracia puede o no funcionar sin partidos políticos

Pregunta: “También hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar”?

	OCT. 01	FEB. 02
SIN PARTIDOS NO PUEDE HABER DEMOCRACIA	60%	47%
LA DEMOCRACIA PUEDE FUNCIONAR SIN PARTIDOS	28%	41%
NO SABE	11%	9%
NO CONTESTA	1%	3%

Fuente: Gallup Argentina.

El 93% de la población afirma, en primer lugar, que es preciso mejorar la calidad de la política, lo cual se presenta como la simple consecuencia del diagnóstico profundamente crítico que hace la ciudadanía sobre la política actual. Pero, al mismo tiempo, 80% sostiene que “es posible mejorarla”, que los rasgos negativos que hoy caracterizan a la actividad pueden ser superados y, de esta manera, acortar la brecha que existe entre la “política actual” y la “política ideal”. Esta convicción, ampliamente mayoritaria, cruza con la misma intensidad los distintos sexos, grupos de edad y niveles socioeconómicos.

• Sobre la participación en los partidos políticos

En franco contraste con las cifras oficiales de afiliación a los partidos (en total se habla de más de ocho millones de argentinos afiliados), los resultados de esta investigación constatan que en la práctica muy poca gente participa en los partidos: sólo 3% de la población total y 18% de quienes

Medida en que es necesario o no mejorar la calidad de la política y de los políticos en la Argentina

Pregunta: “¿En qué medida cree usted que es necesario mejorar la calidad de la política y de los políticos en la Argentina”?

	OCT. 01	FEB. 02
MUCHO	72%	78%
BASTANTE	23%	15%
POCO	3%	5%
NADA	1%	1%
NS/NC	1%	2%

Fuente: Gallup Argentina.

Opinión sobre la posibilidad de mejorar

la calidad de los políticos y la política en el país

Pregunta: “Y en su opinión, ¿usted cree que es posible hacerlo”?

	OCT. 01	FEB. 02
SI	79%	80%
NO	12%	14%
NS	6%	6%
NC	3%	-

Fuente: Gallup Argentina.

participan en alguna organización de la sociedad civil. Éste es un claro indicador de la distancia que hoy existe entre los partidos y la ciudadanía. Junto a la extendida convicción de que los partidos están cerrados a la sociedad y que sus prácticas están dominadas por la corrupción y el clientelismo, entre seis y siete de cada diez argentinos

LA INMENSA MAYORÍA DE LOS ARGENTINOS SOSTIENE NO SÓLO QUE ES NECESARIO EN EL PAÍS MEJORAR LA CALIDAD DE LA POLÍTICA SINO TAMBIÉN, Y SOBRE TODO, QUE ES POSIBLE HACERLO.

consideran que participar en un partido es necesario. Lejos de ser una contradicción, la negativa a involucrarse y el reconocimiento de la necesidad de hacerlo es la forma como se expresa la escisión entre lo real que se rechaza y lo ideal que se valora. La investigación cualitativa permite constatar, además, que son los **jóvenes** quienes más tienden a idealizar la participación política y que, en la práctica, esta convicción funciona como un nuevo inhibidor, ya que ésta se les presenta como “una obligación inalcanzable”. A aquellas razones que en general justifican la no participación en organizaciones de la sociedad civil es preciso añadir otras propias del rechazo a la participación política. Así, quienes participaron alguna vez –15% del total de la población– tienden a expresar defraudación y desencanto producidos no sólo por la vivencia de actos de corrupción sino también por la falta de ideas y propuestas. En la práctica, las experiencias concretas de participación son recordadas como experiencias de expulsión. Cabe destacar que cuatro de cada diez personas que participaron en partidos políticos pero hoy ya no lo hacen, volverían a participar si se reconstruyera el vínculo de confianza hacia los partidos y hacia los políticos que originalmente los había acercado. Quienes nunca participaron en un partido –85% de la población–, pero especialmente los más jóvenes, expresan temor a la manipulación (“te usan... sos un forro”) y al desprestigio público (“la gente piensa que si te acercaste es por algo y después quedás escrachado de por vida”) que conllevaría toda participación activa. Que sea justamente la mirada de los otros la que inhibe la participación política es otro indicador especialmente significativo de la distancia que hoy existe entre los ciudadanos y la política.

Pregunta: “¿Participa en algún partido político (en la actualidad)”?

SI	3%
NO	97%

Pregunta: “¿Alguna vez participó de algún partido político”?

SI	15%
NO	84%
NS/NC	1%

Base: Entrevistados que no participan de un partido político (n=1797).

La participación en partidos políticos

Pregunta: “¿En qué medida considera que es necesario para el país que la gente como usted participe en un partido político”?

MUCHO	30%
BASTANTE	35%
NS/NC	5%
POCO	19%
NADA	11%

Base: Entrevistados que no participan de un partido político (n=1797).

A pesar de la desconfianza y la escasa participación, los argentinos no parecen haberle dado la espalda a la política ni, menos, a la información sobre la actualidad nacional. En la práctica, siete de cada diez prestan atención “regularmente” a las noticias sobre política nacional por algún medio de comunicación masiva. Lo hace por televisión 60% del total, 40% por la radio, 32% por los diarios e incluso 4% por Internet. Se entiende,

entonces, que muchos argentinos consumen noticias políticas regularmente por más de un medio para informarse sobre lo mismo. De hecho, sólo 20% de la población sigue las noticias políticas por un único medio de comunicación (se trata básicamente de personas pertenecientes al nivel económico social más bajo que siguen las noticias por televisión); el resto de la población atiende a dos, tres y hasta cuatro medios en forma regular.

En algún sentido, la percepción dominante en la ciudadanía es que el cambio debe gestarse desde las elites, desde los dirigentes políticos. La sociedad podrá acompañar y apoyar el proceso, pero la acción del liderazgo es un elemento insustituible. En este razonamiento tiende incluso a diluirse el posible impacto de factores externos que inhiban o al menos condicionen el menú de opciones de los políticos. Cabe recordar que la imagen de una política cercada o limitada por los imperativos del mercado y de una economía globalizada pierden peso en la opinión pública argentina. Por ejemplo, ocho de cada diez argentinos consideran que los políticos tienen el poder y los recursos para solucionar los problemas del país, pero no saben usarlos o no les interesa porque defienden sus propios intereses.

El primer interrogante, entonces, es quiénes, al menos desde la percepción ciudadana, podrían implementar una reforma de la política. En general existe la convicción de que la política actual es un círculo vicioso que pone en marcha inquebrantables mecanismos que aseguran sus condiciones de reproducción, por asimilación

o por marginación de los “buenos políticos” como potenciales agentes de cambio internos, cuya existencia, sin embargo, no se cuestiona. De hecho, nueve de cada diez argentinos acuerdan con la idea de que *“en los partidos existen personas honestas, sólo que difícilmente puedan llegar hoy en día a ocupar cargos importantes”*.

El problema se traduce, pues, en generar las condiciones para que estos “buenos políticos” asuman responsabilidades de conducción partidaria y de gestión pública o, dicho en otros términos, promover el surgimiento de nuevos líderes políticos y el recambio de las actuales elites partidarias. No obstante, lejos de lo que podría pensarse, el núcleo de esta demanda ciudadana no se agota en el cambio de personas. Por el contrario, cobra fuerza el convencimiento de que una transformación sustantiva de la política incluye de manera tangencial la renovación de figuras y líderes partidarios en la medida en que el conjunto de la dirigencia sea capaz de adoptar nuevas prácticas y principios rectores en sus conductas.

El segundo interrogante es qué hacer, qué elementos debe contemplar una reforma política desde la perspectiva de la sociedad. La ciudadanía demanda una lucha eficaz contra la corrupción, ponerle un fin o al menos un límite a la malversación de recursos e influencias en busca del enriquecimiento personal, como también al financiamiento ilícito de las estructuras partidarias mediante recursos públicos. Tal es la intensidad de esta demanda que uno de cada dos argentinos la considera de prioridad absoluta frente

a otras medidas también conducentes a mejorar la calidad de la política. La lucha contra la corrupción reconoce, en la mirada ciudadana, al menos tres elementos: la eficaz intervención de la justicia para detectar y castigar actos de corrupción, la implementación de mecanismos que aseguren la transparencia de procedimientos en la administración pública (en especial en aquellos referidos en forma directa al manejo de recursos) y la adopción de formas de vigilancia o control ciudadano sobre las acciones de sus representantes y sobre los funcionarios con altas responsabilidades en la gestión del gobierno.

La capacitación y la formación de los futuros dirigentes políticos aparece como otra demanda importante destinada a mejorar la calidad de la política. En efecto, uno de los principales cuestionamientos a los políticos actuales es su atribuida incapacidad profesional. Por eso no ha de extrañar que el sentido de la demanda de formación esté dirigido a recuperar los recursos humanos y las capacidades necesarias para una gestión eficiente de las instituciones del Estado. Pero el dato más significativo y tal vez novedoso de esta demanda es que coloca en el centro a los mismos políticos, recuperando y valorando su lugar en la conducción de las instituciones del gobierno.⁽¹⁰⁾

La reducción del costo de la política aparece ligada, en primer lugar, al financiamiento ilícito de los partidos a través de fondos públicos y, en segundo lugar, a la existencia de privilegios “intolerables”, más allá incluso de su verdadero impacto sobre el presupuesto (ejemplos en este sentido son las llamadas

jubilaciones de privilegio, el desmanejo de las pensiones graciables y los sueldos desproporcionadamente elevados que los representantes o funcionarios de algunos distritos o instituciones se han asignado). Reducir el costo de la política sería entonces, en primer lugar, la lógica consecuencia de una eficaz lucha contra la corrupción y, luego, un gesto de verdadero desprendimiento de la actual dirigencia. En la práctica, la reducción del costo de la política está asociada en forma muy tangencial por la ciudadanía a la implementación de reformas profundas en el diseño de las instituciones de gobierno (como la unicameralidad en las legislaturas provinciales, la fusión de algunas provincias en nuevas instancias de ordenamiento federal o la eliminación de municipios pequeños o “redundantes”).

Si bien ciertas reformas más técnicas —como la implementación de internas abiertas y la eliminación del sistema de listas sábana o su modificación por otro de preferencias— no constituyen demandas con peso específico propio, sí lo es el principio que, al menos en teoría, alienta éstas y otras iniciativas por el estilo: acortar la brecha que existe entre representantes y representados.

Pero, en definitiva y en consonancia con las principales tendencias de opinión señaladas, son las medidas destinadas a lograr una mayor eficacia en la gestión de gobierno las que más contribuirían a mejorar la calidad de la política. Así se expresa 84% de los argentinos, para quienes toda medida destinada a fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones del Estado redundaría en una política de mejor calidad.

(10) La evidente contradicción entre esta expectativa y el difundido reclamo “¡Que se vayan todos!”, de las movilizaciones posteriores a diciembre de 2001, seguramente habría que analizarla en una clave como la que explica la diferenciación que marcan los ciudadanos entre la “política actual” y la “política ideal”. Así, la demanda podría entenderse como un reclamo a los políticos para que “hagan bien las cosas”.

PARA EL 84% DE LOS ENCUESTADOS, SON LAS MEDIDAS DESTINADAS A LOGRAR UNA MAYOR EFICACIA EN LA GESTIÓN DE GOBIERNO LAS QUE MÁS CONTRIBUIRÍAN A MEJORAR LA CALIDAD DE LA POLÍTICA.

La relación con la democracia

Las reservas del *ethos* democrático de la sociedad argentina se revelan en la mencionada recuperación del índice de adhesión en el **Latinobarómetro** de este año y en los datos de nuestra investigación de febrero de 2002 comparados con los de octubre de 2001 (de 57% a 62%). El nivel de apoyo a una salida autoritaria registra, congruentemente, una trayectoria opuesta: después de alcanzar su pico máximo en mayo de 2001 (21%), la preferencia por un gobierno autoritario descendió en febrero de 2002 a 13%. Existen, sin embargo, otros indicadores que registran un nivel de apoyo importante y significativo de la población a posibles opciones autoritarias, específicamente si éstas demuestran mayor eficiencia en la gestión de gobierno que las instituciones de la democracia. Así, en octubre de 2001, 46% de los argentinos afirmaba que *“personalmente no le importaría que llegara al poder un gobierno autoritario si pudiera resolver el problema de la inseguridad”*, proporción que se eleva a 49% si este supuesto gobierno resolviese los problemas económicos del país.

Esta constatación deriva en dos interrogantes fundamentales: quiénes y por qué. O, en otros términos: ¿Cuál es el perfil de los argentinos que tienden a apoyar en menor proporción a la democracia y, en consecuencia, se sienten inclinados a favorecer posibles alternativas autoritarias? Y, tanto o más importante: ¿Por qué piensan de esta manera?

El perfil ciudadano del apoyo a la democracia y a las opciones autoritarias

En primer lugar, existe un claro clivaje socioeconómico en la sociedad sobre el apoyo a la democracia y sobre el posible respaldo a un régimen autoritario que demuestre una mayor eficiencia de gobierno. Los más privilegiados en términos económicos y sociales, que se encuentran en el extremo más alto de la escala social, son los más proclives a defender la democracia y a rechazar la opción de un gobierno autoritario, aun en condiciones de mayor eficiencia. Por el contrario, a medida que se desciende en la escala social, el apoyo a la democracia decae y la aceptación de un eventual gobierno autoritario asciende en forma significativa en los sectores más pobres y desprotegidos, que tienden a valorar en significativa mayor proporción la eficacia en la gestión de gobierno.

Otros tres factores también tienen un impacto significativo, aunque más modesto, sobre el apoyo a la democracia y sobre la propensión a sostener una opción autoritaria: la edad, la localidad o zona geográfica de residencia y el nivel de confianza en los otros. La influencia de la edad sobre el apoyo a la democracia no es ni lineal ni comparable entre distintos grupos de edad. De hecho, no se hallaron diferencias significativas entre los miembros de la población menores de 65 años. Sin embargo, las personas mayores de esa edad tienden a diferenciarse del resto de la población por ser acentuadamente más proclives a apoyar a la democracia (71% vs. 58% del resto de la población) y rechazar opciones

autoritarias (58% vs. 45%). Es interesante destacar que la combinación de los factores analizados hasta el momento proporciona los dos valores extremos. Las personas de nivel socioeconómico alto y mayores de 65 años tienen una probabilidad de apoyar a la democracia de 82%, en tanto quienes pertenecen al nivel socioeconómico más bajo y son menores de 65 años tienen una probabilidad, en el mismo sentido, de sólo 45%. Finalmente, y en consonancia con lo que han demostrado gran cantidad de trabajos académicos, los resultados obtenidos confirman que la adscripción a la democracia está fuertemente relacionada con la confianza interpersonal, en este caso medida como la creencia de que *“en términos generales, se puede confiar en las personas”*. Así, la probabilidad de que un argentino sostenga que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno asciende a 69% si además esta persona cree que se puede confiar en sus semejantes. Por el contrario, la probabilidad descenderá a 50% si lo invade la desconfianza. Del mismo modo, aquellos que confían en los otros tienen una probabilidad significativamente más baja de favorecer una potencial opción autoritaria (43%) que aquellos que sienten de manera opuesta (64%).

Los resultados de la investigación suscitan importantes inquietudes respecto del futuro de la democracia en la Argentina, vista desde la perspectiva del necesario respaldo ciudadano. El notorio vaciamiento de recursos del Estado argentino para enfrentar una de las más graves crisis de su historia y las peripecias institucionales que acompañaron el desarrollo de la crisis despiertan lógicos interrogantes sobre sus efectos en la percepción de una población que ya ha acumulado importantes grados de desafección respecto de la institucionalidad democrática. Sin embargo, aun en esta circunstancia límite, la sociedad argentina conserva, según lo revela la propia investigación, un grado considerable de adhesión al sistema, más llamativo si se tiene en cuenta la convivencia de esa adhesión con un juicio contundentemente negativo respecto del desempeño de sus principales actores. Existen demandas de cambio y esperanzas de cambio. Existe, además, una rica agenda ciudadana de señalamientos sobre la dirección que tendrían que asumir esas reformas para que las instituciones políticas y sociales recuperen la confianza ciudadana. Sin ocultar los peligros de la actual situación, es posible percibir caminos de reconstrucción.

LA NUEVA PROTESTA SOCIAL

¿Cuáles son las perspectivas en que se inscriben los nuevos episodios de la protesta social en la Argentina? ¿Qué transformaciones revela la emergencia de los colectivos que protagonizan esos episodios? ¿Cuál es el impacto posible de estos grupos y manifestaciones en la dinámica política de la sociedad argentina y en la de su régimen democrático?

La crisis de representación de los partidos en la arena política –que estallara en las elecciones de octubre de 2001– y el agravamiento de la crisis económica e institucional a fines de año, produjeron un alto grado de movilización, mayormente espontánea que, lejos de canalizarse a través de cualquier otra forma tradicional de participación lo hizo a través de "cacerolazos" y "asambleas populares", como un intento de revitalizar al menguado capital social que, como hemos visto, posee la Argentina en épocas más estables.

Asistencia a alguna reunión pública vecinal o marcha de protesta

Pregunta: “¿En los últimos dos meses concurrió a alguna reunión pública vecinal o marcha de protesta”?

SI	20%
NO	80%

Base: Entrevistados que no participan de un partido político (n=1797).

En los primeros dos meses de 2002, dos de cada diez argentinos afirman que concurrieron a alguna reunión vecinal o marcha de protesta. La cifra impacta por su magnitud, tratándose, en su mayoría, de expresiones colectivas espontáneas. Vale la pena destacar que en los casos de los cacerolazos y las asambleas, parecen manifestaciones

propias de los sectores medios y altos de la población y que su impacto es preferentemente urbano. En efecto, 32% de quienes pertenecen al nivel socioeconómico alto afirman haber concurrido a alguna reunión vecinal o marcha de protesta, cifra que desciende a 28% en el nivel medio y sólo a 15% y 13% en los niveles más bajos. Por su parte, mientras en la Capital Federal afirma haber participado 46% de sus habitantes, en el interior esa cifra desciende a 18%. Pero tan significativo como el nivel de adhesión que despertara esa recuperación del espacio público, es la convicción de que este tipo de manifestaciones constituye una forma privilegiada de influir sobre el poder: 57% de los argentinos sostiene que los cacerolazos, los piquetes y las marchas condicionan mucho o bastante las decisiones que toman los dirigentes. Así, frente al desprestigio de la participación política a través de los partidos, estas formas de manifestación colectiva se perciben como la posibilidad más importante de acceder a una voz eficaz y como el síntoma más elocuente de la ruptura de la relación entre sociedad civil y sistema político que se estableciera a partir de 1983.

Medida en que las manifestaciones influyen o condicionan las decisiones que toman los dirigentes

Pregunta: “¿En qué medida cree usted que estas manifestaciones, como los cacerolazos, piquetes, marchas, influyen o condicionan las decisiones que toman los dirigentes? ¿Diría que influyen”?

MUCHO + BASTANTE	57%
POCO + NADA	38%
NS	3%
NC	2%

Fuente: Gallup Argentina

La movilización social

Pese a que la literatura especializada tiende a igualar los fenómenos, preferimos distinguir en nuestro caso a dos tipos diferentes: las protestas de los incluidos y las de los excluidos. En primer lugar, la de los sectores medios urbanos que cuestionan la legitimidad y la competencia de los dirigentes políticos en el contexto de reclamos que se refieren a aquellos aspectos de la crisis económica que más los afectan, como la indisponibilidad de fondos ("el corralito") o la salida de la convertibilidad y a sus raíces en el mal desempeño y la corrupción de los tres poderes del Estado. En segundo lugar, los sectores populares y sus reivindicaciones relativas a la desocupación y a la pobreza, cuya forma principal ha sido la de los "piquetes". A estos últimos –los excluidos– nos referiremos primero y a las perspectivas que se abren con su movilización, así como al horizonte de políticas que mejor podría aprovechar la actual coyuntura. El punto de partida para cualquier análisis del movimiento piquetero requiere poner en consideración dos hechos vinculados entre sí: los efectos de exclusión social y el relegamiento a segundo plano del actor sindical, tradicionalmente pieza fundamental de la protesta social, a medida que el creciente desempleo se transformaba en un factor disciplinador de los conflictos dentro de la empresa. En un principio, los piquetes y los cortes de rutas habrían de aparecer en zonas alejadas de las ciudades principales y en relación con el abandono que las antiguas empresas estatales privatizadas habían realizado en distintas regiones del país. Poco a poco, esas manifestaciones

habrían de extenderse al conurbano de las capitales, en especial al territorio devastado del Gran Buenos Aires. Sus reclamos eran directos: planes de subsidios y bolsas de alimentos, pero progresivamente a esos reclamos se sumaron otros de carácter político más general, estableciéndose una red nacional que articulaba ese tipo de protesta.

El movimiento piquetero, instalado en el paisaje social ya a finales del gobierno Menem incrementó su presencia durante la presidencia de De la Rúa. Más allá de su heterogeneidad, todos estos movimientos se unifican por un factor causal: la transformación social, económica y política que se desarrolló desde los inicios de la década del 90. Una vez que la situación de emergencia tendió a consolidarse con mayores márgenes de desempleo y pobreza, ciertas prestaciones mínimas pasaron a ser vitales desde las necesidades de los sectores populares que quedaron del otro lado del abismo. Pero la posibilidad de satisfacerlas se agotó rápidamente por los desempeños negativos del régimen de convertibilidad. A partir de la mitad de los años 90 se estrecha la base de recursos que permitía la acción del Estado en estas situaciones, mientras que la necesidad de ellos se incrementa a medida que crecen el desempleo y la pobreza. La pobreza, que la sociedad argentina había padecido sólo marginalmente, comenzaba a tomar centralidad y los sectores populares que durante décadas se habían organizado y movilizado para obtener o defender conquistas relativas a su inscripción social como asalariados, comenzaron a hacerlo en su condición de carentes de trabajo, medios de vida y reconocimiento social.

Pero el paisaje institucional, político y cultural de los sectores más pobres de la sociedad argentina no se deja describir totalmente por la aparente unidad que les da la categorización económica. En primer lugar, porque la pobreza es múltiple y porque cada estado de ella es el punto de vista de las trayectorias más variadas. En segundo lugar —y esto es más importante aún porque la multiplicidad de redes y alternativas de constitución y solución de problemas es amplísima— las zonas del Gran Buenos Aires, donde los piquetes tienen su impacto mayor, son, al mismo tiempo, tierra de militantes, de parroquias católicas, pastores pentecostales, agentes gubernamentales en las áreas de salud y educación, organizaciones no gubernamentales de fines, recursos y penetración sorprendentes y de gregariedades que se constituyen en función de música, drogas, clubes de fútbol y fracciones internas de partidos políticos.

En ese contexto caleidoscópico emergen experiencias políticas y sociales que problematizan a su manera el desempleo y la pobreza, pero algunos comunes denominadores pueden detectarse como novedad que se derrama sobre el conjunto del sistema:

1. Todos surgen de situaciones en las que la reconversión económica pro mercado y el retroceso de los rasgos benefactores del sistema político han dado lugar al surgimiento de nuevas demandas entre poblaciones que han sufrido un descenso abrupto de sus niveles de vida.
2. Dan lugar a nuevas organizaciones, fundamentalmente por su rechazo y distanciamiento respecto de las direcciones y mediaciones políticas vigentes, a las que consideran desconfiables y agotadas.

El futuro

Hemos señalado que el movimiento de los piqueteros expresó desde el primer momento a los sectores excluidos de la economía, aquellos que, en principio, no reclaman la destrucción del sistema social sino su inclusión dentro de él. Por lo tanto, su presión tiende a negociar y a regatear sobre bienes concretos: subsidios, planes de trabajo, bolsas de alimentos; un lugar bajo el sol. Este fenómeno es pasible de ser encapsulado y transformado en un espacio de negociación con el Estado, donde pueden aún establecerse relaciones de clientelismo y de patronazgo. De hecho, el movimiento de los piqueteros se mantuvo durante mucho tiempo sin alterar los equilibrios políticos generales, a diferencia de los posteriores cacerolazos urbanos que influyeron sobre la destitución de dos presidentes.

Ahora bien, junto con la proyección hacia un movimiento social cuya figura son los piquetes de excluidos, pobres y desempleados, aparecen otras tendencias más estructuradas. Por un lado, el impulso a fortalecer las organizaciones emergentes y con ello las apuestas políticas de los núcleos que las han originado. En esos casos, las formas de politización de los pobres se articulan con las estrategias de las organizaciones políticas, dando como resultado la combinación entre un clientelismo de nuevo color y episodios de desborde violento que suelda identidades, fortalece al grupo y permite su permanencia en el tiempo. No se sabrá de la existencia de esos grupos sino por espasmos en los momentos más agudos de crisis que los movilizan para protagonizar las acciones más violentas. Otra línea de fuerza es la emergencia de un espectro de organizaciones que tienen su referencia común en términos de "la lucha contra la pobreza". Este desarrollo puede dar lugar a un actor colectivo

capaz de conducir las demandas sociales en el contexto de una estrategia general contra la pobreza que le puede granjear posibilidades de interlocución con los partidos mayoritarios, el Estado y los medios de comunicación. Esta es la apuesta principal de una de las centrales sindicales, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), que es la única que ha incorporado la defensa de los intereses de los desocupados y de los ocupados, en el marco de una lucha global contra la pobreza y sus causas. Un papel también importante en este proceso le cabe a la Corriente Clasista y Combativa (CCC), por su persistencia, independencia y extensión a nivel nacional. Los dirigentes piqueteros que se relacionan con estas organizaciones conocen la vida de los partidos políticos y de los distintos niveles de funcionamiento estatal con los que dialogan y de los que obtienen soluciones y mediaciones. Si están inscriptos en una lógica de confrontación con el Estado no es porque ello forme parte de una estrategia de erosión sino por un movimiento de presión que el propio proceso podría reformular. Sintetizando, podría señalarse que en el caso de que estos movimientos pudieran incorporarse a un esquema social de lucha contra la pobreza, esto se daría por la existencia de las siguientes condiciones:

- Por primera vez desde los inicios de la democratización, los grupos dirigentes entienden que la pobreza es una realidad que exige una respuesta estatal organizada, permanente y suprapartidaria;
- Igualmente domina en la sociedad civil, incluyendo a los grupos movilizados en la protesta, la conciencia de que el empleo no podrá ser la vía exclusiva de la integración social;

- Si bien los grupos que lideran la protesta —y que son capaces de ampliarla a escala nacional—, no están dispuestos a actuar exclusivamente a través de canales institucionales mediatizados por dirigentes estatales o partidarios, tampoco descartan esas mediaciones por completo, al tiempo que su estrategia apunta a obtener soluciones prácticas a través de acuerdos que suceden a la confrontación.

Al margen de esta caracterización, quedan los grupos políticos que ven en el movimiento la posibilidad de acumular fuerzas para un eventual estallido revolucionario.

Clases medias, cacerolazos y asambleas

Si el movimiento de los piqueteros, en una secuencia que arrancó desde pequeñas ciudades del interior y llegó luego a los más poblados centros suburbanos, mostró la emergencia de un nuevo actor social unificado por la situación de pobreza, los sucesos que culminaron con la renuncia del presidente De la Rúa, dieron nacimiento a nuevos colectivos que cambiaron radicalmente el panorama social a partir de la protesta callejera en la ciudad de Buenos Aires y en las otras grandes urbes del país.

Esta vez, la movilización abarcó a las clases medias, un protagonista que ya había aparecido meses atrás, en el silencio de las urnas, cuando en octubre de 2001 alrededor de un tercio de la población resolvió separarse de las ofertas políticas de los partidos tradicionales.

La protesta de las clases medias no tenía antecedentes organizacionales que parecieran trazarle los caminos que terminó recorriendo y que permiten explicar algunas de las características que adquirió:

su extensión, su unanimidad, su continuidad y su coordinación. En realidad, estas clases medias habían aceptado el pacto que les proponía el régimen de convertibilidad al instalar un modelo de organización económica que, desde la estabilidad de la moneda, prometía el crecimiento del crédito y de los consumos. **El ciudadano de la convertibilidad era el ciudadano consumidor, característico de la Argentina de principios de los '90, y a partir de ese encuadre estableció su contrato con la política.**

El título general de rebelión de las clases medias no alcanza a poner de manifiesto la heterogeneidad que se esconde tras la supuesta univocidad del término y que se acentuaría en el proceso de movilización. Esta heterogeneidad puede hacerse visible a través de dos dimensiones cruciales en la experiencia de las clases medias. Por un lado, su situación de decadencia o de prosperidad durante la época de la convertibilidad. Por otro, el grado de confianza que depositan en las instituciones democráticas y su funcionamiento como modo de gestión de los conflictos de la sociedad, más allá de un elemento que unifica a democráticos y autoritarios, que es la distancia absoluta respecto de todos los grupos dirigentes y no sólo —aunque encabezando la lista— de los políticos. En primer lugar, los ciudadanos de la convertibilidad, ahorristas o deudores, agraviados sobre todo por la confiscación de sus dineros y por la devaluación. En segundo lugar, aquellos más politizados (o con más intenciones de construir una escena pública) que dieron vida a la movilización, las asambleas barriales, y que en sí mismos son una muestra de heterogeneidad: vecinos sin experiencia política, jóvenes ligados a pequeñas estructuras partidarias de izquierda, clase media

empobrecida, con trabajo estable o sin él, y antiguos militantes de los años 70. Todos estos grupos tienen grados enormes de distancia, desconfianza y hostilidad frente a los políticos, a los que difícilmente acompañarían con un gesto positivo, consolidados, como lo están, en su carácter de principal chivo expiatorio de sus desventuras. Sus formas de expresión han sido diversas: desde los primeros cacerolazos espontáneos, que contribuyeron a derrocar a dos presidentes, hasta las modalidades más organizadas de las asambleas populares y los focos de violencia encarnados por los llamados "escraches" contra entidades financieras y líderes políticos. Sin duda, el paso de los cacerolazos a las asambleas configura un fenómeno de superación cualitativa del activismo social desatado a partir de la renuncia de De la Rúa, como intento de constitución de espacio público y, por lo tanto, de despertar de la participación ciudadana. La cifra que hemos señalado, de un 20% de ciudadanos que manifiestan haber participado de ellas, indica la magnitud de la experiencia. La política, reformada después de este derrumbe institucional, no podría prescindir de una relación madura con estas nuevas formas de expresión y sus actores. La tarea no es simple, dada la desconfianza que las separa. Tal es el grado de repudio que los políticos han cosechado —tales son las limitaciones que tienen para hacer un examen de sí mismos y para transformar consecuentemente su modo de operar— que no es fácil pensar que ese encuentro se produzca en lo inmediato, para generar una profundización de la democracia como salida de la crisis.

CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y PARTIDOS

LA GENERALIZACIÓN
DEL SENTIMIENTO
ANTI-PARTIDO
INDICA QUE ESTAMOS
EN PRESENCIA
DE UNA REACCIÓN
COLECTIVA FRENTE
A COMPORTAMIENTOS
RECHAZADOS,
MÁS QUE FRENTE
A UNA CAMPAÑA
IDEOLÓGICA

¿Qué llevó a que los políticos terminaran siendo vistos como *"los otros"*, esto es, como un grupo distante y privilegiado, volcado al usufructo de los cargos públicos en beneficio propio?

Para avanzar en la dirección de una respuesta, comenzaremos por reconocer que este estado de la opinión expresa preocupaciones genuinas. Las voces que se alzan desde el mundo de los políticos profesionales denunciando estar siendo objeto del ataque de los enemigos de la democracia yerran a la hora de apreciar la naturaleza de la presente crisis de representación. En el país y a lo largo del tiempo, el sentimiento anti-partido ha sido característico de ciertas élites autoritarias, pero el hecho de que se haya generalizado hasta ganar a ciudadanos que simultáneamente proclaman su apoyo a la democracia, indica que no estamos en presencia de una campaña ideológica sino de una reacción colectiva frente a comportamientos reales y verificables de la clase política.

¿Cuáles son, pues, los comportamientos que han suscitado la tan extendida desafección de la ciudadanía hacia instituciones claves de la democracia como son los partidos políticos? En forma sintética podrían condensarse en uno solo: la tendencia de la clase política a actuar como un grupo cuyas energías se invierten típicamente en asegurar su propia supervivencia dentro de las organizaciones partidarias, en detrimento tanto de la función de transmitir las demandas sociales como de la tarea de convertir a éstas en políticas públicas.

Dos son las dimensiones que convergen en torno de la idea de representación política. En la primera, es vista en términos de su capacidad para reproducir los rasgos de la sociedad en la que se

despliega, colocando el acento en la función representativa de los partidos, en la vinculación partido-sociedad. La crisis aquí sobreviene con la ruptura de ese vínculo y se traduce en la dificultad de los partidos para agregar y articular los intereses sociales. En la segunda dimensión, la representación es concebida en términos de la acción y está referida al desempeño en el cargo de quienes han sido investidos de la representación. Aquí, la representación política remite a la relación partido-gobierno y comporta un problema de ejercicio del poder de decisión. La crisis ocurre cuando las decisiones que adopta el representante en el marco de ese ejercicio gestionan deficientemente los intereses que le han sido confiados.

En el primer caso se razona postulando que si la relación partido-sociedad es construida adecuadamente, los partidos habrán de implementar las demandas de su electorado a través de políticas públicas consistentes. Congruentemente, se plantea que las crisis de representación se resuelven promoviendo cambios en el sistema electoral mediante fórmulas que buscan, esencialmente, el acercamiento entre representantes y representados. En el segundo caso se razona, en cambio, comenzando por problematizar la disposición y la capacidad de los representantes para ocuparse en forma competente de los intereses de quienes los han votado. Para esta perspectiva el ejercicio de las responsabilidades de gobierno que vienen junto con la función representativa, configura una actividad con problemas propios. En una democracia de partidos como la argentina, esos problemas tienen mucho que ver con la organización y funcionamiento de estos organismos políticos.

Partido y sociedad: los problemas de la oferta electoral

Un creciente número de argentinos piensa que los actuales responsables políticos no se preocupan por los problemas de la ciudadanía y lamenta no contar con otros partidos u otros candidatos a través de los cuales canalizar sus preferencias.

• El sistema de partidos: 1983-2001

En las elecciones inaugurales de diciembre de 1983 los argentinos otorgaron un firme respaldo a sus dos partidos tradicionales, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista. En la ocasión, con 51,75% de los votos, la UCR logró lo que hasta ese entonces era impensable: vencer al candidato justicialista, quien había alcanzado 40,16% de las preferencias. Esta concentración también se registró, en un grado apenas menor, en las elecciones legislativas. A pesar de que el número total de partidos o alianzas existentes fue 29, el radicalismo obtuvo 48% de los votos y el PJ 38,6%. El patrón de competencia bipartidista con el que se inició el nuevo proceso de democratización fue nítido. La UCR y el PJ concitaron las preferencias de 91.9% de los votos presidenciales y de 86,6% de los votos legislativos. Señalemos que, a este respecto, los resultados no fueron novedosos: desde 1916, las elecciones han consagrado presidentes radicales o peronistas. Sin embargo, en las sucesivas elecciones este patrón inicial se fue modificando paulatinamente, hasta llegar a las elecciones presidenciales de 1995, que pueden ser vistas como un punto de quiebre. En esta ocasión, el presidente justicialista Menem fue reelecto con 47,7% de los votos, en tanto el candidato de la UCR obtuvo sólo 16,4%, siendo superado por una nueva fuerza

política, el Frente para un País Solidario (Frepaso), que logró 28,2%.

Concentración del voto (UCR+PJ)

Este cuadro muestra cómo la concentración de los votos en la UCR y el PJ fue disminuyendo con el paso de las elecciones. En el caso de las elecciones presidenciales, de 91,9% de 1983 se pasó a 67% en 1995, y en las legislativas, de 85,86% a 64,80%.

AÑO	ELECCIÓN	ELECCIONES
	PRESIDENCIAL %	LEGISLATIVAS %
1983	91,91	85,86
1985		77,80
1987		78,70
1989	79,75	72,97
1991		69,28
1993		68,90
1995	67,00	64,80

Los cambios operados en el mapa electoral dejaron al descubierto tres fenómenos. Por un lado, el debilitamiento de la UCR; por otro, el consistente apoyo al justicialismo y, por último, el crecimiento de las terceras fuerzas. Tomando en consideración las elecciones de diputados, entre 1983-1995, la UCR perdió casi 27 puntos porcentuales de los votos. El PJ, en cambio, se mantuvo en un promedio de alrededor de 40%. De este modo, triunfó en las cinco elecciones legislativas llevadas a cabo entre 1987 y 1995, generando un patrón próximo al de un sistema de partido predominante. Las terceras fuerzas pasaron de acumular 13% en 1983 a 27% en 1993. Podría agregarse, además, que los cambios revelan la diferencia existente entre el voto radical y el voto peronista. En tanto el primero

tendió a ser depositario de más votos de opinión, el segundo recogió un alto porcentaje de votos de pertenencia.

Al evaluar la dirección en la que se desplazaron los votos, los análisis electorales subrayan que dicho desplazamiento, en particular de quienes en 1983 habían votado al radicalismo, favoreció el crecimiento de terceras fuerzas, a la derecha e izquierda del espectro ideológico.⁽¹¹⁾ Este aumento tuvo, sin embargo, características muy diversas. En primer lugar se encuentra el crecimiento electoral de un grupo de partidos de base estrictamente provincial. Son los casos de, por ejemplo, el Pacto Autonomista Liberal de Corrientes, el Movimiento Popular Neuquino, el Bloquismo de San Juan, el Partido Demócrata de Mendoza, el Movimiento Popular Fuegoño o la Fuerza Republicana en Tucumán. Estos partidos lograron obtener bancas en el Congreso Nacional y alguno de ellos han sido o son mayoritarios en su provincia.

Por otro lado, están los partidos cuya suerte electoral sufre notorias fluctuaciones. El caso más interesante de subrayar es el de la Unión del Centro Democrático (Ucedé), partido conservador en lo político y neoliberal en lo económico con base en la Capital Federal. Luego de obtener 10% de los votos en 1989, descendió a 8,6% en 1991 y a 3% en 1993 y 1995. Otro caso similar es el del Movimiento por la Dignidad Nacional (Modin), cuya fuerza electoral se concentró en la provincia de Buenos Aires. Encabezado por el coronel retirado Aldo Rico, líder de la sublevación militar de los "carapintadas" en la Semana Santa de 1987, el Modin recogió 9% de los votos en 1991 para ascender a 11,8% en 1993 y caer a 1,6% en 1995. Cabe señalar

que buena parte del caudal de estas fuerzas fue absorbido por el PJ, dado el respaldo que otorgaron estos partidos al gobierno de Menem. Ninguno de los partidos mencionados es de alcance nacional y, por consiguiente, ninguno está en condiciones de disputar, en ese nivel, el predominio ejercido por el PJ y la UCR. Sin embargo, a partir de las elecciones de constituyentes de 1994, y más aun en las presidenciales y legislativas de 1995, apareció una nueva fuerza política, el Frepaso, con posibilidades de disputar el predominio de la UCR. El Frepaso la desplazó, siendo su candidato a presidente el segundo más votado, con 28,2% de los sufragios. Asimismo, de 2,5% de los votos que obtuvo para diputados en 1993 trepó a 21,2% en 1995. La presencia del Frepaso —y los posteriores desarrollos electorales— abrieron una etapa de realineamiento de los partidos y un cambio en su patrón de competencia entre 1997 y 1999.

En los orígenes del Frepaso se encuentra un grupo de diputados disidentes del PJ, el "Grupo de los Ocho", críticos del giro neoliberal que el presidente Menem imprimió a sus políticas de gobierno y portavoces de una demanda ética. Este bloque creó, a principios de los '90, el Frente Grande, una alianza que procuró capturar a las fuerzas de izquierda, con una base territorial restringida básicamente a la Capital Federal y parte de la provincia de Buenos Aires. El Frente Grande cobró vigor a partir de las elecciones legislativas de 1993 al obtener 13,6% de los votos en la Capital Federal, constituyéndose en la tercera fuerza del distrito. En sólo un año, en las elecciones de convencionales constituyentes de 1994, pasó ya a ocupar el primer lugar en el distrito, con 37,6% de los votos,

(11) Sobre este tema, véase: Carlos Adrogué, *El nuevo sistema partidario argentino*, en: Carlos H. Acuña (comp.), *La nueva matriz política argentina*, pp. 27-70, Buenos Aires; Nueva Visión, 1995.; Liliana De Riz, *Argentine: les élections de 1991 à 1995*, en *Problèmes d'Amérique latine*, París, 1996, pp.25-39.; Liliana De Riz y Carlos Adrogué, *Democracia y elecciones en la Argentina: 1983-1989*, en Dieter Nohlen y Liliana De Riz (comp.), *Reforma institucional y cambio político*, pp. 237-295, Buenos Aires, CEDES-Legasa, 1991.

en tanto en el orden nacional logró sumar 12,7%. Al poco tiempo se le unió Política Abierta para la Integración Social (PAIS), partido con ramificaciones territoriales más amplias y creado por el entonces también disidente senador justicialista, José Octavio Bordón. La alianza entre ambas fuerzas dio nacimiento al Frepaso. A pesar del auspicioso comienzo del Frepaso en las elecciones presidenciales y legislativas del '95, con triunfos resonantes como el de su candidata a senadora por la Capital Federal, quien recogió 45,56% de los votos, las disidencias internas en esta fuerza heterogénea provocaron el retiro de PAIS. Sus perspectivas de perfilarse como una organización de alcance nacional se veían, así, frustradas. Sin embargo, la suma de una serie de factores convergieron sobre los líderes del Frepaso y de la UCR para impulsar otra estrategia. Entre estos factores interesa mencionar cuatro: los cambios introducidos en la Constitución reformada de 1994 en cuanto a la elección de la fórmula presidencial, ahora directa y con *ballotage*;⁽¹²⁾ la posición electoral dominante del PJ, el creciente debilitamiento electoral de la UCR y la dispersión de las fuerzas de la oposición. Todos estos datos indicaban que el único modo de revertir el predominio del PJ era a través de la unión de las fuerzas opositoras. Fue así como poco antes de las elecciones legislativas de 1997 surgió la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (Alianza), coalición electoral entre la UCR y el Frepaso. El debut de la Alianza en las elecciones legislativas de 1997 demostró su potencial en el marco de un gobierno desgastado, tras ocho años en el poder y acosado por las críticas a las negativas consecuencias sociales y económicas

de sus políticas de reforma de mercado y los problemas de corrupción. La suma de los votos de los integrantes de la Alianza alcanzó 45,65%, 9 puntos por encima del 36,27% conseguido por el PJ. Finalmente, en las elecciones presidenciales de 1999 los candidatos de la Alianza, De la Rúa y Alvarez, obtuvieron 48,5% de los votos, superando el 38% obtenido por la fórmula justicialista. El desempeño electoral del PJ en las elecciones presidenciales de 1999 fue el más bajo de su historia desde que se presentó por primera vez a elecciones el 24 de febrero de 1946. No obstante, en las elecciones a gobernador, algunas realizadas antes de las nacionales, el justicialismo fue claro ganador. Sobre 23 conquistó 14 gobernaciones, entre las que se incluyen las tres provincias más importantes, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Por último, los resultados de las elecciones legislativas de octubre de 2001 dejaron como saldo grandes pérdidas de votos —la Alianza perdió nada menos que 4.500.000, Acción por la República (AR), un nuevo agrupamiento liderado por Domingo Cavallo, perdió casi todo el caudal que había conseguido en 1999, 1.200.000 votos, y el PJ un poco más de 660.000— y un gran ganador: el voto nulo y blanco. El sistema de partidos exhibía, así, dificultades para adecuarse a las demandas ciudadanas. ¿Qué factores pueden dar cuenta de esa limitada capacidad para facilitar la consolidación de nuevas fuerzas en el escenario político?

• Los límites a la consolidación de nuevas fuerzas

Sin duda, son muchas las variables que deben contemplarse a la hora de evaluar las posibilidades de consolidación de nuevas fuerzas políticas,

(12) En abril de 1994 se llevaron a cabo elecciones para integrar la Asamblea Constituyente, encargada de la reforma de la Constitución. Entre las modificaciones más notorias se encuentran las vinculadas con el cargo presidencial: se introdujo la reelección, se redujo el mandato a cuatro años y se estableció la elección directa con *ballotage*.

pero interesa detenerse en las **restricciones que coloca el sistema electoral federal a la consolidación de fuerzas políticas distintas a los dos partidos tradicionales, la UCR y el PJ.**⁽¹³⁾

Los cambios operados en el sistema de partidos dejan entrever que la aparición de nuevas fuerzas no es una novedad en el escenario electoral argentino posterior a 1983. Tampoco es una novedad su efímera existencia. En la trayectoria de estos partidos se puede detectar un factor en común: todos han surgido y han conseguido expandirse en las provincias más pobladas, pero no han podido avanzar sobre las provincias más chicas. Buena parte de las dificultades se encuentran en los problemas de desproporcionalidad y sesgo mayoritario del sistema electoral nacional y los sistemas electorales provinciales. En efecto, el sistema nacional para la elección de diputados, en principio de carácter proporcional por la aplicación de la fórmula D'Hont, introduce un importante nivel de desigualdad en la representación entre las provincias debido a, por lo menos, dos factores: la existencia de un requisito mínimo de 5 diputados por provincia –independientemente, entonces, de su base poblacional– y las diferentes magnitudes efectivas de los distritos (que en la Argentina coinciden con las provincias).

El resultado de estos arreglos institucionales es la sobrerrepresentación de la mayoría de las provincias chicas, a la vez que las más grandes, Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, se encuentran subrepresentadas.

En este marco, las posibilidades de que surjan y se consoliden nuevos partidos son menores dado que su expansión tropieza con la barrera que impone el funcionamiento del sistema electoral nacional en las provincias más chicas. Estas constituyen bastiones de uno de los dos partidos tradicionales, el PJ. De hecho, el poder electoral de las provincias más chicas ha constituido un problema para la UCR, pues no ha podido aspirar a otro gobierno que no sea "gobierno dividido".

En síntesis, los incentivos institucionales presentes en el sistema electoral nacional, a los que se suman los que generan los sistemas electorales provinciales, llevan a concentrar la estructura de oportunidades en las dos fuerzas políticas tradicionales, el PJ y la UCR. Este es un esquema favorable a la "cartelización", es decir, a arreglos entre los dos partidos para limitar la posibilidad de consolidación de otros.

Organización y funcionamiento de los partidos políticos

En esta sección exploraremos los factores organizativos que, a nuestro juicio, favorecen comportamientos autorreferenciales por parte de la clase política y ensanchan, en consecuencia, la brecha entre ésta y las demandas de su electorado.

• Las reglas internas

A pesar de pertenecer a tradiciones y orígenes diversos, el PJ y la UCR comparten rasgos organizativos y de funcionamiento similares.

(13) Liliana De Riz, *El debate sobre la reforma electoral en Argentina*, Revista Desarrollo Económico. Buenos Aires: IDES, No.126, Vol 125, julio-set. 1992, pp.163-184. Marcelo Escolar y Ernesto Calvo, *Hacia una reforma del Sistema Electoral Argentino: Estimación y evaluación de estrategias de delimitación, asignación geográfica de escaños, sesgos mayoritarios y sesgos partidarios alternativos*, PNUD, 2001, Proy. ARG00/007, Apoyo al Programa de Reforma Política. También, Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h), *El federalismo electoral argentino*, Eudeba, Argentina, 2001.

El primer aspecto que hay que señalar es que la UCR y el PJ están organizados territorialmente, lo cual es cierto no sólo para estos dos partidos, sino también para aquellos que han buscado una implantación nacional, como el Frepaso. Esta forma de organización de los partidos es congruente con el sistema federal argentino, que territorial y electoralmente coincide con los límites provinciales. Los partidos replican en su organización interna estas divisiones para adoptar la misma estructura de autoridad que posee el sistema político en su conjunto: la nacional, la provincial y la local.

La segunda cuestión que debe ser subrayada es que estas diversas subunidades gozan de un importante grado de autonomía, en particular las organizaciones provinciales respecto de la organización nacional, dando lugar a una estructura de poder descentralizada. Los factores que la alientan son varios: las organizaciones del partido en el nivel provincial cuentan con suficiente capacidad de decisión para elegir sus propios liderazgos, mientras la dirección nacional del partido no dispone de instrumentos de intervención, salvo en circunstancias muy excepcionales; las organizaciones provinciales disponen de un marco de maniobra bastante amplio para decidir acerca de sus reglas internas, como resultado de lo cual tanto en la UCR como en el PJ se han llegado a establecer, en sus diversas jurisdicciones, muy distintas formas internas de gobierno y de toma de decisiones. (14)

Otro factor que contribuye a la autonomía de las

subunidades es el financiamiento estatal a los partidos, pues éste se vuelca mayoritariamente a las organizaciones provinciales.(15) Con respecto a las reglas que regulan la competencia interna para ocupar cargos públicos o partidarios, es de destacar el predominio de mecanismos directos de elección. Estos se contraponen a los utilizados por gran parte de los partidos europeos e incluso por el PJ hasta mediados de los '80. De tal manera, a pesar de las variaciones que pueden exhibir las organizaciones partidarias en el nivel provincial, en todos los casos el poder de decisión descansa, en última instancia, en la masa de afiliados y no en órganos colegiados. Otro aspecto que conviene subrayar es que los requisitos necesarios para presentar listas electorales no son restrictivos. Así, los costos para iniciar una carrera partidaria dentro de la organización son bajos, lo que no significa que el ascenso sea fácil.

• La lógica partidaria

Un hipotético líder, interesado en mantener su espacio o avanzar en su carrera política necesita contar con apoyos dentro de su partido, empujando por el distrito en el que opera. Para ello, casi siempre cuenta con la asistencia de una figura clave que en la jerga política se conoce como "**puntero**", surgido en respuesta a la necesidad de afiliar y movilizar a los afiliados para las elecciones partidarias. Es un verdadero **empresario político** que controla un territorio determinado y ofrece sus servicios a los líderes

(14) Sobre los diversos procedimientos empleados para la nominación de candidatos, véase: Miguel de Luca, Mark P. Jones y María Inés Tula, *Argentine Political Parties and their Candidate Nomination Procedures, 1983-1999*, *paper* presentado en el XXII Congreso de LASA, Miami, 16-18 de marzo, 2000.

(15) El artículo 46º de la ley Orgánica de los Partidos Políticos, Ley 23.298, establece que 80% del monto que le corresponde al partido debe distribuirse directamente a los organismos partidarios de distrito y el 20% restante a los nacionales.

EL CLIENTELISMO COMO
VICIO POLÍTICO NO ES
UNA PARTICULARIDAD
ARGENTINA, PERO
SE DESTACA POR SU
MAGNITUD, LO QUE SE
SUMA A LAS DISTORSIONES
GENERADAS POR UN
SISTEMA DE AFILIACIÓN
PARTIDARIA QUE
GENERA DUDAS SOBRE
SU LEGITIMIDAD.

interesados. De las diversas monedas de intercambio entre líderes y punteros, una de las más usuales es la promesa de cargos, tanto en el partido como en el gobierno.⁽¹⁶⁾ La combinación de organización territorial y disputa interna, alimenta el clientelismo, vicio que no es una peculiaridad argentina. El partido debe estar en condiciones de ofrecer cargos, remuneración, prebendas, honores, etcétera, a aquellos que lo integran para que sigan participando en la organización y se sujeten a sus reglas. La diferencia en el caso argentino tiene que ver con la magnitud.

Un modo indirecto de mensurar este fenómeno es analizar las **afiliaciones a los partidos políticos**. Un dato decididamente llamativo es el total de afiliados. En 1999, en un contexto en el que crecía la crítica hacia los partidos y hacia la clase política, el Ministerio del Interior registraba el extraordinario número de 8.137.809 afiliados. Téngase en cuenta que, en medio de la ola de entusiasmo cívico que acompañó el proceso de democratización en 1983, la reafiliación sumó 2.966.472 personas, de las cuales el PJ reunió 1.489.565 y la UCR 617.251, y éste fue, desde ya, un número sorprendentemente elevado. Contrastado con el padrón electoral, que sumó 24.118.320 electores, el total de 1999 da como resultado que un tercio de los ciudadanos está afiliado a un partido político. Por último, para tener alguna referencia comparativa con partidos de masa, el Partido Laborista inglés cuenta hoy con alrededor de 400 mil afiliados individuales y el Partido Socialista Español con 190 mil. Nadie, ni los políticos ni los funcionarios de gobierno, pone en duda que se trata de una ficción y una prueba contundente es que en

algunos distritos el voto por el partido resultó ser igual o menor que el número de afiliados. Tomemos sólo un par de ejemplos: en 1993, en San Juan, la UCR, con 33.473 afiliados obtuvo 32.618 votos; en Salta la relación fue de 59.842 afiliados y 59.456 votos; el PJ, a su vez, en el Chaco, en 1993, obtuvo 144.860 votos con 160.062 afiliados, y en Santiago del Estero, 104.396 votos y 114.026 afiliados. La pregunta que se plantea es por qué se mantiene esta ficción. Entre los factores que dan cuenta de este interrogante, se destacan: a) el número de afiliados es un criterio de distribución que utilizan los partidos; b) es un recurso central para dirimir la competencia interna y c) no existen mecanismos adecuados de control. Veamos cada uno de ellos.

Los partidos toman el número de afiliados como criterio para fijar la base de representación de sus órganos colegiados. La base territorial de poder está vinculada, pues, con el número de afiliados; de allí, entonces, el incentivo a sumar más afiliados. En segundo lugar, el manejo de las "**fichas**" de los afiliados es relevante cuando los líderes deciden evitar la competencia interna y se ponen de acuerdo para presentar una única lista de candidatos. Entonces, aunque las listas no sean producto de la competencia sino de acuerdos de cúpula, el lugar que ocupan los candidatos en la lista responde también, si bien no exclusivamente, a la capacidad de movilizar afiliados. Así, las "**fichas**" que se supone respaldan a los líderes sirven de moneda de intercambio en el momento de decidir nombres y conformar las coaliciones en el interior del partido. Nuevamente, el aliciente es sumar afiliados. Por último, el trámite de afiliación está a cargo

(16) La importancia de los cargos partidarios puede ilustrarse con el caso del PJ de la provincia de Salta: entre titulares y suplentes, la Carta Orgánica del partido provee nada menos que de 1068 cargos a distribuir.

de los propios partidos y no se realiza en dependencias judiciales, mientras que el control de autenticidad de las afiliaciones sí está en manos de los tribunales electorales. Este desdoblamiento no sólo dificulta la tarea de control sino que, desde el punto de vista administrativo, la convierte en algo sumamente oneroso.

Admitiendo que los mecanismos de control son inoperantes y que ello abulta las cifras, llama de todos modos la atención que entre 1983 y 1999 hubo quienes se tomaron la molestia de presentar fichas. En ese período el total de afiliados se incrementó en 270%. Las razones pueden ser varias, pero todas dan cuenta de una hiperactividad en el mercado electoral partidario, ya sea movido por el ingreso de más punteros o porque se producen movimientos en los portafolios, esto es, un puntero pasa sus servicios a otro partido, llevándose consigo las fichas que controla, sin darlas de baja en el partido que abandona. Sea como fuere, esta hiperactividad implica que los líderes deben contar con más recursos para distribuir si es que buscan conservar o aumentar apoyo. Los cargos en el Estado se convierten, así, en una fuente de subsistencia de gran importancia. Sobre este último punto se ha puesto precisamente de relieve la importancia del sector público como ámbito privilegiado para la generación de empleo y como soporte central para los gastos corrientes de la actividad política. Esta dinámica partidaria, de base territorial y que gira en torno del esfuerzo electoral, se ve exacerbada, además, por la cantidad y frecuencia de comicios. En efecto, hay elecciones nacionales cada dos años y luego están las elecciones provinciales y municipales que no siempre coinciden.

• El partido en cuanto organización

Teniendo en cuenta los factores que convergen sobre la dinámica partidaria que hemos descripto, los partidos adquieren las siguientes características:

Poder internamente fragmentado

La organización territorial de los partidos favorece la fragmentación del poder. Este rasgo se ve reforzado por el hecho de que las diferencias internas sólo ocasionalmente se plantean en términos ideológicos o programáticos. Dado que a menudo no existe un principio que reagrupe a las distintas corrientes, el eje motriz de los alineamientos lo proveen los líderes partidarios. El personalismo se convierte en la principal línea divisoria, al tiempo que la unidad territorial más amplia que puede controlar un líder es la provincia.

Dispersión de recursos

Los aspirantes a cargos electivos procuran reunir recursos propios para mejorar sus perspectivas electorales a partir del control de su base territorial. Una de las evidencias se encuentra, por ejemplo, en la proliferación de fundaciones que responden a distintos dirigentes o en los débiles canales de comunicación del partido que son reemplazados por las múltiples declaraciones individuales de los dirigentes.

Dirigentes - funcionarios

El principio de legitimidad básico para aspirar a cargos en el partido es el triunfo en las urnas. Por esta razón, los que ocupan puestos directivos en el partido son, centralmente, funcionarios electos. La fortaleza de estos liderazgos está estrechamente vinculada con los cargos ejecutivos

de gobierno y, en menor medida legislativos, tanto en el nivel nacional como provincial. La razón es simple, los cargos, en particular los ejecutivos, arriman recursos del Estado, clientelares, de patronazgo y logísticos para consolidar la coalición de apoyo. No casualmente, la mayoría de las constituciones provinciales –18 en total– y la nacional, fueron modificadas para introducir la cláusula de la reelección.

Liderazgo nacional débil y dependiente del ciclo electoral

El liderazgo nacional descansa en una coalición de dirigentes provinciales y locales. Los recursos propios que posee son escasos, razón por la cual su fortaleza está vinculada con el éxito en las elecciones presidenciales. De ahí que su situación cambie de acuerdo con la posición que ocupe el partido, esto es, en el gobierno o en la oposición. Cuando el partido está en el gobierno, el liderazgo tiende a ser más fuerte gracias a los recursos estatales que están a su disposición. En cambio, cuando está en la oposición, la estructura descentralizada del partido promueve liderazgos nacionales débiles. A ello concurren dos factores. En primer lugar, porque no descansa en un triunfo electoral como factor de cohesión y es, por lo tanto, rápidamente desafiado por los liderazgos alternativos. En segundo lugar, porque son escasos los recursos que maneja ya que los recursos financieros del partido, que son de origen público, se distribuyen entre las organizaciones partidarias

provinciales. En términos generales, los liderazgos más fuertes se encuentran en las organizaciones provinciales.

Carácter contingente y cambiante de los alineamientos internos

Dado que la competencia es, fundamentalmente, una disputa por cargos y no por programas, las coaliciones internas se forman según las expectativas de éxito electoral que los aspirantes albergan y, a su vez, cambian, de acuerdo con el número de votos obtenidos. Una prueba de la ausencia de diferencias ideológicas, ya no sólo en el interior de los partidos sino entre los principales partidos, se encuentra en el hecho de que éstos han tomado la insólita decisión de que el Estado se haga cargo de la capacitación de los cuadros partidarios.⁽¹⁷⁾

• El partido en el gobierno

La lógica partidaria se traslada también a la esfera del gobierno, y en la arena parlamentaria se despliega con mayor nitidez. La estructura de autoridad de los bloques parlamentarios, la integración de las comisiones, la tasa de reelección de los legisladores y el cuerpo de asesores constituyen ámbitos donde esto puede ser observado. Vista la fragmentación interna que caracteriza a los partidos, el mantenimiento de la unidad es uno de las principales desafíos. El esquema organizativo destinado a cobijar a las autoridades del partido en el Congreso se convierte en un instrumento al servicio de la búsqueda del equilibrio partidario. Así, para hacer frente

(17) En 1995, interpretando el mandato de la Constitución reformada en 1994 que dispone que el Estado contribuye "al sostenimiento económico de las actividades de los partidos políticos y de la capacitación de sus dirigentes", se crearon nada menos que dos instituciones, la Escuela de Gobierno y el Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos. La declaración de propósitos de ambas instituciones es bastante similar: "elevar la capacidad profesional de los políticos y la calidad del accionar de los partidos políticos a los que pertenecen" (Escuela de Gobierno) o "capacitar a la dirigencia de los partidos políticos y organizaciones sociales" (INCAP).

a cambios en las relaciones de poder internas, los partidos parlamentarios recurren tanto al expediente de crear nuevos cargos como de disminuir su número.

La integración de las comisiones es otro recurso que disponen los legisladores para atender las necesidades partidarias. La Cámara de Diputados comenzó con 26 comisiones en 1983 para pasar a 45 en 2001; la Cámara de Senadores de 29 en 1983, pasó a 47 en 2001.

Teniendo en cuenta la baja tasa de reelección de los legisladores,⁽¹⁸⁾ como veremos, difícilmente el aumento en el número de comisiones responda, por ejemplo, a la necesidad de generar mayor *expertise* y profesionalización. Si bien esto puede observarse en ciertas comisiones, el criterio que preside su integración es fundamentalmente distributivo, dirigido a satisfacer las demandas por acceder a los recursos clientelares que plantean las distintas líneas partidarias. La organización descentralizada del proceso legislativo que supone una estructura de comisiones es funcional a las necesidades de la organización de los partidos.

En contraste con los casos de Brasil, cuyo rango de reelección es de alrededor de 43%, Chile, 59% y Estado Unidos, 83%, la tasa de reelección partidaria es baja. ⁽¹⁹⁾ La necesidad de los partidos de distribuir incentivos selectivos contribuye a explicar este fenómeno. Si no hubiera rotación en los cargos electivos, los relegados en el reparto tendrían razones para alejarse del partido. En cambio, la expectativa de poder ocupar algún cargo en el futuro es un acicate para seguir participando.

Por consiguiente, es parte de una regla no escrita en los partidos que todos tendrán su turno. La no reelección coadyuva a la necesidad de supervivencia de los partidos, en detrimento, por ejemplo, del desarrollo de *expertise* en el Congreso.

Esta primacía de la política partidaria se refleja también en el personal empleado en las legislaturas. Es sabido que el número de empleados en la legislatura nacional y en las legislaturas provinciales es excesivo. Es un clásico mencionar que la Biblioteca del Congreso de la Nación cuenta con 1200 empleados o que el gasto de la legislatura en la provincia de Formosa en 2001 representó el 8,46% de su presupuesto. Es *vox populi*, también, que muchos de estos cargos se cubren con parientes y amigos. Se trata de una muestra más de mecanismos de creación y mantenimiento de clientelas políticas que también están presentes en el cuerpo de asesores. En el Congreso Nacional, por ejemplo, se reconocen tres categorías de asesores: el asesor privado, que cumple funciones a las órdenes de un legislador, el asesor de bloque, que está al servicio del partido, y el asesor de comisión. El nivel educativo de este cuerpo de asesores es menor al de los diputados y senadores a los que supuestamente deberían asistir. En un trabajo sobre el perfil educativo de los legisladores, **Andrea Gastrón** señala que mientras el perfil promedio de diputados y senadores se identifica con el nivel universitario incompleto, en el caso de los asesores de diputados alcanza el nivel secundario y en el de senadores, el nivel

(18) En promedio, entre 1985 y 1997 sólo 16,6% de los diputados fueron reelectos en forma inmediata.

(19) Mark P. Jones, Sebastián Saiegh, Tomás Spiller y Mariano Tomassi, *Professional Politicians-Amateur Legislators. The Argentine Congress in the 20th Century*, Paper presentado en: *Annual Conference of the International Society of New Institutional Economics*, Tübingen, Alemania, september 22-24, 2000.

(20) Andrea L. Gastrón, Dime quién eres...¡y te diré con quién andas! Un perfil educativo de los legisladores y asesores parlamentarios en la Argentina, Trabajo presentado en el II Congreso Nacional de Sociología Jurídica, Córdoba, 2001.

terciario.⁽²⁰⁾ A esto se agrega que la suerte de este cuerpo de asesores está ligada a la fortuna política de los legisladores: los asesores privados terminan sus actividades cuando el legislador concluye su mandato, los asesores de bloque cuando el número de integrantes del bloque disminuye y los asesores de comisión cuando las autoridades de la comisión finalizan su mandato.

De todos modos, no está claro que estas reglas se cumplan al pie de la letra y muchos conservan el cargo sin cumplir con las funciones, dando nacimiento a una categoría que en la jerga se conoce como "ñoquis": sólo aparecen a fin de mes para cobrar. El análisis de las fortalezas y debilidades de los partidos políticos completa la imagen que los partidos políticos argentinos arrojan a la sociedad:

Análisis FODA de partidos políticos argentinos

FORTALEZAS <ul style="list-style-type: none">• IMPRESCINDIBLES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.• IMPLANTACIÓN NACIONAL.• CAPACIDAD PARA ORGANIZAR LA COMPETENCIA ELECTORAL.• CONCIENCIA DE LA ACTUAL CRISIS DE REPRESENTACIÓN.	OPORTUNIDADES <ul style="list-style-type: none">• CONTINUIDAD DE LAS REGLAS DE JUEGO DEMOCRÁTICAS.• INEXISTENCIA DE FUERTES TENDENCIAS ANTISISTEMA.• PERCEPCIÓN EN LA SOCIEDAD DE LA POSIBILIDAD DE CAMBIOS.
DEBILIDADES <ul style="list-style-type: none">• AUSENCIA DE PERFILES PROGRAMÁTICOS E IDEOLÓGICOS DEFINIDOS.• CONSERVADURISMO Y PASIVIDAD.• COMPORTAMIENTOS AUTORREFERENCIALES.• PREDOMINIO DE INCENTIVOS SELECTIVOS.• SUPERVIVENCIA ORGANIZATIVA DEPENDIENTE DE LOS RECURSOS ESTATALES.• CARTELIZACIÓN.• CORRUPCIÓN.• FRAGMENTACIÓN INTERNA DEL PODER.• DISPERSIÓN DE RECURSOS.• PATRONAZGO Y CLIENTELISMO.• DIFICULTAD PARA FIJAR LA AGENDA.• ESCASA CAPACITACIÓN.• DIFICULTAD PARA ENCARAR UN PROCESO DE AUTOTRANSFORMACIÓN.	AMENAZAS <ul style="list-style-type: none">• DETERIORO DE LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA.• PÉRDIDA DE LA LEGITIMIDAD DE LOS PARTIDOS EN LA SOCIEDAD.• CANALIZACIÓN DE LAS DEMANDAS POR FUERA DE LOS PARTIDOS.

La investigación realizada muestra que el sistema de partidos tal cual, opera hoy en día, con tipo de organización y funcionamiento, contribuye a la **crisis de representación argentina en su doble relación, partido-sociedad y partido-gobierno**. Adicionalmente, cabe señalar algunos resultados que son paradójicos desde la perspectiva de las cuestiones que dominan los debates contemporáneos sobre la clase política. El primero de ellos concierne a quienes critican la situación actual y proponen nuevos mecanismos para promover el mayor acercamiento entre representantes y representados.

A la luz de lo que hemos visto, los principales partidos poseen una fuerte presencia territorial, diríase capilar, y, además, sus diversas subunidades son relativamente autónomas. Estas dos características deberían generar un contacto más estrecho de los partidos con sus bases, facilitando una mayor familiarización de los responsables políticos con los problemas de los ciudadanos del territorio sobre el que actúan.

El debilitamiento del vínculo de representación provocado por la distancia entre representante y representado no constituiría aquí un problema. Sucede, sin embargo, que este esquema, trasladado a la función de gobierno, produce tendencias centrífugas y con ellas un exceso de jugadores con poder de veto.

Los partidos pasan a ser "confederaciones", "coordinadoras de comarca" que dificultan la cohesión de los liderazgos nacionales y, por lo tanto, la capacidad de decisión una vez en el

gobierno, en otras palabras, dificultan la gestión eficiente de los intereses sociales que representan.

Hay otra consecuencia de este estrecho contacto del político con su base de apoyo: el **cliente-lismo**. Este es, sin duda, un rasgo que afecta la decisión e implementación de las políticas pues conspira contra la existencia en el aparato estatal de suficiente personal idóneo para llevarlas adelante. Es un dato bien conocido que la distribución de muchos de los cargos en el vértice del gobierno no se cubren por criterios de idoneidad sino por el trabajo electoral desarrollado o para mantener el equilibrio entre las líneas internas de los partidos.

También este análisis tiene algo que decir con relación a aquellos argumentos que critican la llamada **lista sábana**. Con este término se alude al hecho de que la boleta electoral contiene numerosos candidatos sobre los que resulta imposible tener información.

Los electores tienen, además, que atenerse a lo que les ofrecen los partidos, que monopolizan la confección de la lista. En verdad, la crítica a la lista sábana parte de una generalización que no se sostiene empíricamente. Este es un problema que afecta a lo sumo a dos distritos en el país, la provincia de Buenos Aires, donde se eligen 35 legisladores, y la ciudad de Buenos Aires, con 12 legisladores.

Los 22 distritos restantes envían menos legisladores, lo cual no se compadece con las dificultades asociadas a la lista sábana. Más

criticable es lo que esta perspectiva parece suponer, i.e. que los únicos que gobiernan son los diputados y que su forma de elección es responsable del problema de representación.

¿Y los senadores? Estos se elegían en forma indirecta, dos senadores por provincia, y en la actualidad se eligen tres senadores en forma directa. En este caso, la personalización del voto resulta clarísima. Y precisamente aquí, donde no prevalecen los efectos negativos de la lista sábana, hemos identificado uno de los problemas claves de la representación en la Argentina, producto de la desproporcionalidad del sistema electoral nacional y de los sistemas electorales provinciales.

Finalmente, los resultados de este análisis también son paradójicos respecto de la democracia interna en los partidos. No cabe duda de que la democracia interna es valiosa. Sin embargo, la frecuencia con la que ocurren las elecciones está lejos de traer aparejados sólo efectos positivos. Recordemos lo dicho a propósito de la manipulación de las afiliaciones.

De hecho, la práctica de la disputa interna desemboca las más de las veces en internismo, esto es, en políticos cuyas energías se vuelcan básicamente a la supervivencia dentro de las jerarquías partidarias.

La gestión de gobierno no es debidamente atendida y esto se agrava porque la competencia interna no responde a líneas ideológicas. No existen, por ende, incentivos para elaborar políticas –esto queda en manos de los

candidatos presidenciales y sus equipos personales– y sí para dispersar esfuerzos en la búsqueda de una mejor posición en la organización partidaria.

De este modo, las demandas sociales pasan a un segundo plano en la agenda de los políticos.

Estos son factores que llevan a que la clase política deje de ser vista como democrática, no porque no haya sido elegida democráticamente, sino porque a la hora del ejercicio de la representación, el *demos*, es decir la ciudadanía, no figura en el centro de sus preocupaciones.

LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA

Por elementales razones de responsabilidad intelectual, este documento jamás podría ofrecer imágenes artificialmente optimistas con el vano propósito de no acentuar la preocupación de los ciudadanos. Nada de ello. En el cierre de las presentes páginas es preciso poner énfasis en una verdad que no por conocida es menos importante y oportuna: **la situación de la Argentina es extremadamente grave y la superación de sus principales problemas no será fácil ni, tampoco, estará exenta de nuevas y serias dificultades.** Las investigaciones y los análisis llevados a cabo a lo largo de más de un año de trabajo lo señalan de manera inequívoca y es algo que, por lo demás, está en el núcleo del sentido común de la población. Pero no es ese conjunto de certezas duras el único ni el mayor saldo de este trabajo. También, al sumergirnos en el estudio del colapso argentino hemos ido construyendo una serie de puntos de vista que pueden iluminar un posible recorrido hacia una nueva realidad que permita ir dejando atrás el actual clima de pesadilla social. Claro que no se trata de haber descubierto una senda milagrosa, una suerte de atajo cierto hacia el éxito; antes bien, estamos refiriéndonos a ideas que aparecen como desafíos ineludibles para la reconstrucción de una política democrática. Estos desafíos creemos que pueden constituirse en una de las claves de análisis y acción que acaso ayuden a movilizar las mejores energías de nuestra sociedad en esta dramática coyuntura.

• Crisis económica

Es impensable abordar las demandas de la crisis político-institucional de la Argentina sin solucionar, en la misma operación, los problemas

básicos de la recesión, fundamentalmente los que determinan el cuadro de desempleo, injusticia social y exclusión que sufren las grandes mayorías. El deterioro de las instituciones políticas y la crisis de representación reconocen causas propias de gravedad inexcusable, pero ese cuadro sólo puede ser valorado en su exacta dimensión si es analizado en el contexto catastrófico que impone una recesión que lleva casi cinco años.

• Crisis de toda la dirigencia

El cuestionamiento ciudadano a los dirigentes y partidos políticos que caracteriza a la actual situación es, en realidad, parte del rechazo general que despierta el conjunto de la dirigencia, en todos los ámbitos y sectores. En rigor, la crisis de la representación es completa y entre sus núcleos coloca la ineficacia, la impunidad, la corrupción y la insensibilidad frente a las expectativas públicas. En este sentido, los dirigentes y los partidos políticos no son los responsables exclusivos del clima general de descrédito, lo cual no reduce el nivel de sus falencias sino que los coloca en el marco adecuado, estableciendo su cambio como parte de un cambio mayor, que necesariamente habrá de ser abarcativo también de otros sectores de la elite dirigente.

• Final de época y transición

Las características, extensión y profundidad de la crisis de la Argentina comprende el cuestionamiento general de instituciones, actores y valores y no parece admitir una vía de solución a través de la simple recomposición de lo existente. De tal manera, puede hablarse con mayor propiedad de final de época,

ubicando a la presente etapa como una transición, como un pasaje entre un presente de crisis generalizada y un deseable futuro de paulatina construcción de algunas bases económicas, institucionales y culturales de un nuevo y productivo escenario social. Y esto no consiste en una mera declaración de buenos deseos, pues se apoya en la relativamente alta expectativa –dada la gravedad de la situación actual– de un futuro mejor existente en la sociedad.

- **Cambio en paz**

Una consigna fundamental de esta etapa es que los cambios deben alcanzar la profundidad necesaria como para remover las bases que sostienen la actual situación de crisis y abrir el espacio para las grandes transformaciones que demanda la ciudadanía. Sin embargo, ese proceso de transformaciones tiene también un requisito ineludible: que ese camino sea transitado protegiendo y consolidando los vínculos de tolerancia y respeto, dándole un sesgo civilizado a los reclamos colectivos de progreso, justicia y equidad. Sin perjuicio de los serios episodios de violencia presentes en episodios de protesta social de los últimos meses, una apreciación global del fenómeno permite afirmar que ese proceso está lejos de promover la violencia como el camino para la obtención de las demandas sociales.

- **Proteger los procedimientos constitucionales**

Este espíritu de cambios puede desplegarse en su mayor nivel de creatividad si integra como una precondition forzosa el respeto

por la legalidad democrática. La sustentabilidad de los cambios dependerá, en buena medida, de ese cuidado por los procedimientos, pues lo contrario no haría más que acentuar los problemas hasta niveles difíciles de imaginar. La experiencia argentina en ese plano es tan lamentable como demostrativa de que toda ruptura constitucional da lugar a una crisis mayor y más grave de la que supuestamente se propone solucionar. Y en ese sentido es importante destacar el elevado índice de apoyo al sistema democrático que manifiesta la sociedad argentina, aun después de las crisis institucionales disparadas a partir de diciembre de 2001.

- **Movilización y confianza**

Si bien el clima de desencanto político y descreimiento hacia el conjunto de la dirigencia podría hacer suponer que la sociedad no está dispuesta a comprometerse en la búsqueda de las transformaciones que reclama, las diversas investigaciones realizadas confirman que los ciudadanos han crecido significativamente en su nivel de participación en las movilizaciones y manifestaciones públicas de los últimos tiempos, especialmente luego de las elecciones de octubre de 2001. En el mismo fenómeno se advierte que también se ha incrementado el índice de confianza en las personas y en las posibilidades de que la situación mejore, todo lo cual abre una expectativa positiva sobre el desenvolvimiento del actual proceso de protestas y demandas de cambio. Así, la búsqueda de una superación en la calidad de la representación deberá integrar todo ello como un componente de renovación ineludible.

Qué sería más útil para que la gente sea escuchada y tenida en cuenta por los dirigentes

Pregunta: “En su opinión, ¿qué sería lo más útil para que la gente como usted sea escuchada y tenida en cuenta por los dirigentes: manifestarse en cacerolazos, piquetes y marchas o participar en partidos políticos?”

	FEB. 02
MANIFESTARSE EN CACEROLAZOS, PIQUETES Y MARCHAS	43%
PARTICIPAR EN PARTIDOS	24%
AMBAS (VOLUNTARIA)	9%
NINGUNA (VOLUNTARIA)	13%
NS	10%
NC	2%

Fuente: Gallup Argentina

• Independencia entre gestión de gobierno y acción política

Una de las causas centrales de las críticas ciudadanas a los partidos políticos es la ineficacia, es decir, las fallas en la gestión de gobierno, que una y otra vez decepcionan las expectativas y necesidades de los mandantes. La lógica irrefutable de ese juicio muchas veces da lugar a un peligroso equívoco, atribuyendo como misión fundamental –y, de hecho, exclusiva– de los partidos solucionar problemas. En realidad, la responsabilidad de éstos es más amplia y compleja que el desempeño gubernamental, incorporando en primer lugar su competencia protagónica en el señalamiento y planteo de los problemas de la sociedad. El debido esclarecimiento de este fenómeno aliviaría de cargas excesivas al sistema político y permitiría delimitar y ajustar obligaciones institucionales específicas.

• Renovación del sistema de partidos

Aun en medio de la tormentosa relación entre ciudadanía y partidos, parecería ser ampliamente aceptada la necesidad de la existencia de éstos e, inclusive, la posibilidad de su modificación, adaptándolos a los requerimientos actuales de la sociedad. Sin embargo, sería muy grave que ello pudiera dar lugar a miradas concesivas sobre los partidos. Está claro que constituyen entidades fundamentales e irremplazables del sistema democrático y en tal sentido son acreedores del máximo cuidado institucional, pero está igualmente claro que el actual nivel de descrédito no es una conclusión arbitraria, ya que su actuación concreta ha dado muestras de profundos vicios que deben ser erradicados como condición para su rehabilitación en la consideración pública. Sin partidos no habrá régimen democrático, es verdad, pero tampoco éste podrá existir sin una profunda e imposter-gable renovación del sistema de partidos.

• Organización federal y gobernabilidad

La mezcla confusa de presidencialismo, parlamentarismo y federación de gobernadores que incide en el sistema electoral y de organización institucional de la Argentina plantea un serio conflicto para la gobernabilidad. Así, la elección presidencial, con voto directo y distrito único, implica su definición en la densidad poblacional de la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, mientras que la elección de legisladores a nivel nacional, con la sobrerepresentación de las provincias y la presencia paritaria de las provincias en el Senado, neutraliza la capacidad de decisión del Poder Ejecutivo, condicionándolo a negociaciones

permanentes que no siempre son planteadas de manera clara y directa. Por otro lado, el paulatino rediseño del mapa de partidos plantea como camino electoral ineludible la construcción de coaliciones que permitan integrar mayorías suficientes para el triunfo. Con todo ello, en la combinación de ambos elementos la gobernabilidad del país exige el despliegue de un doble juego de alianzas y coaliciones: uno, básicamente con sustento en las áreas metropolitanas, para ganar elecciones, y otro, múltiple, con distintas fuerzas provinciales, para garantizar la sustentabilidad del gobierno. Estas preocupaciones no pueden estar ausentes de las necesarias modificaciones de la legislación y de los regímenes sobre los que se sostienen condicionamientos tan rígidos del funcionamiento institucional.

- **Estado activo**

El vendaval de ideas neoliberales descargado en las décadas del 80 y del 90 produjo como uno de los mayores equívocos la idea de que la reducción del Estado a su mínima expresión constituía la garantía de la eficacia en la

modernización y protección del erario público. La experiencia –particularmente en la Argentina– es un categórico desmentido: sin la existencia de un Estado activo la convivencia social queda sujeta a las leyes del mercado, y los eventuales progresos que registre el proceso de modernización tienen el costo de graves problemas económicos, sociales y políticos, en perjuicio directo de las capas más desfavorecidas. Y ello sólo puede ser atendido reservando para el Estado un núcleo de herramientas de control, compensación y promoción de políticas que atempere las consecuencias más negativas del fenómeno y evite la profundización de las inequidades. En esta línea se manifiesta la abrumadora mayoría de las personas consultadas, al demandar prioritariamente de las autoridades la defensa de sus condiciones de vida.

No hay dudas de que la reafirmación de la democracia en la Argentina alude tanto a los aspectos de procedimiento cuanto a los contenidos de mayor equidad en la distribución de la riqueza socialmente producida.

UN SEÑALAMIENTO CLARO Y PRECISO QUE ILUMINA EL CAMINO A SEGUIR

"Tan importante es subrayar la necesidad de democracia como salvaguardar las condiciones y las circunstancias que garantizan el alcance del proceso democrático. Con todo lo valiosa que es la democracia como principal fuente de oportunidades sociales (reconocimiento que puede exigir una ardorosa defensa), también es necesario analizar las formas y los medios para que funcione bien, realizar su potencial. El logro de la justicia social depende no sólo de las formas institucionales (incluidas las normas y reglas democráticas), sino también de que éstas se pongan verdaderamente en práctica" (Amartya Sen, Desarrollo y libertad, Planeta, Buenos Aires, 2000).

1. Percepción de la dirigencia política

La percepción de la dirigencia política respecto de la crisis que atraviesa su relación con la sociedad argentina fue registrada sobre la base de **42 entrevistas** realizadas entre los meses de julio y septiembre de 2001 con diputados y senadores, funcionarios ejecutivos, dirigentes partidarios territoriales y cuadros vinculados de diferente manera a la capacitación dentro de los partidos.⁽²¹⁾ Tras la caída del gobierno de Fernando De la Rúa, se llevaron a cabo encuentros complementarios, destinados a percibir el impacto de la nueva situación.

El contexto temporal en el que se desarrollaron los encuentros –los tres meses anteriores a las elecciones legislativas de octubre, un hito decisivo de la crisis política que estalló en diciembre y se proyecta hasta hoy– afecta profundamente el clima de ideas y estados de ánimo que en ellos predomina. Así, la prolongada crisis de la política argentina puede ser percibida desde lo que puede considerarse su instante resolutorio.

A la vista de los acontecimientos posteriores, cabe la pregunta sobre hasta qué punto la dirigencia política era consciente del grado de desafección y rechazo ciudadano respecto de su desempeño. Sobre la base de este conjunto de entrevistas podría decirse que los políticos no fueron sorprendidos por los acontecimientos. Si hay un rasgo que caracteriza

a la mayoría abrumadora de las opiniones recogidas es su llamativo ajuste con la percepción ciudadana respecto de la política que recogían los sondeos de opinión paralelamente desarrollados por el Informe. La agenda del disconformismo ciudadano –la mala gestión gubernamental, los privilegios de los políticos, la oscuridad del financiamiento de los partidos, la desdiferenciación entre ellos– aparece curiosamente compartida y acompañada por buena parte de los entrevistados. **La existencia y profundidad de la crisis de representación política aparece como sentido común en la Argentina.**

De tal modo, no es la ignorancia de la brecha que los separa del resto de la sociedad el dato central de la autopercepción de los políticos. En cambio, **la renuncia a asumir una función orientadora y articuladora de la agenda pública aparece como una de las cifras definitorias de su debilidad.** *Los actores del drama político, expuestos como están al juicio cotidiano de la ciudadanía, reproducido y amplificado por los medios de comunicación, aparentemente carecen de estrategias dirigidas a recuperar todo papel ordenador del debate público: resignados o críticos, parecen aceptar el lugar en que han quedado colocados.*

La conciencia generalizada de la crisis de su relación con la sociedad que mostraron los dirigentes entrevistados –lógicamente agudizada por los acontecimientos posteriores

(21) Jefe de bloque de diputados nacionales, dirigente partidario cercano al núcleo decisor en la gestión De la Rúa y ex ministro en la gestión Alfonsín, Diputado nacional y ex gobernador provincial, dirigente partidario del municipio de Avellaneda, diputado nacional y funcionario durante la gestión Menem, dirigente partidario del municipio de Almirante Brown, ministro durante parte de la gestión De la Rúa y dirigente partidario de la provincia de Buenos Aires, diputado nacional y autoridad de la Cámara, dirigente partidario de la provincia de Buenos Aires, dirigente partidario de Carlos Casares, funcionario nacional en la gestión De la Rúa y ministro en la gestión Menem, diputado nacional y ministro en la gestión Alfonsín, Senador nacional, ministro en la gestión Menem, intendente de un municipio del Conurbano bonaerense, diputado nacional, ministro durante parte de la gestión De la Rúa, diputado nacional, ministro durante parte de la gestión De la Rúa, ministra durante parte de la gestión De la Rúa, dirigente partidario de Capital Federal, presidente de Fundación principal de un partido político, director de

Por otro lado, está lo que muestran nuestros sondeos de opinión. El repudio mayoritario al funcionamiento actual de los partidos va acompañado por el hecho de que 75% de los encuestados sostienen que es posible cambiarlos y mejorarlos. Sobre esta base es aconsejable reinterpretar la demanda ciudadana: no es menos política lo que necesita la sociedad argentina sino mejor política. Al mismo tiempo, el proceso de entrevistas sugiere que ese reconocimiento de la crisis de su relación con la ciudadanía no se traduce en una valoración de las posibilidades que tienen las iniciativas de reforma. La crítica al acorralamiento de la política por los imperativos funcionales de la economía —y su pérdida de centralidad en las condiciones del mundo globalizado— se ven paradójicamente

2. Opinión de las elites

La crisis por la que atraviesa la Argentina suele ser vista, sobre todo, como un fenómeno cuyo protagonista exclusivo es la clase política. Esta percepción se debe, fundamentalmente, a que este actor opera en el nivel más visible y estructurado del proceso político, como lo es el escenario de toma de decisiones dentro

una Oficina adjunta al Poder Ejecutivo, ministro durante una parte de la gestión De la Rúa, alto funcionario de ministerio de Economía en la gestión De la Rúa, funcionario Ministerio del Interior, funcionaria de Escuela de Gobierno (dependiente de Jefatura de Gabinete), funcionaria de INCAP dependiente del Ministerio del Interior, director de Fundación partidaria, director de Fundación partidaria, dirigente de Fundación partidaria, dirigente de Fundación partidaria, dirigente de Fundación partidaria, dirigente de Fundación partidaria, administrador de una escuela de cuadros partidaria, dirigente intermedio partidario, alumno de Escuela de Gobierno, dirigente intermedio partidario, alumno de Escuela de Gobierno, dirigente intermedio partidario, alumno de Escuela de Gobierno, dirigente intermedio partidario, alumno de Escuela de Gobierno, dirigente intermedio partidario, alumno de Escuela de Gobierno.

del aparato estatal, nivel que, simultáneamente, es el más publicitado por los medios de comunicación e implicado allí donde el ciudadano es llamado a actuar con arreglo a su papel político, típicamente como votante. Sin embargo, en situaciones extremas como la que vivimos, la responsabilidad difícilmente pueda recaer en un único protagonista, pues en todo proceso político existe un segundo nivel, menos visible, donde se genera, distribuye y utiliza poder político. En tal sentido, el espacio para posibles decisiones de la clase política está determinado por la matriz de poder social, en virtud de la cual clases, actores colectivos y otras categorías sociales tienen mayores oportunidades de configurar la realidad, abriendo o cerrando la agenda política.⁽²²⁾

En períodos calificados como de “política normal”, los actores que se desenvuelven en ese segundo nivel raramente llegan a ser percibidos por la ciudadanía como figuras o instancias preponderantes del curso de los hechos públicos. Pero la crisis actual tiene tal magnitud que estos actores no sólo han cobrado plena visibilidad sino que además son señalados como corresponsables de la situación. Las encuestas realizadas por este Informe en octubre de 2001 y febrero de 2002 revelan que, mientras 25% de los consultados afirma que “*los responsables de esta crisis son los políticos*”, 72% sostiene que “*los responsables pertenecen a toda la clase dirigente, que además de los políticos incluye a los banqueros, los sindicalistas, los empresarios y los jueces, entre otros*”.

Consideramos de gran interés relevar las opiniones de sus exponentes más notorios y con ese objetivo se llevaron a cabo consultas entre representantes de sectores claves de la dirigencia social y formadores de opinión, teniendo en cuenta tres ejes básicos: a) la evaluación de la crisis de la política; b) propuestas para encontrar una salida; c) el sector ante la crisis. ⁽²³⁾ A modo de conclusiones se puede apreciar que:

a) Aunque la crisis aparece como un fenómeno complejo, los entrevistados coinciden en colocar a la política –como actividad y como espacio colectivo de construcción de consensos– en el lugar central. El proceso político es visualizado por estos actores como el ámbito de competencia exclusivo de la clase política y no como aquel que, implica al menos dos niveles importantes: el de la clase política y el nivel de la matriz política constituida por clases sociales, actores colectivos y otros. Es por ello que en esta percepción de lo político surge una visión paradójica de la solución de la crisis: mientras se señala a la dirigencia política como el problema central, se demanda que sea ella la que encuentre una salida.

b) La crisis es significada como una oportunidad para el cambio de la política y debe ser instrumentada por la clase política. Percibida también como una oportunidad de cambio a nivel sectorial, la crisis no tiene en este plano la centralidad ni la prioridad que tiene en el plano de la política.

c) La diversidad de escenarios factibles para

(22) Estos dos niveles del proceso político han sido tomados de Claus Offe. El autor diferencia además un tercer nivel, debajo de la matriz social (segundo nivel), donde se desarrolla la lucha por la redistribución del poder social que determina cambios en el peso relativo de los actores para configurar la agenda política, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, México, Alianza Editorial, cap.5, 1988.

(23) Este relevamiento exploratorio fue realizado entre junio de 2001 y febrero de 2002. En total se llevaron a cabo ocho paneles con la participación de: Organizaciones de la Sociedad Civil, Cristina Chan (Cáritas), Silvia Uranga (Asociación Conciencia), Juana Kweitel (CELS), Elba Luna (GADIS), Élica Cicconi (Asociación Vecinos de Núñez); Periodistas de medios audiovisuales, Gustavo Sylvestre (Canal 13), Enrique Vázquez (Radio Splendid), Norma Morandini (Canal 7); Periodistas de medios gráficos: Jorge

el cambio con los que cuenta la clase política dependerá, para estos actores, de la capacidad de los políticos para mejorar la gestión, generar consensos y crear condiciones de sustentabilidad de la política a futuro.

d) La mayoría de los entrevistados reconoce que la crisis de legitimidad afecta a toda la dirigencia argentina.

e) A pesar de la crisis de legitimidad de la clase política, la mayoría de los entrevistados señala a los partidos políticos como actores centrales de la democracia representativa.

f) La crisis de legitimidad y eficacia no repercute, para la mayoría de los entrevistados, en la continuidad del régimen democrático sino que constituyen cuestiones de la agenda de la gobernabilidad democrática.

3. Posición de los militares

En la experiencia institucional moderna iniciada en 1853, la Argentina registra un largo e intenso período de intervencionismo militar: el golpe de Estado interrumpió por primera vez en 1930 la secuencia de gobiernos constitucionales, dando comienzo a un prolongado ciclo de irrupciones castrenses en 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976.

A los golpes militares se agrega la extensa lista de episodios golpistas y planteos extrainstitucionales que las Fuerzas Armadas –o sectores de ellas– produjeron con mayor o menor éxito frente a gobiernos constitucionales o de facto. Un cuadro que, en su conjunto, exhibe el

dilatado protagonismo militar en la vida política argentina y que, en rigor, podría hacer innecesario justificar específicamente en este estudio la inclusión de las Fuerzas Armadas como un sector de la elite cuya perspectiva es importante conocer al abordar un análisis sobre el actual curso de la democracia en la Argentina; tanto o más que otros sectores, por ejemplo, los sindicatos o los empresarios. También debe señalarse que concurre otra importante razón para prestar atención a la actual relación entre Fuerzas Armadas y democracia en nuestro país: la coyuntura latinoamericana. Ciertamente, el humor internacional acerca de los gobiernos militares en la región suele registrar altas y bajas. En los '80 se vivió una presión generalizada hacia la reinstauración de la democracia, bajo cuyo influjo se registraron los procesos seguidos en esa línea por la Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y otros países de América latina. Pero en la actualidad, el clima de ideas es otro, privilegiando los criterios de la aplicación de la línea económica neoliberal por encima de la preferencia sobre el tipo de régimen de gobierno. En este sentido, experiencias como las registradas en los últimos tiempos en Paraguay, Perú, Colombia y Venezuela, más el punto de vista que al respecto sostiene el gobierno de Estados Unidos, pueden dar claro testimonio de la devaluación sufrida por la democracia en relación con el paisaje que imperaba en un pasado más o menos reciente.

Halperín (Capital Intelectual S.A.), Joaquín Morales Solá (La Nación), Mario Wainfeld (Página 12); Consultores de opinión, Manuel Mora y Araujo (IPSOS-Mora y Araujo), Graciela Römer (Römer & Asociados), Enrique Zuleta Puceiro (Ibope OPSM); Intelectuales, Jorge Castro, José Nun, Torcuato Di Tella; Empresarios, Luis García Martínez (Asociación de Bancos de la Argentina), Juan Moravek (Unión Industrial Argentina), Enrique Crotto (Sociedad Rural Argentina); Cultos religiosos, Monseñor Jorge Casaretto (Obispo de San Isidro, Presidente de Cáritas), Obispo Nélida Ritchie (Iglesia Evangélica Metodista Argentina), Rabino Daniel Goldman (Comunidad Bet-el); Sindicalistas, Rodolfo Daer (CGT, sector oficial); Víctor Mendibil (CTA); Julio Piumato (CGT, sector disidente). Estos paneles dieron lugar a los ocho volúmenes de la colección "Crisis de la política", que el Informe distribuyó en diferentes ámbitos públicos y privados de todo el país y organismos internacionales.

Así, el componente del contexto regional se agrega como razón válida de esta consulta a integrantes de las Fuerzas Armadas argentinas. En este caso se optó por entrevistas personales en profundidad. (24) Entre las conclusiones más importantes para los propósitos de este trabajo cabe destacar la idea de que al presente no existen tendencias hacia una vuelta a la cultura del intervencionismo militar y la comprobación de la carencia de dispositivos modernos y eficaces de institucionalización del sector.

Luego del fuerte protagonismo iniciado en 1930 y extendido hasta la reinstauración de la democracia en 1983, con coletazos como los alzamientos carapintadas y del ex coronel Seineldín en 1990, el desplazamiento de las Fuerzas Armadas a sus roles específicos se instaló como un hecho indiscutible y las posibilidades de una intervención militar en la política argentina parecen estar firmemente desterradas. Inclusive, y en contra de ciertas operaciones políticas y mediáticas destinadas a proyectar la inminencia de un regreso del protagonismo militar, la prescindencia y el encuadramiento castrenses quedaron a la vista en la aguda crisis institucional, política, económica y social desatada a finales de diciembre de 2001. En medio de un conflicto entre las autoridades electas y la ciudadanía, que revela un profundo cuestionamiento y una generalizada desconfianza hacia los actores políticos, las Fuerzas Armadas evitaron participar de los procesos de negociación

que derivarían en el cambio de gobierno, no expresaron posiciones institucionales, no estuvieron presentes en las reuniones privadas entre candidatos ni expresaron referencias respecto de las alternativas que se discutían entre los líderes peronistas. El estado de sitio y la violenta represión iniciada por el gobierno de Fernando De la Rúa, no incluyeron a las Fuerzas Armadas, ni aun cuando los desbordes, especialmente en el Gran Buenos Aires y en la Plaza de Mayo, mostraban que la policía no podía –y en algún caso tal vez no intentaba– restaurar el orden público.

Esta es una saludable verificación, especialmente cuando, en la dramática situación que orilla la decadencia del sistema político, algunos anhelan una recomposición autoritaria. Hay una transformación favorable en el comportamiento de los militares, pero estamos aún lejos de tener fuerzas armadas que respondan sistemáticamente a las reglas de la democracia. Aunque existe un progreso notable con relación a los péndulos entre democracia y gobiernos militares, es importante resaltar que los déficit en la institucionalidad militar siguen siendo un punto débil en la consolidación de nuestra democracia. En las entrevistas, muchas de las expresiones, deseos y comentarios de los militares son comunes, en muchos de los temas, a los que aparecen en los medios de comunicación o discute la ciudadanía civil. Incluyen entre los déficit democráticos a las cuestiones vinculadas a la defensa y a su propia fuerza e introducen frecuentemente el tema de la

(24) Brigadier, aproximadamente 53 años, alta autoridad de la Fuerza Aérea; vicecomodoro, edad aproximada: 50 años, cumple funciones en el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto en Operaciones de Paz CAECOPAZ, en Campo de Mayo; coronel, edad cercana a 50 años, CAECOPAZ; mayor del Ejército, 40 años, CAECOPAZ; comandante mayor de la Gendarmería, edad aproximada 50 años; comandante mayor de la Gendarmería, 50 años, alto oficial; contralmirante, Edificio Libertad, 45 años; comodoro, Edificio Cóndor, menos de 50 años; vicecomodoro, Edificio Cóndor, alrededor de 40 años; almirante, Edificio Libertad, unos

“guerra sucia” y las consecuencias que tuvo sobre las Fuerzas Armadas y sobre la sociedad. Reafirman que no hay vuelta al autoritarismo, aunque haya unos pocos oficiales que se lamenten de la ausencia de una “*mano dura*”.

¿Existen riesgos de que esta institución o alguno de sus miembros puedan amenazar al sistema político? Los militares han cambiado y eso quedó claro durante la crisis de diciembre de 2001. Las expresiones de un general refuerzan esta idea: “*El Ejército no tiene balas de goma, ni escudos, ni palos, ni chalecos antibalas. Si nosotros nos ponemos delante de una turba que nos ataca con piedras, ¿qué hacemos, tiramos con el FAL? Es una respuesta desproporcionada*”.⁽²⁵⁾ Ellos dicen que también fueron engañados por sus jefes y expresan su desencanto con el pasado, donde se sintieron defraudados al participar en una guerra con la que supuestamente iban a salvar a la patria, poniendo en riesgo su vida y cuyo saldo fue el de unas Fuerzas Armadas desvalorizadas y sin prestigio, con bajos salarios, a las que se les adjudican todas las culpas. Pero, si bien estas Fuerzas Armadas no están compuestas por militares golpistas dispuestos a sacar los tanques a la calle, la necesidad de establecer mecanismos efectivos y permanentes de control democrático –los sucesivos gobiernos democráticos desde 1983 no han logrado establecer sólidos dispositivos de institucionalización del sector militar– es un desafío para el que urge encontrar respuestas.

55 años; almirante, Edificio Libertad, con funciones políticas, más de 50 años; capitán de navío, Estado Mayor Conjunto, promediando los 40 años; coronel del Ejército, Naciones Unidas, destinado a misiones de paz, poco más de 40 años.

(25) La Nación, 21 de diciembre de 2001. Aunque Clarín informa el mismo día que el ministro Jaunarena había dado directrices para un “plan de contingencia”, en una reunión de los altos mandos, para que las Fuerzas Armadas dieran apoyo logístico a las fuerzas de seguridad.

- **Acuña Carlos H. y Smulovitz, Catalina:** Ajustando las Fuerzas Armadas a la democracia: Las Fuerzas Armadas como actor político en la experiencia del Cono Sur; en *Agora*, Cuaderno de estudios políticos, Buenos Aires, N° 5, invierno, 1996
- Militares en la transición argentina del gobierno a la subordinación constitucional, en **Carlos H. Acuña**, (comp.): *La Nueva Matriz Política Argentina*; Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1995
- **Adrogué, Carlos:** El nuevo sistema partidario argentino; en **Carlos H. Acuña** (comp.): *La nueva matriz política argentina*; Buenos Aires; Nueva Visión, pp. 27-70, 1995
- **Agüero, Felipe:** Militares, Civiles y Democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada; Madrid, Alianza Editorial, 1995
- The Military and the Limits to Democratization*, en **Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela** (eds.): *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*; Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992
- **Amorim Neto, Octavio, Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins:** *The Cartel Model in Comparative Perspective: the Case of Brazil*; paper presentado en el Congreso de la American Political Science Association, Washington D.C., August 31-September 3, 2000
- **Auyero, J.:** Favores por votos; Buenos Aires, Losada, 1997
- **Aylott, Nicholas:** *After the Divorce: Intra-Party Power and Organisational Change in Swedish Social Democracy*; European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops; Grenoble, April 2001
- **Barkey, Henri J.:** *Why Military Regimes Fail: The perils of Transition*; en *Armed Forces and Society*, Winter, 1990
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *La participación argentina en misiones de paz*; Cuadernos de Lecciones Aprendidas N° 1, CARI, Buenos Aires, 1999
- **Beck, Ullrich:** La reinención de la política: Hacia una teoría de la modernización reflexiva; en **U. Beck, A. Giddens y S. Lasch:** *Modernización reflexiva*; Madrid, Alianza, 1997. Ver también, **Zygmunt Bauman:** *En busca de la política*, FCE, Buenos Aires, 2001
- **Calise, Mauro** (comp.): *Come cambiano I partiti*; Il Mulino, 1992
- **Calise, Mauro:** *Il partito personale*; Roma-Bari, Laterza, 2000
- **Calise, M.:** *Il partito personale*; Roma, Editori Laterza, 2000
- **Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h):** *El federalismo electoral argentino*; Eudeba, Argentina, 2001
- **Calvo, E., M. Szwarcberg, J. P. Micozzi & J. F. Labanca:** Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las Legislaturas Provinciales argentinas; en **Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h):** *El federalismo electoral argentino*; Eudeba, Argentina, 2001
- **Della Porta, Donatella:** *I partiti politici*; Bologna, Il Mulino, 2001
- **De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula:** *Argentine Political Parties and their Candidate Nomination Procedures, 1983-1999*; paper presentado en el XXII Congreso de LASA, Miami, 16-18/3/2000
- **De Riz, Liliana:** *Argentina: les élections de 1991*

à 1995; en *Problèmes d'Amérique latine*, 20:1996; Paris, pp.25-39, 1996

• **De Riz, Liliana y Carlos Adrogué:** Democracia y elecciones en la Argentina: 1983-1989; en **Dieter Nohlen y Liliana De Riz** (comp.): Reforma institucional y cambio político; Buenos Aires; Ed. CEDES-Legasa, pp. 237-295, 1991

• **De Riz, Liliana:** El debate sobre la Reforma Electoral en Argentina; Revista Desarrollo Económico, Buenos Aires, IDES, N° 126, Vol 125, pp.163-184, 1991

• **Detterbeck, Klaus:** *Cartel parties in Western Europe? Changes in organizational structures, political functions and competitive behaviour among the major parties in Denmark, Germany, Switzerland and the United Kingdom; European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops;* Grenoble, April 2001

• **Diamint, Rut:** Democracia y Seguridad en América Latina; GEL, Buenos Aires, de próxima publicación.
Debates sobre política de seguridad en Argentina; en Rut Diamint, editor: La OTAN y los desafíos en el MERCOSUR: Comunidades de seguridad y estabilidad democrática; GEL, Buenos Aires, 2001
Editora: Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas, Buenos Aires, Editorial GEL, 1999
Editor: Argentina y la Seguridad Internacional, FLACSO-Chile, *Woodrow Wilson Center*, Santiago, Chile, 1998
The US government and the Condor II Missile Case. Bureaucratic System and Decision- Making Process; Working Paper Series, N° 224, *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Washington, 1997.
Editora: La toma de decisión en asuntos de

seguridad, *Working Paper* N° 39; Mayo, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 1997
Política Exterior, Seguridad Regional y Medidas para el Fomento de la Confianza y la Seguridad; en **Thomaz Sheetz y Gustavo Cáceres** (comp.): Defensa no ofensiva. Una propuesta de reforma militar para la Argentina, Buenos Aires; Buenos Aires, 1995

Gasto militar y ajuste económico en Argentina; en **Francisco Rojas Aravena**, (ed.): Gasto Militar en América Latina. Procesos de decisión y actores claves; Santiago, Chile, FLACSO, CINDE, 1994

• **Escolar, Marcelo:** La ilusión unitaria y el país que no miramos; en La Ciudad Futura, Buenos Aires, N° 50, 2001

• **Escolar Marcelo y Ernesto Calvo:** Hacia una reforma del Sistema Electoral Argentino: Estimación y evaluación de estrategias de delimitación, asignación geográfica de escaños, sesgos mayoritarios y sesgos partidarios alternativos; PNUD, Proy. ARG00/007, Apoyo al Programa de Reforma Política, 2001

• **Escolar, Marcelo y Ernesto Calvo:** Transferencia electoral y reestructuración partidaria en la elección federal argentina 2001; Programa de Estudios Electorales y Legislativos (PEEL), Universidad Di Tella, Buenos Aires, 2001

• **Escolar, Marcelo:** Reforma política, desempeño institucional democrático y cambio partidario; mimeo, 2001

Reforma política, desempeño institucional democrático y cambio partidario, Documento para el *Rejuvenating political parties: lessons learned*; Miami, Florida, USA, 2001

• **Fabbrini, Sergio,** *Le regole della democrazia. Guida alle riforme*; Roma, Laterza, 1997

• **Feaver, Peter D.:** *The Civil-Military Problemati-*

que: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control; Armed Forces and Society, Winter, 1996

- **Fernández Rubio, Delia:** Financiamiento de partidos y campañas electorales; Buenos Aires, Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas (CEPPA), 2000

- **Gastrón, Andrea L.:** Dime quién eres...¡y te diré con quién andas! Un perfil educativo de los legisladores y asesores parlamentarios en la Argentina; Trabajo presentado en el II Congreso Nacional de Sociología Jurídica, Córdoba, 2001

- **Granillo Ocampo, Raúl:** Fortalecimiento de la imagen y las estructuras de base de los partidos políticos en Argentina, Introducción; en Ministerio del Interior, Dirección Nacional para la Reforma Política, Jornadas de Reforma Política Argentina, 26/28 de julio, 1999

- **Grupo Sophia:** Gasto en funcionarios políticos, funcionarios temporarios y legisladores; Documento de Trabajo número 6, Buenos Aires, s/f.

- **Huntington, Samuel:** *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*; Cambridge, Harvard University Press, 1957

- **Isacson, Adam y Olson, Joy:** *Just the facts. 1999 Edition. A Civilian Guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*; Washington, Latin American Working Group, 1999

Libro Blanco de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, 1999

- **Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Tomás Spiller y Mariano Tomassi:** *Professional Politicians-Amateur Legislators. The Argentine Congress in the 20th Century*; Paper presentado en: *Annual Conference of the International society of New Institutional Economics*, september 22-24, 2000, Tübingen, Alemania

- **Katz, Richard:** *Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union*; paper presentado en el workshop: *Competing Conception of Democracy in the Practice of Politics*, European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops; Copenhagen, 14-19 april, 2000

- **Kircheimer O.:** *The transformation of Western European Party Systems*; en **J. La Palombara y M. Weiner** (comp): *Political parties and political development*; Princeton University Press, 1966

- **Luhmann, Niklas:** Teoría Política en el Estado de Bienestar; Madrid, Alianza, 1993

- **Llenderozas:** La administración de la defensa después de procesos de democratización: el caso de Argentina bajo el gobierno de Menem; en **Héctor Luis Saint Pierre y Suzeley Kalil Mathías:** Entre votos y botas; de próxima publicación, Universidad de Campinas

- **Mair, Peter:** El futuro de los partidos, los partidos del futuro; mimeo, 1999

- **Mair, Peter:** *Party System Change*; Oxford, Clarendon Press, 1997

- **Mair, P.:** Seminario de estudio “El futuro de los partidos, los partidos del futuro”; Roma, Asociación CRS/*Democratici di Sinistra*- Dirección Nacional, 1999

- **Manin, Bernard:** *Principes du gouvernement representative*; Paris, Flammarion, 1995

- **McSherry, J. Patrice:** *National security and social crisis in Argentina*; en *Journal of Third World Studies*; Americus; Spring 2000

- **Morlino, Leonardo:** *Crisis of Parties and Change of Party System in Italy*; Instituto Juan March, Estudio/Working Paper 1996/77

- **Mustapic, Ana M.:** Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina;

en: Desarrollo Económico, Vol. 39, Nº 156, enero-marzo 2000

- **Offe, Claus:** Contradicciones en el Estado del Bienestar; México, Alianza Editorial, cap.5, 1988
- **Panebianco, Angelo:** Modelos de partido; Madrid, Alianza, 1990
- **Pasquino, Gianfranco:** La clase política; Madrid, Acento Editorial, 2000
- **Pasquino, G.F.:** La democracia exigente; Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999
- **Pasquino, G.F.,** La clase política; Madrid, Acento Editorial, 2000
- **Paul Pennings y Jan-Erik Lane:** *Comparing Party System Change*; London, Rutledge, 1998
- **Pion-Berlin, David y Arceneaux, Craig:** *Decision-Makers or Decision Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America; Armed Forces and Society, Spring, 2000*
- **Richards, Andrew:** *The life and Soul of the Party. Causes and Consequences of Organizational Change in the British Labour Party since 1979*; Instituto Juan March, Estudio/Working Paper 1997/95
- **Rico, Aldo:** El retorno al proyecto nacional; Buenos Aires: Ediciones del MODIN, 1997
- **Rouquié, Alain:** La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América Latina; en Guillermo O'Donnell, **Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead:** *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Piados, 1988
- **Schmitter, Philippe C.:** *Changes in the Channels of Representation in Neo-Democracies or Why Parties are not what they used to be*; mimeo, Instituto Universitario Europeo
- **Sferza, Serenella:** *Organizational Formats and Party Performance: the Shifting Advantages of Factionalism and the Trajectory of the French Socialist*

Party; Instituto Juan March, Estudio/Working Paper, 1994/64

- **Stepan, Alfred:** *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton: Princeton University Press, 1988
- **Touraine, Alain:** ¿Podremos vivir juntos?; México, FCE, 1997
- **Varas, Augusto:** Las relaciones cívico-militares en un marco democrático; en Louis Goodman, Johanna Mendelson y Juan Rial, *Los Militares y la Democracia*; Montevideo, Peitho, 1990
- **Wagemans, Michael:** *Political Parties and Innovation: Critical Insights*; paper presentado en European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops; Grenoble, April 2001
- **Zagorski, Paul:** *Democracy vs. National Security: Civil-Military Relations in Latin America*; Colorado: Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1992

