

20
años



ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS DE LA EMPRESA



ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS DE LA EMPRESA



ACADEMIA NACIONAL DE
CIENCIAS DE LA EMPRESA

Chile 1180 - (C1098AAX)
Teléfono: 40007638
Buenos Aires, Capital Federal - República Argentina



Eduardo Auffero | Alejandro Estrada | Daniel Funes de Rioja
Alberto Grimoldi | Héctor Masoero | Enrique Pescarmona
Eduardo Roca | Eduardo de Zavalía



ACADEMIA NACIONAL DE
CIENCIAS DE LA EMPRESA

20
años



Comisión Directiva

Presidente

Dr. Eduardo A. C. de Zavalía

Vicepresidente

Dr. Daniel Funes de Rioja

Secretario

Dr. Santiago T. Soldati

Tesorero

Dr. Julio A. Macchi

Vocales

Dr. Eduardo Roca

Lic. Alejandro Estrada

Dr. Javier Villanueva

Sitiales y Académicos Titulares

Sitiales (*)

Juan Hipólito Vieytes

Manuel Belgrano

Mariano A. Fragueiro

Eduardo Olivera

Emilio Mitre

Alfredo Hirsch

Jorge Newbery

Arturo Acevedo

Eugenio A. Blanco

Agustín Rocca

Jacobo Wainer

Alfredo Gómez Morales

Carlos A. Pérez Compañ

Alberto J. Roemmers

Vicente L. Casares

Carlos Pellegrini

Francisco A. Soldati

José Menéndez

Herminio Arrieta

Luís Menotti Pescarmona

Norberto Quirno

Fulvio Pagani

Angel de Estrada

Sebastián Bagó

Académicos

Lic. Alejandro Estrada

Dr. Daniel Funes de Rioja

Dr. Felipe de la Balze

Dr. Eduardo A. C. de Zavalía

Dr. Bartolomé Luis Mitre

Dr. Salvador L. Carbó

Brig. Edgardo C. Stahl

Ing. Arturo T. Acevedo

Dr. Juan V. Sourrouille (**)

Dr. Héctor Masoero

Dr. Eduardo A. Roca

Dr. Julio A. Macchi

Dr. Javier Villanueva

Sr. Alberto W. H. Roemmers

Dr. Guillermo E. Alchouron

Dr. Héctor Alegria

Dr. Santiago T. Soldati

Ing. Alberto Pedro Paz

Dr. Carlos Pedro Blaquier

Ing. Enrique M. Pescarmona

Dr. Jorge Félix Aufiero

Cont. Luis Pagani

Lic. Alberto L. Grimoldi

Lic. Sebastián Bagó

Académicos Correspondientes

Dr. Luigi Guatri

Consejero Delegado de la Universidad Bocconi, de Milán, incorporado el 15 de abril de 1997, como Académico Correspondiente en Italia.

Dr. Heinrich von Pierer

Presidente del Directorio de Siemens A. G., incorporado el 26 de marzo de 1998, como Académico Correspondiente en Alemania.

(*) Sitiales ordenados por fecha de nacimiento de los Patronos. (**) En uso de licencia

De Zavalía, Eduardo Agustín
Academia Nacional de Ciencias de la Empresa : 20 Años / Eduardo Agustín De Zavalía. - 1a ed. ilustrada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2015.
184 p. ; 28 x 20 cm.
ISBN 978-987-3887-17-8
1. Historia Económica. I. Título.
CDD 330.0982

Agradecimientos

La Academia Nacional de Ciencias de la Empresa desea expresar un especial agradecimiento a la Universidad Argentina de la Empresa y al Dr. Jorge del Águila, la Dra. María Celia Marsili, el Lic. Luis Colangelo, el Dr. Alfredo Gutiérrez Girault, el Ing. Alejo Rubín Aymá, el Ing. Carlos Prati y el Dr. Arístides Girosi, todos ellos, miembros del Consejo Honorario, por su valiosa colaboración en la realización de este libro.

20 años

Contenido

- 1 La economía cerrada y el progreso colectivo** | PÁG. 13
POR Estrada
- 2 Democracia y economía: ¿amigos o enemigos?** | PÁG. 17
POR Eduardo A. C. de Zavalía
- 3 Grandes errores de la Argentina de los últimos 50 años** | PÁG. 43
POR Héctor Masoero
- 4 Un cambio económico estructural y algunos de sus efectos sobre la empresa de la República Argentina** | PÁG. 69
POR Alberto Grimoldi
- 5 Sociedad y empresa: educación y empleo. Dilema o síntesis** | PÁG. 81
POR Daniel Funes de Rioja
- 6 Propuesta para un Sistema Nacional de Salud** | PÁG. 111
POR Jorge Aufiero
- 7 Los pasivos contingentes en los contratos de transferencia del control de sociedades por acciones** | PÁG. 139
POR Eduardo Roca
- 8 Energías renovables** | PÁG. 155
POR Enrique Pescarmona

Prólogo

El 10 de marzo pasado, la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa (ANCEM) cumplió veinte años de su fundación y con este motivo, presenta este libro con un grupo de trabajos de algunos de sus académicos titulares.

El Consejo de Administración de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) lanzó un año antes la iniciativa de convocar a un grupo de personas estrechamente vinculadas a la actividad empresarial, que se convirtieron en los académicos fundadores de la asociación civil Academia Argentina de Ciencias de la Empresa, para luego obtener su reconocimiento a nivel nacional por el decreto 1212/98, de fecha 8 de octubre de 1998, convirtiéndose en la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa.

Fueron los fundadores César Marzagalli, Oscar A. Quihillalt, Javier Villanueva, Carlos M. Tacchi, Federico A. Peña, Ovidio Giménez, Julio H. G. Olivera, Eduardo A. C. de Zavalía, Bonifacio del Carril, Bartolomé L. Mitre, Pablo R. Gorostiaga, Jorge Born, Edgardo C. Stahl, Ricardo S. Pujals, Juan Carlos Uriburu, Amalia Lacroze de Fortabat, Roberto Rocca, Filiberto N. Bibiloni, Ramón A. Cereijo y Ricardo Grüneisen.

La UADE, que hasta ese entonces había cumplido con éxito sus objetivos de desarrollar la educación superior poniendo acento en la economía y el mundo empresarial, consideró oportuno, para profundizar estas metas, promover la nueva institución y darle jerarquía académica y científica, incorporando la experiencia de mujeres y hombres de trayectoria en la gestión empresarial y en

la ciencia económica empresarial. De esta manera, la Academia se convirtió en un centro de investigación y difusión a nivel científico.

Podemos así resumir las líneas de trabajo de ANCEM en:

1. Incorporar como académicos a personas de destacada trayectoria empresarial e intervenir en todo lo concerniente a la defensa y rol de la empresa en nuestra sociedad. Tema especialmente importante en nuestro país, que se da el lujo de discutir el rol de la empresa privada, algo insólito en casi todas las latitudes del mundo.
2. Promover la investigación a nivel científico de aquellos temas vinculados con la empresa, procurando su mayor desarrollo.
3. Debatir en el seno de ANCEM y entre sus miembros los temas expuestos en los párrafos anteriores, buscando conclusiones que puedan ser difundidas en la sociedad.

Todo lo dicho sintetiza lo que es la ANCEM, que edita este libro en claro compromiso con sus objetivos institucionales en temas vinculados directamente con la economía y la empresa. Algunos de los trabajos son generales, otros más específicos y técnicos, pero siempre relativos a la esencia de la economía empresarial. Lo interesante y la actualidad de los temas de este libro, especialmente en un año donde se elegirá, nada menos, que un Presidente de la Nación, recomienda su atenta lectura y su discusión posterior entre los miembros de ANCEM y terceros, ya sea de la dirigencia empresarial, política, académica, universitaria e incluso sindical.

Referencia

Las fotografías históricas que ilustran este libro reflejan el pujante crecimiento económico que caracterizó a las primeras décadas del siglo XX, posicionando a la Argentina entre los primeros países del mundo.

En las décadas posteriores, fuertemente marcadas por las diferencias políticas y económicas —que persisten hasta nuestros tiempos—, nuestro país perdió aquella posición de liderazgo.

La galería de imágenes tiene como propósito contrastar aquel país posible con el escenario actual, signado por la crisis, y que es el principal objeto de análisis de los autores que componen esta obra.

1

La economía cerrada y el progreso colectivo

POR Alejandro Estrada



EL AUTOR. Es licenciado en Economía de la Universidad Católica Argentina (UCA), empresario, docente y de intensa actividad institucional. Socio fundador (1982) y presidente de INFUPA SA hasta 1992. (Banca de Inversión), socio fundador y presidente ejecutivo de Banco Privado de Inversiones SA, vicepresidente de Grimoldi SA (industria del calzado), director de Cablevisión SA (televisión por Cable), presidente de Estrada Agropecuaria SA. Ex funcionario gubernamental. Miembro de la Comisión Directiva de AEA (Asociación Empresaria Argentina). Académico vocal de la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa, donde ocupa el sitial Juan Hipólito Vieytes.

Aislarse del mundo en el sistema productivo ha dejado a la Argentina reducida a ser principalmente un exportador de productos agropecuarios, energéticos y minerales

Creencias colectivas

En la Argentina existe un consenso colectivo entre las fuerzas sociales: la economía cerrada sustitutiva de importaciones crea prosperidad interna y por lo contrario, la economía abierta o integrada al mundo nos lleva a la pobreza y la desocupación. Vale decir, lo progresista es cerrar la economía y así se combatiría la pobreza.

Los partidos políticos, respondiendo a las presiones de la sociedad (empresarios, gremialistas, Iglesia, militares, etc.), defienden la misma posición. Esta postura —de fuerte incidencia en la opinión pública y en las minorías de mayor influencia—, tiene más de 80 años. Una larga historia de proteccionismo y nacionalismo exterior y siempre, finalmente, se ha impuesto la cultura tradicional proteccionista. No sólo el proteccionismo con el mundo, sino también con los países con los cuales se han firmado acuerdos de liberalización; el más relevante, el Mercosur, es una unión aduanera muy declamada políticamente pero poco respetada comercialmente.

Aislarse del mundo en el sistema productivo ha dejado a la Argentina reducida a ser principalmente un exportador de productos agropecuarios, energéticos y minerales. Hoy en día la informática, especialmente el software, es también un ítem muy importante y dicha importancia se debe a que estos servicios usan pocos insumos importados, lo que muestra la capacidad ociosa que genera la desintegración global en el sector manufacturero.

Naturalmente las importaciones argentinas están compuestas fundamentalmente por productos manufacturados y materias primas inexistentes en el país. Hay excepciones como el sector automotor en el cual se exporta y se importa. Esta estructura de comercio exterior es la típica de los países estancados en su productividad y por lo tanto en sus salarios reales. Por ello los periodos de prosperidad están ligados a los ciclos de altos precios de los productos primarios y, contrariamente, las crisis se mueven en la situación opuesta.

La evolución histórica, principalmente después de la Segunda Guerra Mundial, muestra cómo cambió la estructura del comercio mundial, cuya fuerte expansión se debió principalmente al crecimiento del intercambio de productos industriales y no a una corriente de materias primas intercambiadas por estos últimos. El mayor intercambio entre los países desarrollados es de productos industriales. Este fenómeno ha facilitado el crecimiento de la productividad, lo cual ha cambiado la composición social de estos países: altos salarios y mayores oportunidades para todos. Ésta es la explicación de los fenómenos migratorios.

La Argentina perdió participación en el comercio mundial y en forma sustancial, ya que no incorporó a la industria al sistema global. Aun muchos países con fuerte base agropecuaria inicial, como los EE.UU., dieron el salto a la globalización incorporando su industria al sistema internacional. Los países de más baja población en relación con los EE.UU., aumentaron su prosperidad porque crecieron sus exportaciones industriales per cápita. La Argentina debería estar exportando no menos de 7000 dólares anuales por habitante, lo que representaría unos 300.000 mil millones de dólares anuales, en lugar de los 70.000 millones actuales. Imaginemos el impacto en la economía interna que esto significaría. Esta pérdida se origina en las ideas proteccionistas sostenidas con tanto entusiasmo hasta el día de hoy.

Los mercados comunes y acuerdos binacionales

La tendencia mundial es exactamente la opuesta a la que subsiste en nuestro país. La Unión Europea es probablemente el mejor ejemplo de hacia dónde va el mundo. Pero no se agota en este acuerdo regional, tenemos más ejemplos en América de lo que hay y de lo que viene. También el Asia está integrando su producción al mundo. ¿Podríamos imaginar el salto chino sin su cambio de paradigma productivo? Lo mismo podríamos decir de muchos otros países.

¿Por qué las fuerzas económicas, tanto empresarial como gremial, se oponen a la globalización? El proteccionismo limita la competencia y la innovación y al mismo tiempo confunde a los asalariados, quienes consideran que la mejora de sus ingresos se debe al éxito de los sindicalistas y no al aumento de la productividad en relación al mundo. Se trata de una gran confusión que sólo produce decadencia relativa.

Notablemente, la política se mantiene fuera de este debate. Llama la atención la izquierda, que en todos los países del mundo próspero se opone al proteccionismo, mientras que en la Argentina lo apoya. Basta recordar el respaldo que el partido comunista italiano daba al Tratado de Roma que creó el Mercado Común Europeo. Aquí en la Argentina, el viejo socialismo no era proteccionista y tenía muy en claro sus efectos negativos.

Proteccionismo y costo del capital

Estar fuera del mundo favorece la destrucción de la moneda local, principalmente en su función de reserva de valor. Frente a la competencia internacional, en las cíclicas crisis de balance de pagos por caída de los precios de las materias primas y aumentos de las tasas de interés, la respuesta argentina ha sido la devaluación del peso. Este mecanismo, es decir la naturaleza de las crisis y su respuesta, ha creado todos los incentivos para que los ahorristas se dolaricen. La consecuencia inmediata es la caída estructural de los depósitos bancarios y por lo tanto del crédito financiero.

Todo esto crea una restricción substancial al crecimiento económico por la elevación del costo del capital. Todas las intenciones de evitar sus duras consecuencias, creando bancos estatales, líneas subsidiadas, etcétera, nunca alcanzaron a compensar esta limitación al crecimiento competitivo de la Argentina.

Las consecuencias del alto costo del capital en el crecimiento del bienestar general, no es materia de discusión en la política. No está en la “agenda”.

Conclusión: estar fuera del mundo es el mayor costo para los más pobres y para los empresarios innovadores.●

2

Democracia y economía: ¿amigos o enemigos?

POR Eduardo A. C. de Zavalía



EL AUTOR. Es empresario, productor agropecuario y abogado, graduado en la Universidad de Buenos Aires, Profesor titular de Derecho Civil en la Universidad de Morón, titular del estudio Zavalía & Asociados. Miembro de FIEL, de la Fundación Bank Boston, del Fórum de Líderes del Mercosur y del Consejo Directivo de la Fundación Exportar. Ha sido asesor de organismos gubernamentales, no gubernamentales e internacionales. Presidente de la Asociación de Criadores de Holando Argentino y de la Sociedad Rural Argentina. Doctor Honoris Causa de la Universidad de Morón y Premio Konex de Honor al Empresario Agropecuario. Académico presidente desde 2000 de la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa, donde ocupa el sitial Eduardo Olivera.

I. LOS PROTAGONISTAS

Definiciones

Democracia es la forma de gobierno en la cual el poder reside en el pueblo. Así reza una de las definiciones más comunes del término, para luego señalar sus variantes, como la democracia directa, la representativa y la republicana. La primera observación es que, en cualquiera de esas variables, el poder no reside propiamente en el pueblo, sino en las mayorías. Las decisiones se toman por mayorías, absolutas o relativas, en las que una gran parte del pueblo no solamente no participa, sino que en muchos casos se opone a lo propuesto. Lo mismo sucede con la elección de los gobernantes en los sistemas representativos.

La economía tiene varias definiciones, muchas de ellas sesgadas por el pensamiento científico o político del que las expresa. Por ello prefiero citar el Diccionario de la Real Academia Española, que define la economía como: *1) la administración eficaz y razonable de los bienes, 2) el conjunto de bienes y actividades que integran la riqueza de una colectividad o un individuo, 3) la ciencia que estudia los métodos más eficaces para satisfacer las necesidades humanas materiales, mediante el empleo de bienes escasos.*

A primera vista, ambos conceptos se complementan totalmente y no presentan oposición alguna. La democracia da el poder al pueblo de un país o, por lo menos, a su mayoría. En consecuencia, esa mayoría deberá buscar una mejor administración eficaz y razonable de sus bienes y, por este camino, satisfacer sus necesidades humanas materiales, en la medida en que lo permitan los activos disponibles.

No tendría explicación, entonces, el permanente conflicto que presenciamos en los países democráticos, entre aquellos que sostienen que la economía debe estar al servicio de la política —dejando de lado su carácter de ciencia social independiente— y sostienen férreamente que debe ser el Estado surgido de esas mayorías políticas el que distribuya los recursos, prescindiendo de los principios de la teoría económica y de los que la defienden.

La clave del problema pasa por el tema de la escasez de los recursos. Éstos habitualmente no resultan suficientes para satisfacer las necesidades de todos, ni para alcanzar la justicia social, en la medida que la reclaman los políticos y las masas populares. Inclusive, considero que nunca llegarán a saciarlas pues, en la medida que la sociedad crea nuevos bienes y servicios, los requerimientos individuales aumentan en forma directa. Es entonces cuando las mayorías se sienten defraudadas por los que manejan la economía, suponen que la falta de satisfacción a sus reclamos —que consideran legítimos—, tiene origen en la ambición desmedida de los poderosos que, con la complicidad de los operadores, se quedan con lo que es suyo.

Por otra parte, que cada hombre cuente con un voto no significa que su habilidad para producir y acumular bienes sea también igual. Haber logrado imponer los sistemas democráticos, que en la mente de muchos significaba lograr el reparto igualitario de bienes al que ellos aspiraban, no resultó suficiente para obtener ese resultado.

En consecuencia, los deseos de las mayorías se ven frecuentemente frustrados al enfrentar la realidad, tienden a pensar que esa situación es producto de los intereses de los sectores más poderosos y se resisten a aceptar que la insatisfacción pueda ser consecuencia de una situación dada por razones de cualquier tipo, incluida una gestión deficiente.

También sucede, como veremos más adelante, que cuando los gobiernos proponen medidas económicas encaminadas a remediar los problemas, al principio esas medidas pueden tornar aún más dura la situación, por lo que las mayorías oponen fuerte resistencia hacia esas políticas, haciéndolas inviables y culpando en consecuencia a la economía de sus desdichas.

Una propuesta político económica aparentemente más simple, fue la enunciada por Karl Marx y los teóricos comunistas. Si los bienes de producción pertenecen únicamente al Estado elegido por la mayoría, éste los administrará eficazmente y los distribuirá con equidad. La ecuación resultante estaba muy cerca de lo ideal. Pero el sistema ha fracasado en los hechos, probablemente por no tomar en cuenta la imperfección y el egoísmo humano del que nos había advertido Adam Smith. Sucede que al intentar aplicar este sistema, la producción y administración de bienes ajenos no despierta, en el hombre común, un interés similar al que pone para sus asuntos propios. Paralelamente, cuando no está ligado a la retribución, el trabajo pierde incentivo, y se cae fácilmente en la inoperancia y la ineficiencia. La corrupción, por otra parte, cuando nada es de nadie, se difunde rápidamente en todos los niveles.

Por ello creo que, dejando de lado esta idea simplista —aunque algunos todavía insistan en ella—, debemos trabajar en la búsqueda de caminos más complejos para intentar conciliar la democracia con la economía, evitando choques que no tienen consecuencias positivas.

En la otra orilla del pensamiento, la economía clásica o liberal que desarrollaron Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mills y sus numerosos seguidores, aspiraba a que los gobiernos dejaran hacer al mercado en libertad. Éste, asignando adecuadamente los recursos, aumentaría la producción de bienes. Asimismo esperaban que la “mano invisible” y el “efecto derrame” distribuyeran los beneficios de la producción y que de esta manera, la mayor eficacia de los privados en la administración de los bienes, se volcara en beneficio de la comunidad.

En general los pueblos desconfiaron de esos principios y los rechazaron pensando que eran simplemente un engaño de los ricos a los pobres. La realidad mostró que el sistema era realmente eficiente para aumentar la producción, pero débil al momento de la distribución.

Nuestro concepto

Justo es reconocer que en el transcurso del tiempo, ciertos principios de la ciencia económica han sido aceptados como premisas o leyes que se hace necesario respetar.

Me animo a incluir en ese nivel el reconocimiento de la propiedad privada. La necesidad de contar con ella, para que el interés individual desarrolle los recur-

Debemos trabajar en la búsqueda de caminos más complejos para intentar conciliar la democracia con la economía, evitando choques que no tienen consecuencias positivas

Para el crecimiento de las economías, la división del trabajo y la circulación de bienes son hechos indispensables

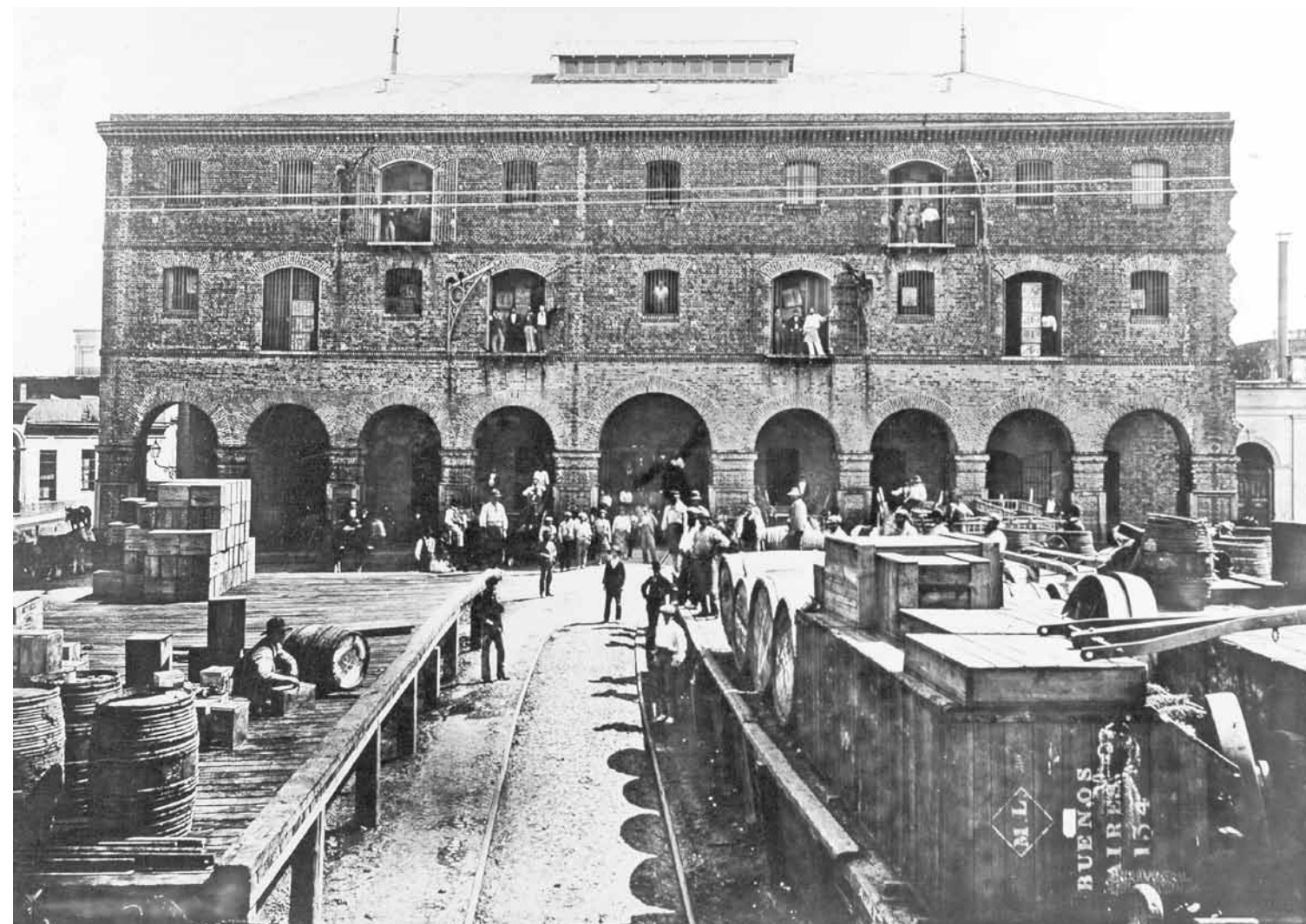
Para el crecimiento de las economías, la división del trabajo y la circulación de bienes son hechos indispensables. Para el crecimiento de las economías, la división del trabajo y la circulación de bienes son hechos indispensables. Podremos hablar de limitarla o de acordarle una función social, pero la necesitamos si queremos gestionar eficazmente los recursos.

Otro tema generalmente reconocido es la inevitabilidad de aceptar la existencia de las reglas del mercado. Para el crecimiento de las economías, la división del trabajo y la circulación de bienes son hechos indispensables. Y si queremos que sean eficientes, no hay otro remedio que aceptar que el egoísmo individual, el afán de lucro, la necesidad o el deseo de acumular y gozar de algunos de esos bienes muevan los factores de la oferta y la demanda, a la vez que permiten la formación de los precios, lo que hace posible el comercio. Por supuesto que aquí también se propondrán permanentemente controles y limitaciones, pero todo fracasa cuando deja de funcionar la base del sistema, que en última instancia se refugiará en el llamado “mercado negro” y existirá más allá de esos controles.

Un tercer aspecto que ya no se discute, es la necesidad de contar con empresas en las que el capital, el trabajo y la tecnología, con una gestión profesional adecuada, conjuguen sus virtudes para lograr una mayor producción y abaratar los costos de los productos. El artesano individual y los pequeños comerciantes cumplían una función social ponderable, pero la reducción de los costos y la calidad de productos y servicios que la empresa está en condiciones de prestar, los superan totalmente. Por otra parte el conjunto de sus empleados y funcionarios de distinta jerarquía, han dado nacimiento a una nueva clase social —los llamados ejecutivos— y a un camino de movilidad social muy importante. En el mundo empresario de hoy la capacidad, la preparación y la voluntad de trabajo suelen tener un premio, mientras que antes, en general, toda distinción se sustentaba en el parentesco o en valores muy diferentes.

Otro punto es la necesidad de contar con una unidad de cambio internacional, papel cumplido eficientemente hoy por el dólar de los Estados Unidos. Los precios mundiales cotizan en dólares y ello facilita enormemente las transacciones. No hay duda de que esto trae aparejada una ventaja singular para ese país, ya que su dinero es buscado como moneda de reserva y ello le permite emitir una cantidad de billetes superior a su oferta de bienes, que de otra manera lo llevarían a una inflación interna. Los intentos para reemplazar el dólar por otra moneda no han sido exitosos. Debemos recordar que el denario romano, el florín, el ducado veneciano y la libra inglesa cumplieron funciones similares.

Desde otro ángulo, la utilización de los impuestos como mecanismo de distribución de los recursos entre las empresas y la comunidad, del salario como medio para volcar las ganancias de las empresas a sus trabajadores, de las leyes laborales para protegerlos y de controles estatales a la especulación en los mercados y a los movimientos financieros para evitar abusos, integran un conjunto de medidas limitantes de la propiedad privada y del mercado, pero se aceptan como necesarias. Este consenso, aunque no es unánime en todas las latitudes, constituye hoy una fortaleza importante, ya que no depende de ideologías o de teorías económicas sino que constituye los pilares sin los cuales nada se puede construir.



Galpón de carga y descarga en el muelle de Catalinas sur.

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

II. LA HISTORIA

La cuestión en Europa

Esta cuestión nunca se presentó sencilla en el decurso de la historia. La satisfacción de las necesidades humanas —siempre en creciente aumento—, requiere un incremento sustancial de la producción de riqueza. La ciencia económica nos enseña que para lograrlo es imprescindible la previa inversión de recursos. Pero la concentración y acumulación de estos recursos se contraponen con la distribución y la reducción de las desigualdades, que los políticos reclaman imperiosamente para la sociedad.

Esto ocasionó que, a lo largo de los siglos, no se obtuviera demasiado éxito en la búsqueda de soluciones intermedias. En muchos países, la puja política para resolver las necesidades más urgentes y lograr una mejor distribución de la riqueza ha llevado a pensar que economía y democracia son términos opuestos e inconciliables. Un presidente argentino, creo que de buena fe, decía que con la democracia se come, con la democracia se cura y con la democracia se educa. Es decir que de la economía podía prescindirse. Pero al final de su mandato, sólo pudo ver que con la democracia únicamente se vota y no siempre bien.

En la Era Moderna y los comienzos de la Contemporánea, las monarquías europeas zanjaban estos conflictos sobre la base de la voluntad omnimoda del soberano, cuya autoridad en principio emanaba de Dios o de sus pares, aunque luego de la Revolución Francesa fueran incorporando instituciones que dieron alguna participación a los representantes elegidos por el pueblo.

La Primera Guerra Mundial puso fin a las monarquías y dio lugar a los primeros intentos modernos de democracia que, salvo en el caso de Francia —sólidamente instalada a partir de la Tercera República que organizara León Gambetta en 1870—, resultaron débiles y no lograron asentarse definitivamente. Esas fallencias derivaron en múltiples deformaciones. En el caso de Rusia, con la revolución comunista que terminó en una “dictadura del pueblo”; gobiernos autoritarios en Alemania e Italia y en una lucha fratricida que culminó con un golpe militar en España.

Ocurrió entonces, en el siglo XX, que la democracia que intentaba reemplazar a la monarquía absolutista, fue afectada en el viejo continente —con la excepción de Gran Bretaña—, por una enfermedad grave, que hoy conocemos como “populismo”. Políticos con carisma y alta capacidad de liderazgo halagaron a las masas prometiéndole reivindicaciones y dádivas, y lograron su voto. Terminaron utilizando el poder que éstas les otorgaron en beneficio de sus propios intereses o ambiciones. Hitler y Mussolini habían llegado al poder por la vía del voto popular, pero se convirtieron en crueles dictadores, y cayeron en los peores vicios de las monarquías absolutas.

El fin de la Segunda Guerra Mundial, generada en gran parte por el desvarío de esos mismos líderes populistas, provocó un retorno a los sistemas democráticos o las llamadas monarquías constitucionales que básicamente son democráticas. Surgieron así nuevos movimientos políticos en esos países, algunos con dirigen-

tes políticos “economicistas”, convencidos de que lo fundamental es aumentar la producción con la eficiencia de la empresa privada y otros con políticos “izquierdistas” o “progresistas”, que reclamaban soluciones urgentes, que solamente podrían partir de la intervención del Estado, Estado que ellos conducirían.

El fracaso del comunismo en la URSS y Europa del Este —que logró resultados muy magros con la aplicación del “marxismo” por los problemas mencionados precedentemente y, sobre todo, al cotejar esos resultados con los de los países del Oeste centrista y más liberal—, condicionó la evolución de las ideas. Así se abrió el paso, en la Europa desarrollada, a tendencias políticas moderadas, que se alinearon en la centroderecha y la centroizquierda, similares a las de EE.UU. y Oceanía, con alternancias de tiempos de acumulación y tiempos de distribución. Parecía haberse encontrado una buena solución para amigar democracia y economía. Esto nos llevó a pensar que la dicotomía tendía a desaparecer.

El tema en Sudamérica

En Sudamérica, los países nacidos como ex colonias europeas, intentaron seguir el ejemplo de la primera democracia republicana del mundo, que se gestó a través de la independencia de los EE.UU. en 1776 y la “Declaración de Filadelfia”, de la que fueron autores Thomas Jefferson, John Adams y Benjamín Franklin y que consagró los principios de libertad e igualdad, aun antes de la Revolución Francesa de 1789. Ambos acontecimientos, junto con la lectura de las obras de Locke y de Rousseau, influyeron fuertemente en los movimientos independentistas sudamericanos, a partir de la emancipación de Haití en 1804 y de Venezuela y el Río de la Plata en 1810. Luego de las guerras de la independencia y los éxitos militares de Bolívar y San Martín, no sin pasar por duros conflictos internos y externos para definir sus territorios nacionales, lograron alcanzar la organización definitiva a mediados del siglo XIX, sobre la base del modelo americano, y se adoptaron sistemas republicanos unitarios o federales, según las características de cada Estado nacional.

La puesta en práctica de una real democracia republicana no fue fácil, especialmente por los problemas derivados de las profundas diferencias culturales entre los habitantes de sus extensos territorios. Ello determinó, en general, la implantación de sistemas aristocráticos conservadores, en los que las minorías más cultas y ricas manejaron los gobiernos, en muchos casos con buenos resultados y algunos, muy buenos, como en el caso argentino. También la economía se desarrolló en esos países con base en los sistemas coloniales y una dependencia importante de la producción de materias primas, pero aceptando y respetando las reglas básicas de las teorías económicas imperantes en el mundo.

Mediando el siglo XX, el descontento de sectores políticamente marginados en algunos casos y la fuerte desigualdad económica en otros, provocó una reacción contra las prácticas de los grupos gobernantes a lo que se sumó el reclamo de poner realmente en vigencia los principios de la democracia y respetar el voto popular.

Pero, como hemos señalado en el caso de Europa después de la Primera Guerra Mundial, se trata de un proceso nada fácil y los intentos democráticos realiza-

La puesta en práctica de una real democracia republicana no fue fácil, especialmente por los problemas derivados de las profundas diferencias culturales

Los errores del voluntarismo populista enemistaron seriamente a la política con la economía en todos los países de Sudamérica

dos no lograron dar satisfacción, en algunos casos, a las aspiraciones económicas y en otros, a los reclamos sociales, como señalamos antes para Europa, después de la 1ra Guerra Mundial. Es que, como veremos luego, la democracia tiene sus debilidades y ya Aristóteles nos advirtió sobre los peligros de la demagogia.

La queja adquirió rápidamente en Sudamérica un tono claramente populista, nacionalista y autoritario. Con Perez Giménez en Venezuela, Rojas Pinilla en Colombia, Velazco Ibarra en Ecuador, Velazco Alvarado en Perú, Ibáñez del Campo en Chile, Getulio Vargas en Brasil y Juan Perón en nuestro país, el voto mayoritario, en lugar de asentar la república sobre bases serias, facilitó el abandono o la limitación de las normas estipuladas por las constituciones.

Estos fenómenos tuvieron distintas características, pero en todos los casos contaron con un fuerte contenido demagógico, nacionalista y antiliberal. Además de impedir que se lograra una situación de equilibrio, como ocurría en esos años en Europa, causaron severos daños a las economías nacionales.

Así, la posguerra latinoamericana tomó un camino absolutamente distinto a las democracias del norte, que tendieron a equilibrar su situación política y a mejorar su economía y las diferencias en el desarrollo de ambas áreas fueron cada vez más marcadas.

Los errores del voluntarismo populista enemistaron seriamente a la política con la economía en todos estos países. Este fenómeno se vio agravado por la difusión en la región de ideas marxistas que habían triunfado en Cuba, con grupos guerrilleros importantes como las FARC, Montoneros, Tupamaros, Sendero Luminoso, etc., que intentaban imponerlas por la fuerza o grupos civiles, como el comunismo chileno de Salvador Allende, que renegaban tanto de la democracia, como de la economía privada. El enemigo común fue el “imperialismo”, mote con el que identificaban a aquellos países industrializados, que continuaban apegados al sistema capitalista, y cuyo mayor progreso y bienestar se explicaban no por las virtudes de sus sistemas de equilibrio, sino por el aprovechamiento que hacían de los países menos desarrollados.

La reacción para poner fin a la situación caótica creada en muchos gobiernos de mayorías populistas, y el peligro cierto de las corrientes marxistas, llevó a las clases dirigentes a recurrir a las fuerzas armadas para desalojar a esas mayorías del poder. Los grupos militares, generalmente ligados a los sectores conservadores, intentaron mejorar la economía, pero renunciando a la democracia.

En la mayoría de los casos se perdió la democracia y se lograron progresos muy escasos en materia económica. Los grupos militares, una vez en el gobierno, olvidaban su origen y se dejaban llevar también por el populismo, buscando ganar el apoyo de la gente para perpetuarse en el poder. La excepción más clara fue el general Pinochet en Chile, que más allá de sus excesos, una vez terminada la dictadura, le permitió a Chile ingresar en una situación política de equilibrio, en la que gobiernos socialistas mantuvieron una aceptable relación con la economía, con inclusive alternancia de la centroderecha y la centroizquierda.

Con el tiempo, desde el socialismo, Fernando Henrique Cardozo y Luis “Lula” Da Silva reencaminaron a Brasil; el Frente Amplio, a Uruguay; la segunda versión de Alan García, a Perú y Álvaro Uribe, a Colombia, iniciando un período de creci-

miento y progreso en democracia en esos países que se prolonga hasta el día de hoy. Ecuador y Bolivia están viviendo procesos originales, en que los gobiernos de corte fuertemente populista y autoritario de Correa y Evo Morales muestran un respeto por la economía que les ha permitido lograr progresos concretos. Paraguay, que siempre fue reacio a toda modernización, parece hoy estar cambiando el camino y adecuándose a prácticas económicas más sanas.

El conocido caso de Venezuela lamentablemente es excepción. A partir de la llegada al gobierno de Hugo Chávez y, fallecido éste, de Nicolás Maduro, ambos votados por las mayorías, el país ingresó en una espiral populista autoritaria cada vez más acentuada, que ha llevado a un dirigismo total de la economía y una fuerte limitación a la libertad y a la propiedad privada, con efectos desastrosos para la producción de riqueza y el nivel de vida de sus habitantes, pese a contar con la importante renta petrolera.

En la Argentina, cerrado el ciclo militar por la crisis económica y la guerra de las Malvinas, dos presidentes de origen populista —Raúl Alfonsín, de centroizquierda y Carlos Menem, de centroderecha—, fracasaron en su intento de reorganizar la economía desde una base democrática y sus mandatos terminaron con serias crisis. Tampoco lo logró Fernando de la Rúa y el país retornó a las prácticas populistas con Néstor y Cristina Kirchner. Así, Venezuela y la Argentina fueron las excepciones en Sudamérica al proceso positivo.

El resurgimiento de la antinomia

Este relato podría hacernos pensar que, salvo algunos casos especiales, la democracia finalmente ha logrado en el mundo una convivencia razonable con la economía, con la ventaja para los países y sus habitantes de contar con libertades y gobiernos elegidos por el pueblo, que con los altibajos lógicos, respetan los principios fundamentales de la ciencia económica.

Sin embargo la realidad nos muestra que no es totalmente así. El fuerte crecimiento de China, que ha adoptado con éxito políticas de mercado pero que mantiene su sistema oligárquico de dictadura del Partido, ha transformado totalmente la economía del país, convirtiendo lo que era una sociedad sumida en la pobreza, en lo que es hoy: la primera o segunda potencia mundial según el índice que se tome. Muchos analistas consideran que este éxito no se habría logrado si hubiera adoptado un sistema democrático; inclusive temen que el progreso de China se derrumbe, si adoptan prácticas democráticas en el futuro.

Se podría decir que la India es el caso opuesto, dado que también ha obtenido un éxito económico importante. Pero si bien ha habido permanentemente elecciones, este país ha sido dirigido desde su independencia y durante un extenso lapso por un grupo de dirigentes del Partido del Congreso, inclusive con estrechos lazos familiares entre sí, que formaban parte de una suerte de aristocracia. Recién ahora han aparecido nuevos gobernantes. Rusia recuperó también gran parte de su viejo poderío, pero con un manejo claramente dictatorial.

Estos casos importantes de los tres países no americanos del grupo de los BRIC muestran un nuevo distanciamiento en que la economía ha cumplido

Cerrado el ciclo militar por la crisis económica y la guerra de las Malvinas, dos presidentes de origen populista fracasaron en su intento de reorganizar la economía desde una base democrática

La historia enseña que la convivencia de las normas económicas fundamentales, el respeto a la libertad del mercado y a la propiedad privada y el voto popular para elegir gobernantes, tiene una vida sumamente precaria

su función de manejar eficientemente los recursos, pero ha evitado asumir el costo de la democracia. El cuarto, el Brasil de Dilma Rousseff, mantiene su democracia, pero está entrando en una crisis productiva importante con sus sectores agropecuario e industrial en retroceso, su crecimiento se ha detenido y los casos de corrupción como el llamado *petrolao*, debilitan fuertemente a su gobierno y generan protestas populares. Es importante tomar en cuenta este antecedente, puesto que en los últimos años un sector muy importante de brasileños —se habla de 30.000.000 de personas— dejaron la pobreza para incorporarse a la clase media. Sin embargo, al primer encontronazo ya todos se ponen en contra del sistema.

Por otro lado, la crisis financiera mundial de 2008, si bien pudo ser controlada en su país de origen, repercutió fuertemente sobre las economías europeas. En la Unión Europea ha hecho temblar y retroceder tanto el modelo del Estado de bienestar como la moneda común que, junto a la Política Agrícola Común, fueron en gran medida la base del acuerdo entre democracia y economía. Se ha generado, en cambio, una fuerte oposición popular y política a las prácticas económicas, al negarse los habitantes de muchos países a aceptar las consecuencias negativas de un fenómeno que no consideran propio.

Esas tendencias han triunfado actualmente en Grecia —uno de los países más castigados por la crisis— y amenazan con hacerlo en España e Irlanda. Gran parte de su población retomó las consignas anticapitalistas y antiimperialistas del pasado, denostando al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, como he señalado para Sudamérica.

Para Christian Riavale,¹ el éxito de Syriza augura un gran crecimiento de la nueva ultraizquierda europea, encarnada por Podemos en España, el Partido Socialista portugués, Sinn Fein en Irlanda y la coalición roja-verde-roja en Alemania, unidos al desgaste sufrido por Hollande en Francia. Esto muestra también la decepción con el bipartidismo tradicional ante la crisis económica y una aparente falta de respuestas, que encontró su detonante en las reformas y políticas de austeridad tomadas a partir de 2008. Es síntesis, el fenómeno se manifiesta desde el fin de la armonía lograda y hasta el retorno a la lucha de clases.

En EE.UU., pese a contar con ventajas excepcionales como tener una moneda que es de reserva en todo el mundo y que usó para mitigar la crisis, el capitalismo social y la distribución de riqueza por medio del crédito, no han disminuido las desigualdades y si bien su muy alto estándar de nivel de vida es envidiable, hay problemas, como el de la salud, que no logran resolverse.

Es forzoso admitir, entonces, que la historia enseña que la convivencia de las normas económicas fundamentales, el respeto a la libertad del mercado y a la propiedad privada y el voto popular para elegir gobernantes, tiene una vida sumamente precaria. Corresponde, en consecuencia, analizar las causas de esa situación.

1. Revista Noticias, N° 1990.

III. LA DEMOCRACIA Y SUS PROBLEMAS

Los mecanismos eleccionarios

Resulta forzoso admitir que si no existe una incompatibilidad de fondo entre democracia y economía, los conflictos señalados deben encontrar explicación en las debilidades de ambas.

Desde mi punto de vista, la gran debilidad inicial de la democracia surge de la necesidad de transitar el proceso de elección de los representantes, es decir de aquellos individuos que tendrán a su cargo cumplir con los deseos de las mayorías.

Si suponemos una pequeña comunidad en la que todos los habitantes se conocieran entre sí y depositaran en una urna un papel, en el que previamente hubieran escrito el nombre de aquel ciudadano al que consideran más apto, el proceso, sin ser perfecto, adquiriría una transparencia mayor.

Pero esto no es practicable en las naciones, lo que ha llevado a la existencia de entidades intermedias como los partidos políticos, cuya tarea es generar dirigentes —generalmente bajo un paraguas ideológico—, promoverlos y llevarlos al poder. El problema entonces es que esos dirigentes, una vez en el gobierno, se deberán más a los partidos y a su ideología que a las necesidades reales de las mayorías que los votaron y, más aún, que a las de la totalidad de la población. E inclusive, aun derrotados, harán todos los esfuerzos para condicionar a los que resulten triunfantes, logrando que fracasen y así llegar ellos al poder. La eficaz gestión de los recursos cede, entonces, totalmente frente a imperativos más poderosos.

Por otra parte, para obtener el apoyo electoral, los candidatos suelen comprometerse a proporcionar a los ciudadanos beneficios que no estarán en condiciones de satisfacer y adquieren también compromisos con sus militantes, que muchas veces los llevarán a colocar en cargos de importancia a personas no capacitadas para ello, pero que han trabajado en la campaña o promovido su carrera.

A esto se agrega la corrupción, pues como dijera un presidente argentino, para hacer política se necesita dinero y ese dinero se logra muchas veces por vías ilegítimas o contrayendo compromisos que deben cumplir desde el poder, tomado medidas que se alejan una vez más de la sana gestión económica. Sumémosle que el político obtiene poder por un tiempo limitado, terminado el cual, como ha dedicado su tiempo y sus esfuerzos a la política, se encuentra generalmente en el llano y sin recursos. En consecuencia, se siente justificado a recurrir, durante el ejercicio de su cargo, a prácticas que le aseguren el futuro.

El desvío populista

Todo este conjunto de problemáticas lleva a que, en muchos casos, la democracia caiga en el populismo. El aspirante al poder, no solamente efectúa promesas incumplibles, sino que estimula a las masas a reclamar más beneficios, convenciéndolas de que tienen derecho a ellos. Los derechos del trabajador, del niño, del medio ambiente, de los más necesitados, de los enfermos, de los *homeless*, de los “sin tierra”, de los

Una simple mirada al mundo demuestra que la democracia funciona mejor en los países donde se produce mucha riqueza, mientras no se rompa el equilibrio en la distribución

desocupados, la justicia social etc., son todas aspiraciones plenamente legítimas y que la comunidad debe tratar de cumplir, pero se enuncian y se prometen sin pensar ni tomar en cuenta el modo de obtención de los recursos para atenderlas.

Inclusive han generado la falsa idea de que basta, para cumplirlas, el tomar las riquezas de los que más tienen. Si confiscáramos la totalidad del capital privado y lo distribuyéramos, no lograríamos satisfacer ni mínimamente esas necesidades y desestimularíamos totalmente el proceso de acumulación y producción.

El populista, entonces, como ya lo hemos visto muchas veces, aumenta impuestos y emite moneda sin respaldo para distribuir beneficios, hasta que el proceso termina en crisis y desocupación. Se convierte así en la enfermedad más grave de la democracia.

Una simple mirada al mundo demuestra que la democracia funciona mejor en los países donde se produce mucha riqueza, mientras no se rompa el equilibrio en la distribución y haya una relación adecuada en términos económicos. Pero si todos creemos tener derecho a recibir igual trato que los ciudadanos de esos países, sin primero haber creado una estructura de producción que lo permita, terminaremos generando populismos, dictaduras, destrozando en consecuencia la esencia democrática y dilapidando la riqueza del país.

Son muchos entonces los elementos que conspiran contra una buena relación entre democracia y economía. Se podrá alegar, y con razón, que esos elementos pueden darse también con otros sistemas de gobierno y así ha ocurrido. Pero es preciso reconocer que el progreso económico es más sencillo dentro de una aristocracia u oligarquía, como en el caso hoy de China, de Inglaterra en el siglo XIX y así fue también en nuestro país.

Debilidades de los remedios ensayados

El respeto por las instituciones republicanas es un freno importante para las enfermedades de la democracia, pues el equilibrio de poderes en el sistema *checks and balances* adoptado por nuestra Constitución, debería moderar los excesos de la demagogia y a veces lo ha logrado. Sin embargo, una pérdida progresiva de respeto a las instituciones y la formación de grupos militantes que ocupan cargos en el Poder Legislativo y aun en el Judicial, poniendo los intereses partidarios por encima de su función de control, terminan desautorizándolos. Numerosos ejemplos tenemos en la realidad argentina.

El sistema de las democracias parlamentarias, como el francés, tiene también elementos favorables, ya que los dirigentes dependen, más que del partido, de su buen desempeño en sus localidades de origen. Los que los votan suelen o pueden tener un conocimiento personal del candidato y los funcionarios ejecutivos dependen para ingresar y permanecer en su función, no del voto de las masas populares, sino del apoyo de los representantes de las comunas. Pero tanto en Francia como en Italia hemos visto grandes fracasos.

Un último aspecto para considerar —*last but not least*— es la falta de participación ciudadana en la gestión de gobierno. Una vez emitido el voto, los ciudadanos se limitan al reclamo y la queja cuando se sienten insatisfechos, pero rara

vez se interesan en la magnitud de los problemas que presenta la realidad en la vida diaria y no asumen las dificultades que se deben afrontar. Internamente sienten que al darle su voto al dirigente, junto con él le transfieren sus dificultades para que las solucione y no se sienten obligados a participar de ellas. Por el contrario, como nunca alcanza para todos, se cae en una puja distributiva que termina, como ya se ha dicho, en el reparto de lo que no existe.

El panorama actual

Como se puede advertir, las debilidades de la democracia tienden inevitablemente a enfrentarla con los requerimientos de una buena economía. Sin embargo, si admitimos con Winston Churchill que la democracia es un mal sistema de gobierno pero no contamos con otro, habrá que trabajar duramente para que ambos temas armonicen.

El enorme incremento de las comunicaciones y el transporte, y su consecuencia que es el proceso de globalización del mundo civilizado, aportan al cuadro descrito algunas nuevas dificultades, pero también se abre la puerta a soluciones.

El desarrollo de la televisión agrandó inicialmente la problemática, ya que al mostrar diariamente en vivo a los países más atrasados y a los sectores menos favorecidos los beneficios de que gozaban otros pueblos, se acentuó el sentimiento de injusticia y la fuerza de los reclamos, sin que se analice, la mayoría de las veces, la forma en que aquellos pueblos alcanzaron ese bienestar y qué sacrificios debieron hacer para mantenerlo.

El periodismo, por otra parte, en su misión de mostrarnos la realidad, acentuó también ese proceso, al presentar con crudeza los casos extremos de injusticia social. Si bien ello es necesario para urgirnos en la necesidad de buscarle soluciones, también aumentó el reclamo sobre los gobiernos, a los que se les pide acabar rápidamente con estos problemas, lo que no siempre es posible con los recursos existentes.

Otra consecuencia negativa es el aprovechamiento que hacen los políticos de los medios de comunicación, con lo que es posible influir sobre la opinión pública en favor o en contra de determinados dirigentes, utilizando inclusive refinadas técnicas y el conocimiento de publicistas expertos en esos temas, ya no para mostrarnos la realidad, sino para deformarla en su favor.

Como contrapartida, la televisión ha permitido un mayor conocimiento por parte de los votantes de sus gobernantes o de los candidatos a serlo, a los que ya no vemos en una lejana tribuna como ocurría en mi juventud o leíamos en un diario en columnas escritas por ellos o no, sino en persona, afrontando interrogatorios muchas veces hostiles y debiendo explicar sus ideas.

Otro tanto ocurre con internet que, mediante el email y las redes sociales como Facebook o Twitter, permite una comunicación inmediata y mucho más directa de los ciudadanos, las entidades intermedias, los políticos y los gobiernos. En la parte final de este trabajo volveremos sobre estos temas.

Pero una consecuencia directa de estos cambios ha sido el debilitamiento de los partidos políticos, frente a la pérdida de sus dos grandes ventajas: su fortaleza ideológica y su capacidad para llegar a los votantes.

Si admitimos con Winston Churchill que la democracia es un mal sistema de gobierno pero no contamos con otro, habrá que trabajar duramente para que ambos temas armonicen

La existencia de determinados intereses ha influido sobre la teoría económica invirtiendo el proceso: buscando un determinado resultado, elaboramos una teoría que termine en él

Las ideologías han perdido importancia en el pensamiento de las mayorías, que hoy están mucho más interesadas en una gestión que solucione los problemas que las afectan, que por sostener los principios de grandes pensadores o líderes del pasado. La preocupación por el bolsillo supera a los impulsos del corazón. Consecuentemente, también los partidos han ido licuando su contenido ideológico, que les aleja algunos votantes sin atraerle muchos otros.

Y el contacto con los ciudadanos ha encontrado nuevas vías, que pronto tornarán innecesaria la existencia del comité o de la unidad básica. Los partidos hoy se han multiplicado y en su mayor parte son simples estructuras al servicio de líderes, prontas a desaparecer con ellos.

IV. LAS DEBILIDADES DE LA ECONOMIA

Sus limitaciones

La ciencia económica, que hemos definido al comienzo como *la ciencia que estudia los métodos más eficaces para satisfacer las necesidades humanas materiales, mediante el empleo de bienes escasos*, no está exenta de sus propias limitaciones, que han hecho difícil también lograr la armonización que pretendemos.

En primer lugar, no existe un acuerdo claro entre los economistas sobre cuáles son esos métodos. Y ello es así porque las muchas teorías que se han explicitado al respecto respondieron a realidades de momento, como ocurre con el monetarismo y el keynesianismo y esas realidades son, por definición, sumamente cambiantes. Las conclusiones de los estudiosos responden a su percepción temporal y muchas veces quedan desvirtuadas al cambiar el escenario.

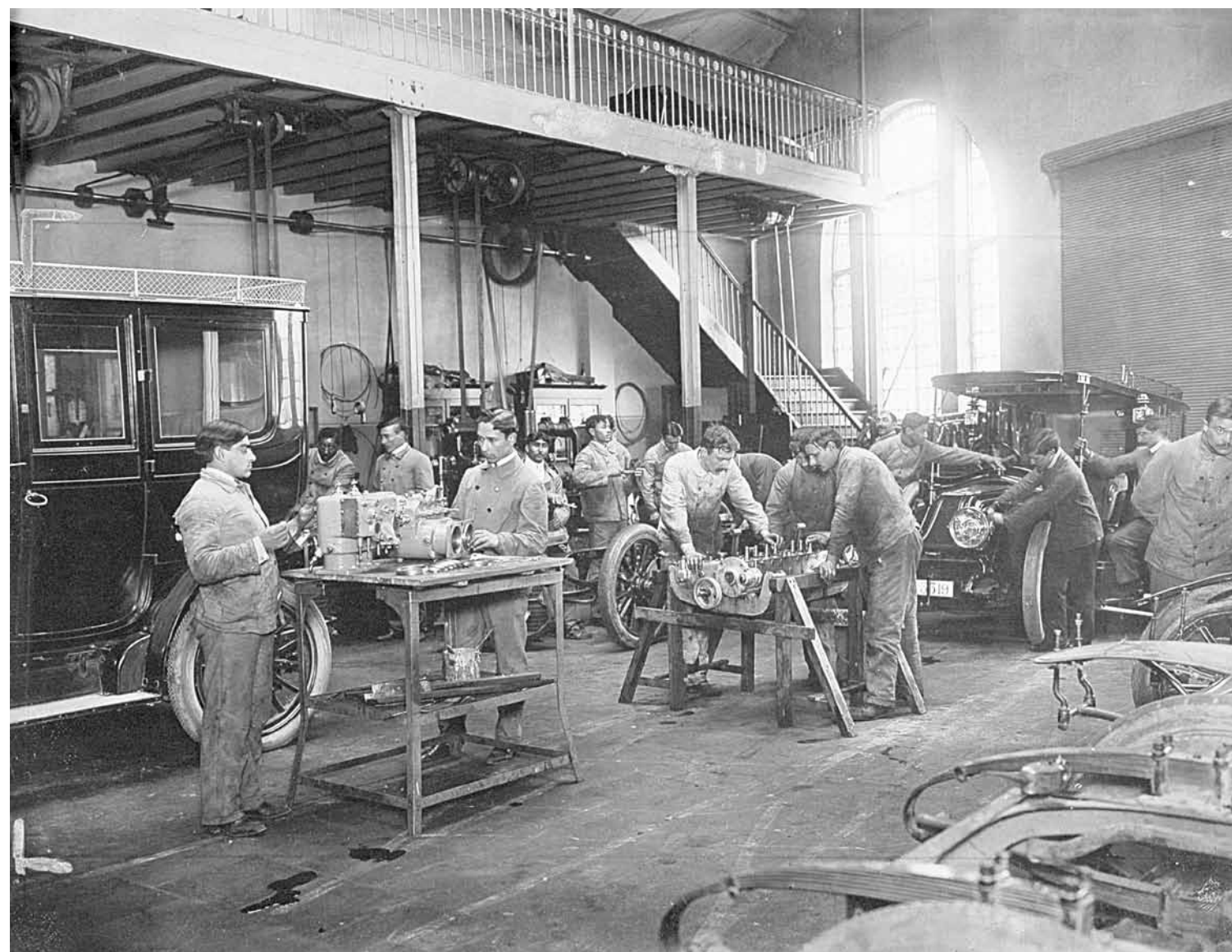
Por otra parte, recuerdo que en mis estudios en la Facultad de Derecho, la materia que desarrollaba estos temas se denominaba “Economía Política”, es decir que ya estábamos subordinando la ciencia no a principios científicos, sino a ideas políticas, restándole autonomía.

También es cierto que la existencia de determinados intereses ha influido sobre la teoría económica invirtiendo el proceso, es decir que buscando un determinado resultado, elaboramos una teoría que termine en él.

Una debilidad que permanece, en cambio, es el deseo del hombre de bienestar y la resistencia a aceptar que ello debe ser producto de su habilidad y de su trabajo y no un derecho que pueda simplemente reclamar a la sociedad.

Este punto, al que ya me he referido precedentemente, es vital, ya que interactúa con el sistema democrático —lógicamente incapaz de satisfacerlo—, pero alienta a los políticos a realizar promesas incumplibles o a lograr efectos de corto plazo, que luego producen un gran daño.

Dudo mucho de que tenga solución, pero hay que puntualizar que siempre se generaran roces entre la democracia y la economía en ese punto.



Un gran taller de reparación de automóviles entre 1910 y 1920.

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

El conflicto de la acumulación

Otro aspecto conflictivo, relacionado con el anterior, es la oposición entre acumulación y distribución. La ciencia económica nos enseña que para aumentar la producción y obtener más riqueza, es necesario cumplir con el proceso de ahorro, acumulación e inversión. Desde la economía familiar todos podemos comprender que si queremos adquirir un auto o una casa, o montar un comercio o una empresa, debemos comenzar por privarnos de gastar. El fenómeno es el mismo a nivel macro, pero cambian los actores y eso genera el rechazo. Para que un empresario ahorre e invierta, es necesario que tenga un excedente por sobre lo que distribuye vía impuestos y salarios. Pero el público en general desconfía de que ello sea realmente así y piensa simplemente que ese individuo o empresa se está enriqueciendo a su costa.

Por ello los políticos, queriendo satisfacer a sus votantes o lograr su apoyo, ponen el acento permanentemente en la distribución de la riqueza. Si bien es cierto que el dinero que el asalariado destina al consumo también reactiva la economía, ese proceso se torna negativo si no se destinan más recursos a la inversión. La demanda incentivada requerirá de una producción que no existe y deberá recurrirse a la importación, con los consiguientes problemas de balanza comercial y de pagos si no se exporta producción nacional o servicios, o finalmente generará un proceso inflacionario.

Se ha debatido mucho sobre este tema, desde las tesis apocalípticas de Marx, que consideraba el proceso de acumulación como indetenible y autodestructivo, y las de los economistas liberales, que sostenían como se ha dicho, que el proceso se equilibraría naturalmente. La opinión generalizada hoy es que en la actualidad el proceso de acumulación en el mundo supera a la distribución.

Así lo ha planteado, con gran impacto, el estudioso francés Thomas Piketty en *El capital del siglo XXI*, donde advierte que la tasa de acumulación de capital crece más rápido que la economía. Consecuencia: la desigualdad aumenta. Sustenta su tesis en un análisis estadístico que demuestra que la primera crece al 5% y la segunda al 1 o 2%.

Sus conceptos pueden ser muy discutidos y han generado un amplio debate sobre la exactitud de sus bases de cálculo, la validez de las conclusiones o leyes generales a las que arriba y las soluciones que propone. Esa discusión excede este trabajo, por lo que no me extenderé sobre ella. Pero no se puede negar que muchos de sus conceptos y cuadros de análisis son una expresión de la falla de los esquemas capitalistas en relación con la distribución y ésta es una debilidad indudable de la economía.

Piketty rebate principalmente la llamada “Curva de Kuznets”, aceptada por la filosofía liberal, según la cual el fenómeno de “acumulación vs distribución” toma una forma de campana, en la que se muestra una acumulación inicial a que obligan los procesos de industrialización, pero llega a un punto en que comienza a descender, aumentando la distribución, vía salarios cada vez más elevados por la mayor demanda de mano de obra y el efecto de los impuestos. Se funda en lo ocurrido en EE.UU. entre 1910 y 1950.

En su trabajo, el autor francés continúa la curva hasta nuestros días, mostrando que forma una “U”, es decir que desde mediados del siglo pasado ha comenza-

do a aumentar la desigualdad. Sostiene Piketty que la caída de 1910/50 se debió no a causas naturales sino a las guerras mundiales y a la crisis de 1930 y que el aumento actual está muy influido por las enormes diferencias en la retribución del trabajo entre los altos ejecutivos y los empleados comunes.

Desde mi modesto punto de vista, no cabe sacar conclusiones definitivas, ni de la curva de Kuznets, ni del proceso de desigualdad que describe Piketty. La realidad es que, a lo largo de los siglos, esas situaciones de mayor o menor igualdad se ven influidas por múltiples circunstancias sociales, políticas y económicas, que provocan cambios en uno y otro sentido.

Sí coincido con *El capital en el siglo XXI* en dos aspectos: 1) Piketty no cuestiona, y lo señala especialmente, ninguno de los principios que en este trabajo hemos considerado como básicos de la economía y no participa de las utopías comunistas y socialistas; 2) es real que el aumento de la desigualdad representa una fuerte debilidad de los procesos económicos actuales y que, de no corregirse, se traducirán —como está empezando a ocurrir desde 2008— en fenómenos sociales que traerán disturbios que pueden amenazar la democracia.

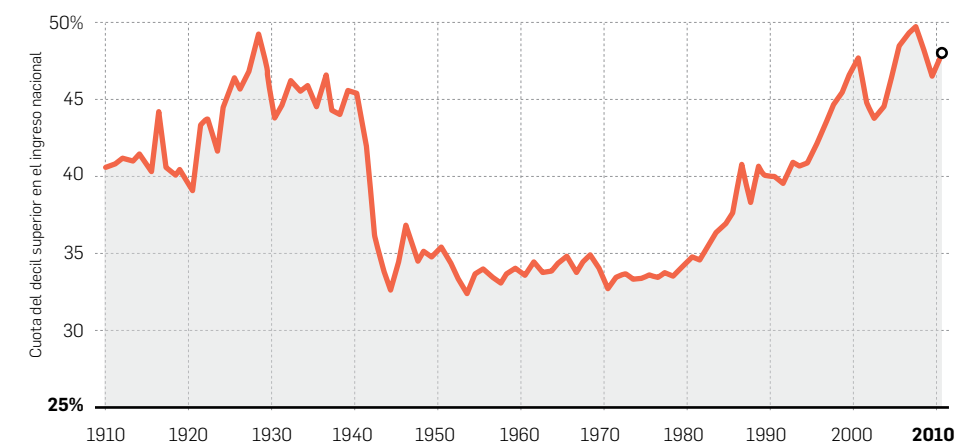
No se puede negar que muchos de los conceptos y cuadros de análisis de Piketty son una expresión de la falla de los esquemas capitalistas en relación con la distribución

Los aportes de Piketty

Sin embargo, de los propios gráficos de la mencionada obra pueden sacarse algunas deducciones que me parecen importantes para nuestro tema.

La gráfica N° 1 del libro de Piketty, que transcribimos a continuación, nos muestra que el *decil* más elevado de los EE.UU., llegó a concentrar el 50% del

Figura I.1 Desigualdad del Ingreso en los EE.UU. 1910-2010



El decil superior del ingreso nacional de los EE.UU. bajó del 45-50% que registraba en la década 1910-1920 a menos del 35% en la década del 50 (es la caída documentada por Kuznets), para luego subir de menos del 35% en la década del 70 a 45-50% en 2000-2010. Fuentes y series: ver piketty.pse.ens.fr/capital21c.

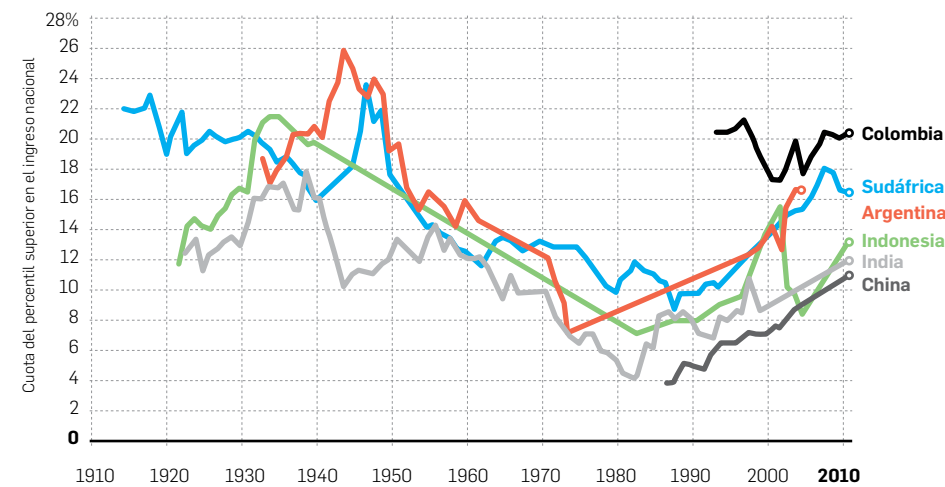
¿Cómo podemos explicar que en EE.UU. la democracia se haya mantenido perfectamente estable durante ese extenso lapso, mientras que en los países emergentes ocurrió lo contrario?

ingreso nacional, descendiendo luego hasta el 33% y volviendo en la actualidad al nivel inicial.

Pero si la comparamos con la gráfica IX.9 correspondiente a la desigualdad en los países emergentes, vemos que la curva se muestra como semejante a la de los EE.UU., pero parte de un máximo del 26% para el *decil* más elevado, luego descendiendo al 6% y en la actualidad se ubica entre el 10 y el 18% del ingreso nacional.

Se puede afirmar, entonces, que el nivel de desigualdad de los EE.UU. medido con este procedimiento y comparado con relación al mismo nivel para los países emergentes, representa más del doble de 1910 a la actualidad.

Figura 9.9 Desigualdad de ingresos en los países emergentes 1910-2010



Medida por el ingreso percentil superior, la desigualdad del ingreso aumentó en los países emergentes desde la década del 80, pero en 2000-2010 se sitúa por debajo del nivel registrado en los EE.UU. Fuentes y series: ver piketty.pse.ens.fr/capital21c.

¿Cómo podemos explicar que en EE.UU. la democracia se haya mantenido perfectamente estable durante ese extenso lapso y que los conflictos sociales en ese país fueran reducidos y más vinculados con cuestiones raciales que con las económicas, mientras que en los países emergentes ocurrió lo contrario?

La respuesta la encontramos en el cuadro I.1 del propio autor, en el que se muestra que el PBI per cápita de los EE.UU. triplica hoy, por ejemplo, el de los países de América Latina y es casi diez veces los de Asia y África, excluyendo Japón.

Distribución del PBI mundial

Año 2012

	Población		PBI		PBI Per cápita	Per cápita equivalente
	Millones de habitantes		Em billones de Euros 2012		Euros 2012	Euros 2012
MUNDO	7.050	100%	764	697	10.100	760
Europa	740	10%	17.800	25%	24.000	1800
Incl. Unión Europea	540	8%	14.700	21%	27.300	2.040
Incl. Rusia/Ucrania	200	3%	3100	4%	15.400	1.150
América	950	13%	20.600	29%	21.500	1620
Incl. EE.UU./Canadá	350	5%	14.300	20%	40.700	3.050
Incl. América Latina	600	9%	6.300	9%	10.400	780
África	1.070	15%	2.800	4%	2.600	200
Incl. Norte de África	170	2%	1.000	1%	5.700	430
Incl. África Subsahariana	900	13%	1.800	3%	2.000	150
Asia	4.290	61%	30.000	42%	7.000	520
Incl. China	1.350	19%	10.400	15%	7.700	580
Incl. India	1.260	18%	4.000	6%	3.200	240
Incl. Japón	130	2%	3.800	5%	30.000	2.250
Incl. otros	1.550	22%	11.800	17%	7.600	570

El PBI mundial, estimado en paridad de poder de compra, era de alrededor de 71.200 mil millones de euros en 2012. La población mundial era de aproximadamente 7.050 mil millones de habitantes, y por lo tanto el PBI per cápita era de 10.100 euros (equivalente a un ingreso mensual de alrededor de 760 euros por mes). Todas las cifras fueron redondeadas a la docena o centena más cercana

Resulta bien claro, a partir de estas cifras, que si bien la desigualdad genera convulsiones sociales y dificulta el desarrollo normal de la democracia, mucho más significativas son las consecuencias de los bajos ingresos per cápita.

Por eso creo firmemente que el camino real para mejorar la distribución, asegurar la vigencia de la democracia y la paz social, es primordialmente el aumento de los recursos.

Tiempos distintos

Otro aspecto importante de las debilidades de la economía, radica en los diferentes tiempos de acción del proceso político y del proceso económico. La democracia permite tomar decisiones inmediatas. Se elige un gobierno o se vota una ley muy rápidamente e inclusive, los tiempos de los elegidos resultan cortos para obtener los resultados esperados.

Contrariamente, los procesos económicos son lentos, tanto los ascendentes como los descendentes. Si acertamos con un conjunto de medidas económicas que, como vimos anteriormente, se implementan habitualmente a costa de no

Si aspiramos a superar la oposición democracia-economía será necesario minimizar este factor, lo cual puede lograrse por la vía de la educación, y de la transparencia y claridad de los gobernantes

satisfacer reclamos inmediatos, los resultados demorarán cinco, diez o veinte años en verse, según los casos. Del mismo modo, graves errores económicos, sobre todos si son tomados después de un proceso positivo, tampoco harán ver la equivocación en que se ha incurrido hasta mucho tiempo después.

Esta condición temporal de los procesos lleva a que si un grupo de dirigentes elegidos democráticamente da comienzo a un proceso económicamente virtuoso, es posible que deban abandonar sus cargos, sin que la población haya visto los resultados y premie políticamente su accionar. También aquéllos que tomaron medidas perjudiciales, escapan por el mismo motivo del rechazo del electorado.

Esta característica se torna muchas veces vital, pues si los gobernantes siguen los consejos de la ciencia económica y aun cuando puedan comprender plenamente las ventajas que proporcionarían al país, se ven ante el dilema de soportar el llamado “costo político” de las medidas, que puede llevarlos a perder votos y, como consecuencia, el poder. Algunos grandes líderes lo han intentado —Nicolás Avellaneda y Carlos Pellegrini entre nosotros— llamando al pueblo a aceptar “sangre, sudor y lágrimas”, pero en situaciones de graves crisis que sensibilicen a la población y le hagan temer por su futuro. En circunstancias normales ello es imposible o, como mínimo, muy dificultoso.

Si aspiramos a encontrar caminos que nos permitan superar la oposición democracia-economía será necesario minimizar este factor, lo cual puede lograrse por la vía de la educación, y de la transparencia y claridad de los gobernantes, que hagan comprender a una mayoría de ciudadanos el porqué de los caminos que eligen y también de parte de los participantes sociales que ayuden a lograr una visión adecuada de futuro.

Las oscilaciones económicas

Otro problema casi insoluble para la economía radica en que los países, como las empresas, pasan inevitablemente por épocas de prosperidad y tiempos de vacas flacas. Ya sea porque los precios de las materias primas que producen bajan, o porque sus estructuras industriales se ven superadas por tecnologías más modernas, o porque los servicios que prestan dejan de despertar interés, o porque sus poblaciones muy nutridas pierden empleos al verse superados por las máquinas; esos procesos fatalmente se producen.

Cuando la situación en un país es próspera, los nuevos ingresos que se obtienen, en mayor o menor medida, se distribuyen vía salarios e impuestos entre la población. Si esa situación se revierte y los mayores ingresos desaparecen, se torna necesario reducir los salarios o eliminar los impuestos. Este cambio es drásticamente rechazado en todos los países por las mayorías populares, creando un campo propicio a la revuelta social y abriendo camino al populismo. Por supuesto está en la habilidad de los dirigentes mitigar sus efectos, pero ello no siempre es posible. En el caso de las materias primas hay ejemplos como el de Chile con el cobre y Noruega con el petróleo, en que se crean reservas en épocas de bonanza, para usarlas cuando la situación se revierte. Pero convengamos en que no es sencillo.

Di comienzo a este trabajo con la idea, que me pareció útil, de esquematizar un tanto esa lucha entre la democracia y la economía, conocida por todos los que la vemos operar diariamente y resaltar, que no siempre es culpa de los agentes políticos o de los operadores económicos, sino que muchas veces la raíz del conflicto se encuentra en la naturaleza misma de ambos institutos.

Pero temía que al llegar al final fuera indispensable dar alguna opinión de cómo superar la cuestión y realmente no me siento muy capacitado para hacerlo. Ante esa situación, intentaré simplemente efectuar algunos aportes que puedan servir como base de discusión, para que logremos avanzar en ese sentido.

La primera contribución pasa por resaltar la importancia de la república. En el ejercicio de la democracia, como se ha señalado, el poder reside en las mayorías populares. Pero los principios republicanos llevan implícito el respeto a la Constitución y sus derechos y garantías, la distribución de las funciones de gobierno entre tres poderes detentados por personas distintas, elegidas por períodos no coincidentes e inclusive sin otro límite que la edad, como ocurre con las funciones judiciales. Estos mecanismos reducen claramente los peligros de la demagogia. Así, las promesas electorales deben subordinarse necesariamente a la opinión de otros sectores. Un ejemplo claro es lo que le ha ocurrido al presidente Obama, con muchas de sus iniciativas. Desde ya que esto también puede convertirse en un freno para cambios a veces necesarios, pero es preferible a la improvisación y el voluntarismo de los políticos. También se convierte en un camino válido para evitar el temor a la sanción de los votantes al tomar algunas medidas. Si esas medidas están acompañadas por el Parlamento y no son cuestionadas por los jueces, el tema se vuelve más tolerable.

A veces no es sencillo separar la labor ejecutiva de la parlamentaria, cuando las mayorías que los eligieron son las mismas. Como se ha señalado, los sistemas parlamentaristas son un avance en ese sentido, ya que son ellos los que eligen a los ejecutivos y el poder claramente se divide.

La elección individual de los representantes, dejando de lado listas partidarias y respondiendo cada uno de ellos a una localidad o zona determinada, resulta a mi juicio muy beneficiosa. El sistema otorga a los congresistas mucha mayor libertad de acción, los independiza un poco de los partidos y aumenta enormemente su responsabilidad frente a los votantes, a los que necesariamente deberán rendir cuentas de su desempeño.

Estas alternativas que ofrece la república permiten que la limitación de los efectos negativos del factor tiempo opere en menor intensidad en las consecuencias de las medidas económicas que hemos señalado, ya que los representantes aspiran a mantenerse en sus cargos e inclusive a avanzar a otras posiciones. Desde luego siempre que actúen de buena fe y no simplemente tratando de desacreditar al Poder Ejecutivo, pero ello dependerá de la capacidad de los votantes para elegirlos adecuadamente.

La independencia judicial es fundamental para lograr un buen funcionamiento de la democracia y compatibilizarla con la sana economía. La garantía de la propiedad, de la libertad de los mercados, de la seguridad de las empre-

La elección individual de los representantes, respondiendo cada uno de ellos a una localidad o zona determinada, resulta a mi juicio muy beneficiosa

Con un sistema republicano eficiente podrán tomarse con mayor libertad caminos económicos adecuados, que aseguren los procesos económicos y mitiguen los riesgos del sistema democrático

sas, requiere de buenas leyes, pero también de buenos jueces para aplicarlas o inclusive para anularlas cuando violen garantías fundamentales.

También podrán prevenir excesos economicistas, cuando la puja de intereses desnivela la balanza y el afán de lucro o de acumulación olvida la existencia de necesidades primarias de los individuos. El Poder Judicial opera así como un límite a los excesos de los otros poderes.

En consecuencia, con un sistema republicano eficiente podrán tomarse con mayor libertad caminos económicos adecuados, que aseguren los procesos económicos y mitiguen los riesgos del sistema democrático.

El aporte de las corporaciones

Contra la opinión de muchos, que piensan que los partidos políticos son el único instrumento para canalizar iniciativas dentro de la república, la participación ciudadana que desarrollamos en el punto siguiente, les está restando entidad cada día y las ideologías van perdiendo importancia frente a la gestión. El ciudadano tiene acceso directo a sus dirigentes o a los aspirantes a serlo, por vía de los medios de comunicación.

Por ello creo también que hoy adquieren una gran importancia las tan denostadas “corporaciones” que representan a grupos de interés dentro de la sociedad.

Si bien es cierto que no son neutras sino sectoriales, tampoco pretenden serlo y permiten con sus peticiones y reclamos mostrar a los políticos, cuáles son las necesidades de sus representados así como proponer medidas para mejorar la situación, con real conocimiento de causa. Como todos los sectores cuentan hoy con ese tipo de organizaciones, esto permite al gobernante arbitrar en un contexto realista, alejarse de la influencia de las teorizaciones e ideologías, muchas veces fuera de contexto y que en lugar de ayudar, juegan en contra de las verdaderas soluciones a los problemas.

También esos grupos pueden interactuar entre sí, buscando acuerdos en beneficio de todos y limando las asperezas que hemos señalado, entre los deseos de las mayorías y las limitaciones de la economía.

Generalmente el protagonismo de estas entidades provoca el enojo de políticos e ideólogos, que los muestran como sectores que actúan a espaldas del pueblo y en contra de sus intereses. Pero cuando vemos que ellas agrupan a empresarios, industriales, comerciantes, agropecuarios, profesionales, trabajadores y consumidores, resulta difícil detectar quién queda fuera. Desde luego que las entidades deben ser realmente representativas y no sellos de goma, pero es importante legitimar su participación en la república y verlas como verdaderos representantes de la sociedad. Con seguridad, muchas veces su actuación tendrá más valor que la de muchos partidos políticos.

Obviamente, su accionar deberá limitarse a los temas económicos y sociales que afectan a los distintos sectores que representan y existe un amplio espacio de la acción de gobierno que les es ajeno. Pero ya he señalado la importancia que reviste hoy para el ciudadano común su bienestar económico y es mucho lo que en ese tema pueden hacer.

La participación ciudadana

Un punto muy importante para avanzar en perfeccionar el sistema democrático y armonizarlo con las necesidades de la economía, es la mayor participación de los ciudadanos en la política y las decisiones de gobierno, para lo cual los medios que el avance tecnológico va poniendo a nuestra disposición, se convierten en un elemento muy importante.

La televisión, con los discursos de los funcionarios, los comentaristas políticos y los debates, abre la posibilidad de que un número cada día mayor de ciudadanos se compenetren de los problemas y de las soluciones que se proponen. Muchos me dirán que las exposiciones y argumentaciones son sesgadas, que no representan la verdad y que pueden llevar a la confusión. Pero si comparamos la posibilidad de acceso con que cuenta hoy un ciudadano común a la información de lo que sucede en su país y en el mundo en tiempo real con la que tenía hace cincuenta años, la diferencia es enorme.

Viendo lo que pasa en uno u otro país, escuchando discutir ideas y propuestas, teniendo la posibilidad de que le expliquen el alcance de las medidas que se toman y sus efectos, se mitiga enormemente la dificultad de entender las decisiones económicas y comprender sus alcances. Por supuesto que ello requiere de audiencias educadas y preocupadas por su país. Pero el número de ciudadanos que participa de la vida del país va todos los días en aumento y eso lentamente permitirá construir una democracia informada, que controle a sus gobernantes y vote responsablemente.

Lo mismo ocurre en el uso de internet y las redes sociales. Éstas permiten un intercambio de ideas permanente entre gobernantes, políticos y ciudadanos y de éstos entre sí. Todos formamos parte de grupos donde se discuten los asuntos de interés común y lo que antes se limitaba a una reunión de cuatro o cinco personas en un café, hoy es un intercambio constante entre cientos o miles. Sin duda se escuchan y se dicen muchas cosas poco serias. Pero reitero que la posibilidad de transmitir ideas, de discutir las y de arribar a conclusiones se amplía constantemente y nos estamos aproximando paso a paso al *ágora* de la *polis* griega.

La educación

El otro elemento fundamental es la educación y yo diría la educación de calidad, ya que hoy vemos muchos casos en que más que conocimientos positivos, se transmiten ideologías y preconceptos que obran en contra de la buena comprensión del educando de los hechos reales de la economía.

Pero dejando de lado elementos circunstanciales y localizados, la mejora en la calidad de la educación y la inclusión en los programas de estudios de los elementos básicos de la ciencia económica, ayudarán substancialmente a que el ciudadano del futuro comprenda cuáles son los caminos válidos para superar sus problemas y mejorar su calidad de vida, sin incurrir en las contradicciones que detallamos precedentemente.

Si logramos conjugar información con conocimiento, en por lo menos una parte importante e influyente de la sociedad, esto animaría a los gobernantes a

El número de ciudadanos que participa de la vida del país va todos los días en aumento y eso lentamente permitirá construir una democracia informada, que controle a sus gobernantes y vote responsablemente

El ciudadano debe poder controlar el cumplimiento de los proyectos y el destino del gasto público, ya que asegurar su calidad es una vía importante en el desarrollo económico

proceder correctamente sin temer tanto a “costos políticos” o a reacciones airadas. No lo lograremos totalmente como lo demuestran las reacciones en algunos países europeos. Pero hay otros ejemplos como la Alemania de hoy, los países nórdicos que efectúan reservas en épocas de bonanza para cuando caigan sus ingresos del petróleo o de EE.UU. que está saliendo de la crisis generada por errores financieros no sin quejas, pero con bastante tranquilidad.

La independencia de los instrumentos económicos

Un último punto es la ventaja de contar con instrumentos económicos independientes, liberados de la influencia política y manejados por expertos en esos temas. Un Banco Central independiente, que mantenga un nivel de reservas adecuado, regule la emisión de moneda a las necesidades reales del mercado, oriente tasas de interés y controle al sistema financiero, aleja a variables muy importantes para el manejo de la economía de los vaivenes de la política.

Lo mismo ocurre con las bolsas y mercados y sus organismos de control. También la defensa de la competencia debe estar en manos de un tribunal independiente de los poderes públicos, para controlar eficazmente la transparencia de los mercados, permitiendo que éstos funcionen adecuadamente.

Debe asegurarse también la seriedad de la información económica, las estadísticas y los índices que miden el desarrollo de la economía, así como las cuentas presupuestarias y su ejecución. El ciudadano debe poder controlar el cumplimiento de los proyectos y el destino del gasto público, ya que asegurar la calidad de éste es una vía importante en el desarrollo económico. En ese aspecto debe ampliarse la participación del Congreso y reducir la del Ejecutivo, impidiendo totalmente la posibilidad de efectuar gastos no autorizados previamente.

El manejo de la seguridad social y de las cajas de jubilaciones y pensiones, si está en manos del Estado no puede ser un coto de caza del Poder Ejecutivo, sino que debe tener el contralor de los partidos de la oposición y la autonomía técnica indispensable. Hoy estos organismos manejan una parte sustancial de los dineros públicos y se olvida frecuentemente que con ellos se deberán atender las pasividades futuras. Como ello se agrava por el hecho de que la mayor longevidad y la reducción de la natalidad están desequilibrando las bases actuariales de estos sistemas, empeorar la situación con un manejo irresponsable de sus fondos o llenando sus cajas con bonos del Estado, es construir una bomba de tiempo que puede generar tremendos efectos.

Debe asegurarse también el buen funcionamiento y dotar de facultades a los organismos de control de la gestión estatal, como la Auditoría General de la Nación, para evitar el vicio de la corrupción que parece parte inseparable hoy de la función pública.

Todos estos entes funcionando libre y eficientemente, limitarán en gran medida la posibilidad de incurrir en graves errores económicos y permitirán una convivencia más armónica entre democracia y economía.

Reitero que no pretendo agotar el tema y que seguramente muchas otras iniciativas valiosas podrán sumarse en esta materia. Pero creo necesario resaltar

que el esfuerzo para que los países puedan lograr un adecuado crecimiento en democracia es base fundamental para el bienestar de las futuras generaciones.

La libertad de los pueblos para elegir sus gobernantes por el voto, que es un derecho inalienable de la ciudadanía, no debe convertirse en un camino que conduzca a la pobreza y el autoritarismo. Por el contrario si logramos conjugarla con una sana economía que aumente la riqueza y el bienestar a todos los habitantes, estaremos asegurando sus bases, ya que la carencia de recursos y desigualdades conduce a conflictos internos y externos a las naciones y las llevan al autoritarismo y la intolerancia, que llegan desgraciadamente a las guerras.

Como se ha señalado, hoy el mundo necesita crecer marcadamente para proveer bienestar no solamente a los habitantes de los países más desarrollados, sino que debemos llevar el progreso en libertad a muchas regiones de América, Asia y de África, donde se viven horas angustiosas y se generan conflictos de una enorme peligrosidad en los que, bajo pretextos religiosos o raciales, se debate en realidad la lucha de aquéllos que se consideran perdedores en la distribución de la riqueza mundial.

Considero que los países industrializados, a excepción de China, ya han hecho mucho en ese sentido y sus curvas de crecimiento muestran una preocupante tendencia a achatarse. Por eso creo que la gran responsabilidad del crecimiento mundial hoy pasa por los BRIC, Sudáfrica, Sudamérica y los demás países emergentes, sin descartar un progreso posible de las jóvenes naciones africanas.

El crecimiento económico unido a la educación y a la reducción de las desigualdades permitirá que se afirme la democracia y la república y que todo ello redunde en un beneficio general para el bienestar y la salud de los pueblos del mundo.●

3

Grandes errores de la Argentina de los últimos 50 años

POR Héctor Masoero



EL AUTOR. Es contador público, Universidad de Belgrano y PMD'58, Harvard Business School. Ha realizado numerosos cursos de capacitación en Alta Dirección, Tecnología e Innovación Estratégica en Harvard, Stanford y Berkeley. Director general de Servicios en Techint desde 1997, presidente de Emprendimientos Urbanos del Sur SA desde 2008, presidente de FEPSA SA desde 2006. Fue además presidente ejecutivo de Telmex Argentina SA (2000-2006), vicepresidente ejecutivo de Claro Argentina (2003-2006) y director general. Vicepresidente del Directorio Telefónica de Argentina SA (1990-1997). Es consejero titular de la Cámara de Sociedades Anónimas, presidente del Consejo de Administración y rector honorario de la Fundación UADE. Es profesor titular de grado y posgrado en la Fundación UADE. Es miembro de número de la Academia Nacional de Educación. Académico de número titular de la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa donde ocupa el sitial Agustín Rocca.

¿Por qué un país próspero que a principios del siglo XX era una de las naciones que estaba llamada a convertirse en una verdadera potencia, tiene hoy un presente marginal y apenas optimista?

Mientras nos aproximamos al Bicentenario de la Declaración de la Independencia y a la conmemoración del vigésimo aniversario de la fundación de la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa de la República Argentina, resulta pertinente reflexionar sobre los errores estratégicos que se cometieron en nuestro país en el último medio siglo. ¿Por qué un país próspero que a principios del siglo XX —con apenas cien años de existencia— era una de las naciones con mejores perspectivas y que estaba llamada a convertirse en una verdadera potencia global, tiene hoy un presente marginal y apenas optimista? ¿Por qué pasamos de ser la octava potencia del planeta a principios del siglo pasado a un puesto cercano a la quincuagésima (50) posición en la actualidad?² ¿Qué sucedió en los últimos años para que tales expectativas se derrumbaran en un país con fabulosos recursos naturales y una población con una base educativa que llegó a ser modelo para toda la región?

En 1910 la economía local era realmente próspera y el ingreso per cápita llegó a ser el sexto a nivel mundial. El grado de alfabetización (que hoy podríamos comparar con el nivel educativo) era sumamente elevado para la época y destacaban las bases de una producción científica que luego maduraría con grandes referentes internacionales. La producción cultural era abundante y floreciente, como en ningún otro país de habla hispana. Esta situación de prosperidad y crecimiento sostenido durante un período que superó al medio siglo posterior al Proceso de Organización Nacional, iniciado con la sanción en 1853 de la Constitución Nacional, manifestó un quiebre tras la crisis global de 1929. Esta crisis supuso el fin del modelo agroexportador que sustentaba la generación de riqueza de nuestro país hasta ese momento. El modelo posterior de industrialización por sustitución de importaciones nunca llegó a consolidarse como se hubiera deseado.

Sin embargo, el deterioro acelerado de la posición del país tanto en términos absolutos como relativos, no sólo a nivel global sino también frente a sus vecinos inmediatos, puede situarse en los últimos cincuenta años (aunque sin dudas tiene sus orígenes en períodos previos). Esta situación es evidente en la disminución de la calidad de vida y las oportunidades de los habitantes de la Argentina en relación con otras naciones y también en el deterioro de la influencia del país en los asuntos mundiales. La República Argentina pasó de ser un país emergente a un mercado de frontera, e incluso pasará a responder a la categoría “sin clasificar” a partir de junio de 2015, según el FTSE.³

¿Qué sucedió en estos últimos cincuenta años? ¿Cuáles fueron los principales errores cometidos que nos llevaron a la situación actual? Sin dudas, los desaciertos han sido muchos y muy variados, en distintos aspectos tanto estructurales como coyunturales. Pero antes de ingresar en la reflexión en torno a las diferentes dimensiones en las cuales la Argentina ha sufrido un importante deterioro, resulta conveniente establecer una mirada general y una perspectiva integral

2. Ver Glaeser, Edward, “What happened to Argentina?”, en New York Times, October 6, 2009. Recuperado el 19/2/2015 de http://economix.blogs.nytimes.com/2009/10/06/what-happened-to-argentina/?_r=0

3. Grupo financiero británico que provee índices bursátiles de consulta global.

que, desde una visión macro, permita pensar las razones que explican por qué un porvenir y expectativas que pudieron haberse materializado terminaron convirtiéndose en una añoranza melancólica de lo que podría haber sido y no fue.

Identificar y reconocer los grandes errores que hemos cometido como nación en los últimos cincuenta años no persigue un objetivo meramente catártico. Por el contrario, la finalidad de enfrentarse a una autocrítica es aprender de los propios errores para intentar superarlos y evitar su reiteración sistemática en el futuro. Justamente, la “persistencia en el error” es la que funda la “flagrante vocación autodestructiva” con que el escritor peruano Mario Vargas Llosa ha caracterizado a la Argentina en varias oportunidades.⁴ Quizás esta descripción sea exagerada, pero sin dudas da cuenta de un proceso de “desdesarrollo” que ningún otro país ha atravesado en el último siglo sin condicionantes extremos, como guerras internas o externas, o grandes catástrofes naturales. Efectivamente, la Argentina es un caso muy peculiar.⁵

Las bases del desarrollo

Medio siglo atrás, una lúcida corriente de pensamiento regional, con fuerte arraigo local, tenía como postulado que era imprescindible en primera instancia lograr el desarrollo económico para alcanzar luego un país cultural y políticamente desarrollado. Suponía que el comercio internacional sostenido en el principio de las ventajas comparativas de cada país no generaba un desarrollo similar entre los distintos jugadores globales. Por el contrario, se generaba un deterioro en la relación de este tipo de intercambios internacionales que desfavorecía a la periferia productora de materias primas, al tiempo que beneficiaba a los países centrales industrializados.

Se trataba justamente del desarrollismo, que surgía como opción para quebrar el dilema centro-periferia. El desarrollismo planteaba que el esquema a través del cual los países centrales se dedicaban fundamentalmente a la producción industrial de alto valor agregado —mientras que los países periféricos se concentraban en la producción de materias primas, fundamentalmente agrícolas— no hacía más que consolidar y perpetuar las condiciones del subdesarrollo de la periferia, ampliando la brecha que existía con los países centrales. Desde esta perspectiva, el desarrollismo proponía a los Estados de los países periféricos la puesta en marcha de políticas económicas activas, tendientes a impulsar la

4. Ver: “Mario Vargas Llosa compara al peronismo con los nazis y lo culpa de destruir la Argentina”, en *La Nación*, viernes 18 de mayo de 2012. <http://www.lanacion.com.ar/1474566-mario-vargas-llosa-compara-al-peronismo-con-los-nazis-y-lo-culpa-de-destruir-argentina> [Consulta: 1/6/2015]; Vargas Llosa, Mario “Cristina Fernández de Kirchner es el ejemplo flagrante de la vocación autodestructiva de la Argentina.”, @VargasLlosaPeru, sábado 17 de enero de 2015, <https://twitter.com/vargasllosaperu/status/556499777261961216>, [Consulta: 1/6/2015].

ABC, viernes 18 de mayo de 2012, <http://www.abc.es/20120518/local-canarias/abci-mariocfk-201205181344.html>

5. El economista ruso-estadounidense Simon Kuznets, premio Nobel de Economía en 1971, identificó cuatro clases de países: los desarrollados, los subdesarrollados, Japón y la Argentina. Otro economista, Paul Samuelson, que había obtenido el premio Nobel un año antes que Kuznets, también propuso una clasificación relativamente similar: países capitalistas, países socialistas, el heterogéneo tercer mundo, Japón y la Argentina. Evidentemente, tanto Japón como la Argentina han manifestado patrones de desenvolvimiento que resultan difíciles de encajar con grandes categorías generales.

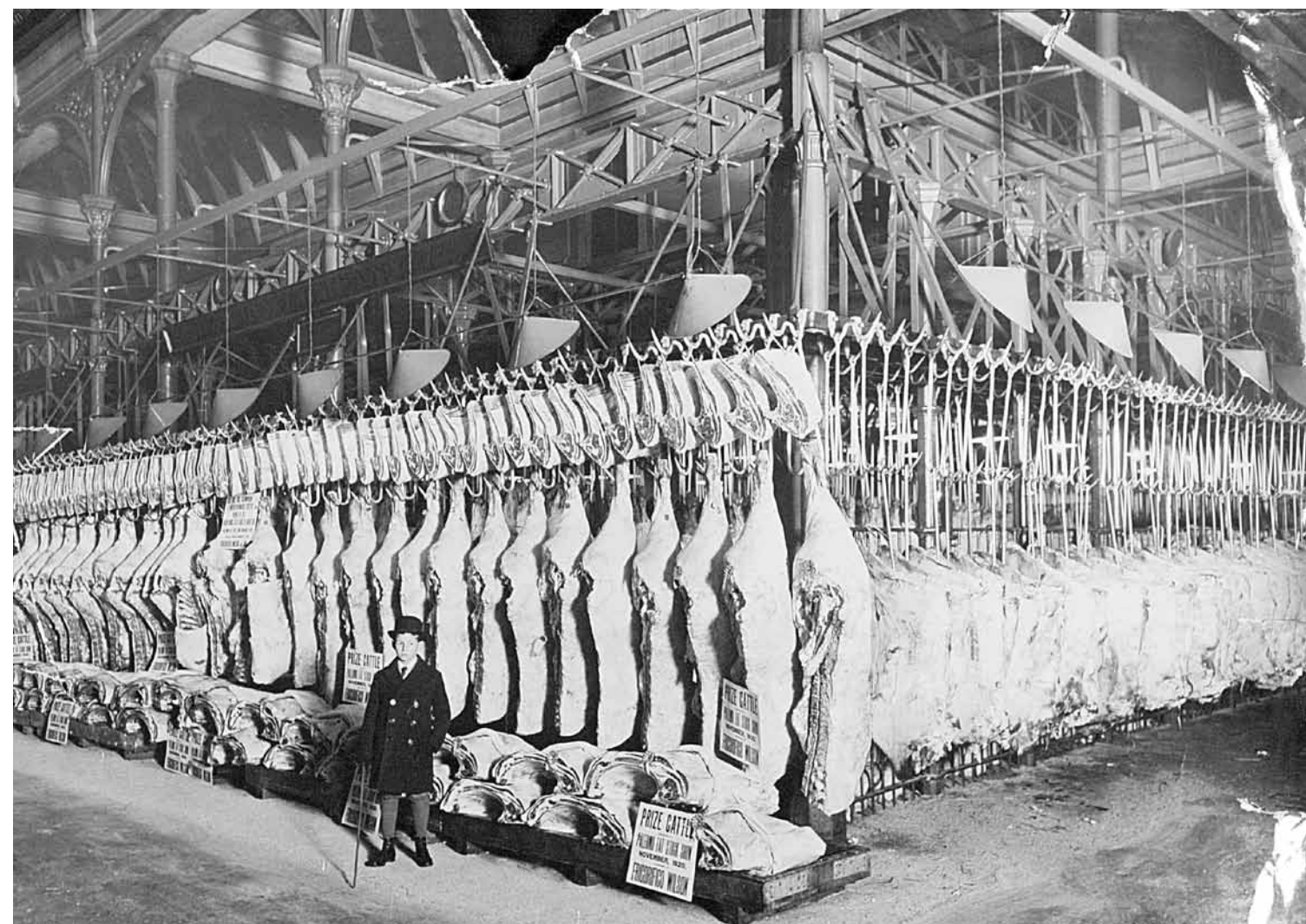
Identificar y reconocer los grandes errores que hemos cometido como nación en los últimos cincuenta años no persigue un objetivo meramente catártico

Predominaba entonces la idea de que el desarrollo económico era la condición necesaria para que se llegara al desarrollo político

industrialización y alcanzar de esta manera un desarrollo en forma autónoma. La Argentina, en este sentido, estaba llamada a industrializar su producción de materias primas, agregando valor a los bienes exportados y al mismo tiempo sustituyendo importaciones innecesarias. Sin lugar a dudas, este modelo promovía mayores fuentes de trabajo a nivel local, más calificadas y con una orientación a la generación de riqueza con un derrame directo sobre el conjunto integral de la población en lugar de un sector minoritario. Si bien el presidente Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio fueron los principales exponentes locales del desarrollismo en cuanto a su implementación práctica, estas ideas siguieron teniendo vigencia con distinto peso en los gobiernos posteriores. El complejo agrominero debía dar lugar al establecimiento de la industria básica, para proveer de insumos nacionales a la industria de consumo masivo y lograr una integración económica vertical. El desarrollo económico que estas políticas lograrían en América latina en general y en la Argentina en particular, llevarían luego al desarrollo político y a la estabilidad institucional. Predominaba entonces la idea de que el desarrollo económico era la condición necesaria para que se llegara al desarrollo político. Sólo en tanto y en cuanto se pudiera asegurar una generación de riqueza sustentable en el país y, por lo tanto, un alto nivel de vida a sus habitantes, se podría luego avanzar en progresos de orden institucional, la participación de la ciudadanía y la libertad de expresión que caracterizan a las sociedades desarrolladas.

Sin embargo, nada de esto sucedió. Estas corrientes de pensamiento, de gran fuerza durante la última etapa de los años 50 hasta la crisis del petróleo en 1973 y con una fuerte revalorización a partir de mediados de los años 90 (neodesarrollismo), apenas alcanzaron implementaciones parciales. La sucesión de hechos de inestabilidad política terminaron tirando por la borda estas políticas. Sin lugar a dudas, la Argentina necesitaba garantizar el desarrollo económico; pero, evidentemente, esto no es condición del desarrollo político como se suponía entonces. Parecería, en cambio, que la relación de causalidad es exactamente la opuesta: sólo en tanto tengamos desarrollo político podremos aspirar al desarrollo económico.

En 2011, Mariano Grondona publicó su último libro *El desarrollo político. La asignatura pendiente de los argentinos*.⁶ Grondona señala que el desarrollo político de la Argentina es la condición para alcanzar el desarrollo económico. Los ejemplos empíricos abundan: el éxito económico incluso de algunos de nuestros vecinos puede explicarse a partir de la estabilidad institucional y los logros políticos previos, siempre en riesgo de verse vulnerados si no se consolidan. Vale aclarar que alcanzar la estabilidad no significa necesariamente acceder al desarrollo político, que es justamente la institucionalidad que establece las reglas de juego que todos aceptan y sobre las cuales se construye una nación. Sin embargo, la estabilidad es condición para que se pueda producir el desarrollo político. Ejemplos como los de Uruguay, Chile, Colombia y Brasil son más que elocuentes de la importancia de la calidad institucional y la estabilidad social para el desarrollo



Carnes argentinas congeladas expuestas en Londres.

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

6. Grondona, Mariano, *El desarrollo político. La asignatura pendiente de los argentinos*, Sudamericana, Buenos Aires, 2011.

El primer gran error de la Argentina de los últimos cincuenta años fue pensar que el desarrollo económico es condición del desarrollo político e institucional, cuando en realidad es exactamente al revés

político. De la misma manera, los reveses en la integridad política de estos países han implicado dificultades económicas de relevancia. Los resonantes y recientes casos de corrupción en Brasil son un claro ejemplo de ello, mostrando que el desarrollo político no se conquista de una vez y para siempre, sino que constituye una batalla cotidiana donde también entran en juego de manera directa los valores de la ciudadanía.

Ya en 2001, Marcos Aguinis señalaba que “una mínima objetividad en el análisis de la historia nos muestra que la inestabilidad económica está relacionada con la inestabilidad política y los reflejos morales de una sociedad”.⁷ En tal sentido, parafraseaba la frase de campaña de Bill Clinton “¡es la economía, estúpido!” y la trocaba por su opuesto: “no es la economía, estúpido”, con el fin de explicar las razones del empantanamiento de la Argentina. Por supuesto, no las adjudicaba a razones económicas, sino a aspectos políticos y, fundamentalmente, culturales, que se encuentran fuertemente arraigados en nuestras instituciones y que dificultan o, incluso, impiden el progreso.

La Argentina constituye un país muy particular. Como destaca Mariano Grondona, mientras en las últimas décadas muchos han avanzado desde el subdesarrollo hacia el desarrollo, nuestro país ha sufrido un proceso único que denomina “desdesarrollo”. Mientras muchos países han progresado en los últimos años, en términos relativos la Argentina ha pasado de un estadio de mayor desarrollo a uno de menor desarrollo, o lisa y llanamente, de subdesarrollo. ¿Qué nos pasó en el medio? Los recursos naturales que históricamente han caracterizado nuestra riqueza siguen estando allí. Lo que hemos perdido en forma progresiva y sostenida fue nuestro desarrollo político, la calidad y solidez de nuestras instituciones: de la democracia representativa, de la división republicana de los poderes del Estado, de la pluralidad de voces en la labor de legislación de las normas que nos rigen, de la independencia de la justicia que impide la impunidad y sanciona, indefectiblemente, a quien viola la ley.

En síntesis, el primer gran error de la Argentina de los últimos cincuenta años fue pensar que el desarrollo económico es condición del desarrollo político e institucional, cuando en realidad es exactamente al revés: sólo si hay desarrollo político y fortaleza de las instituciones se puede trabajar en el desarrollo económico. Ésta es la primera y gran lección del último medio siglo de historia argentina, que no hace más que corroborar lo que ya sabíamos: el desarrollo local entre 1880 y 1930 sólo fue posible gracias al período previo de desarrollo político y consolidación institucional por sobre el poder faccioso que, guiado por la lógica amigo-enemigo, echa por tierra cualquier intento de construcción pluralista. En este sentido, la tolerancia, como prerrequisito de la amistad cívica, es hoy un valor político vital, que resulta imprescindible recuperar a fin de dar un paso hacia el pluralismo y la construcción colectiva de un desarrollo político sostenible en el tiempo.⁸

7. Aguinis, Marcos, *El atroz encanto de ser argentinos*, Planeta, Buenos Aires, 2001, p. 202.

8. Op. cit.

Encandilados por falsos mesías

Probablemente, el mayor error en la arena política que hemos cometido como nación haya sido la fe ciega que importantes sectores de la población (en algunas ocasiones más vastos que en otras) han depositado en ciertos líderes. Partimos del concepto errado de que grandes personalidades, verdaderos iluminados, encabezarán y personalizarán proyectos políticos que erradicarán todos nuestros males y nos llevarán a un estadio superior de desarrollo. Esperamos que grandes líderes, que sustentan la visión de una parte de la nación, gracias a sus capacidades superiores, logren vencer todos nuestros problemas. Sucede por lo general que estos líderes, a los que un amplio sector de la sociedad les otorga el carácter de hombres providenciales, llegan a concentrar grandes cuotas de poder (por vías democráticas y legales, o por vías directamente inconstitucionales). Esta concentración de poder lleva inevitablemente a mellar la vida republicana, socavar la división de poderes y, muchas veces, hasta a instaurar la impunidad (al menos por un tiempo) para quienes llevan adelante las banderas del proyecto mesiánico que salvará a la Argentina (más allá de cuál fuere ese proyecto).

En los últimos cincuenta años, hemos visto tristemente cómo este modelo se repetía en forma cíclica, dejándonos en cada nueva ronda en un punto de partida más complejo y con mayores dificultades que el anterior. El gobierno militar de la Revolución Argentina, encabezado inicialmente por el Gral. Juan Carlos Onganía, fue el primero de ellos durante los últimos cincuenta años.

El líder de la facción azul de las Fuerzas Armadas fue visto por ciertos sectores como la única vía para garantizar el orden y la autoridad, para alcanzar la modernización y la organización del país, y para acabar con la antinomia peronistas-antiperonistas que tanto desgastaba a la Argentina. El presidente democrático Arturo Illia fue depuesto en 1966 y las instituciones de la República dejaron de funcionar. Cuatro años después el mismo Onganía se había desgastado, su rol de “iluminado” había caducado y fue reemplazado por sus propios pares, primero por el Gral. Roberto Marcelo Levingston y poco después por el Gral. Alejandro Agustín Lanusse, quien llevaría a cabo el proceso de transición y reinstitucionalización.

Después de la breve presidencia de Héctor Cámpora, la llegada de Juan Domingo Perón por tercera vez a la presidencia en 1973, con el 62% de los votos, constituyó la esperanza en un nuevo salvador de la Argentina. Pero el “león herbívoro”, como él mismo se autodefinió en ese período, falleció pocos meses después de asumir; de modo que el primero de julio de 1974 fue sucedido por su esposa María Estela Martínez de Perón, quien había sido su vicepresidente. La compleja situación económica y social desembocó en una nueva ruptura institucional que instauró un nuevo gobierno militar: el “Proceso de Reorganización Nacional”. No ya una única persona, sino una junta militar ocupaba nuevamente un rol mesiánico, presentándose a sí misma como el camino para finalizar con el desgobierno, la corrupción y el flagelo subversivo. Por supuesto, no cumplió con ninguna de sus promesas y el período comprendido entre 1976 y 1983 se convirtió en el más sangriento del siglo XX para la Argentina, signado por el combate ilegal al terrorismo y la Guerra de Malvinas.

Esta fe ciega en líderes mesiánicos u hombres providenciales que todo lo solucionarán, en tanto y en cuanto tengan el poder necesario (es decir absoluto) para actuar, no es algo nuevo en nuestra historia

Más tarde se sucedieron otros dos proyectos mesiánicos, esta vez en contextos democráticos y como producto de la voluntad popular. Tanto el menemismo como el kirchnerismo tuvieron una década (o más) de apogeo. Ambos fueron consagrados por el voto popular. En ambos casos, el mandato del pueblo fue la excusa para debilitar progresivamente las instituciones republicanas y fortalecer el presidencialismo (de manera más flagrante en un caso que en el otro), ya de por sí excesivamente marcado en nuestro país pese a la reforma constitucional de 1994. El Poder Legislativo pasó a cumplir un rol pasivo, de acompañamiento a las decisiones oficiales, con una mayoría automática que impedía contar con una oposición seria y sana, con capacidad de influir en la toma de decisiones. Presiones de distinto tipo sobre la justicia fueron comunes en ambos períodos. La recurrencia a recetas económicas que funcionaron en determinados contextos como la solución efectiva contra cualquier inconveniente, estructural o coyuntural, fueron características compartidas con distintos nombres, planes y ejecutores. En definitiva, la constante fue optar por el corto plazo por sobre el largo plazo, con las consecuencias y el agravamiento de las dificultades que necesariamente acarrea postergar la resolución de los problemas.

La corrupción galopante y la búsqueda de impunidad en la justicia, en lugar del desmantelamiento del saqueo sistemático de los recursos del Estado fue otra constante compartida. El nepotismo y amiguismo, donde se premia la lealtad por sobre la capacidad y la honestidad, constituyó otro rasgo común. Es cierto: uno de estos proyectos se erigió como un llamado mesiánico neoliberal; mientras que el otro tomó la forma de un típico mesianismo populista latinoamericano, de características autoritarias y signadas por un avance progresivo del Estado sobre las libertades individuales. Pero ambas esperanzas, centralizadas en un hombre o una familia presidencial, llegaron a resultados sumamente parecidos más allá de sus diferencias ideológicas, dificultando cualquier desarrollo político sustentable y debilitando la de por sí escuálida institucionalidad nacional.

Esta fe ciega en líderes mesiánicos u hombres providenciales que todo lo solucionarán —en tanto y en cuanto tengan el poder necesario (es decir absoluto) para actuar—, no es algo nuevo en nuestra historia. Cada uno de ellos se justifica invocando la situación de excepcionalidad y crisis existente cuando asumen el poder. El caudillismo y las luchas internas entre unitarios y federales que caracterizaron los primeros y turbulentos cuarenta años de vida de nuestra nación así lo atestiguan. Sólo a partir de 1853, cuando se pudo establecer una Constitución Nacional, se sentaron las bases para un desarrollo político progresivo, que tuvo que enfrentar también importantes dificultades en su proceso de consolidación, propias de la cultura facciosa de acumulación y distribución del poder que lentamente se fue morigerando, pero que nunca se eliminó del todo.

Esta tendencia a construir líderes que actuarán como mesías no sólo tiene consecuencias en la sucesión de proyectos frustrados, sino que también incide en otros dos de los grandes desaciertos argentinos que caracterizan las particularidades de la conducción política vernácula. Ambos se sustentan en una matriz cultural de larga data: el comportamiento faccioso y la política pendular.

En primer lugar, la exacerbación del antagonismo dificulta cualquier construcción colectiva en tanto impide la tolerancia. El comportamiento faccioso ve en el adversario político un enemigo, en lugar de un par que piensa distinto y con el cual se mantiene la responsabilidad de construir, en conjunto, el futuro del país. La lista de ejemplos vinculados a esta tendencia en los últimos cincuenta años es realmente muy larga. Simplemente pueden presentarse los siguientes casos a modo ilustrativo: peronistas y antiperonistas, porteños y provincianos, azules y colorados al interior de las fuerzas armadas, militares y guerrillas, confederaciones del trabajo oficialistas y opositoras, productores agropecuarios y productores industriales, menemistas y antimnemistas, kirchneristas y antikirchneristas, etc. La existencia de rivalidades perniciosas en múltiples aspectos de nuestra vida política es producto de estas lógicas mesiánicas, que al mismo tiempo reproducen las divisiones sociales y la construcción de facciones antagónicas. Se instala, entonces, en un sector de la sociedad la idea de que una persona o proyecto específico cumple el rol de salvar a la Argentina y recuperarla de su deterioro crónico: la búsqueda de atajos nos termina devolviendo al punto de partida. Desde estas perspectivas, se pierde de vista la importancia de la construcción colectiva desde la diversidad, que implica escuchar al que piensa distinto con respeto y aceptando límites en el ejercicio del poder cuando uno ocupa el lugar del gobierno.

Sólo desde una construcción plural, en la cual puedan alcanzarse consensos de base compartidos, será posible contar con políticas de Estado a largo plazo. Es éste justamente el segundo de los déficits propios de la política mesiánica: además del faccionalismo, la política pendular. En efecto, éste constituye otro de nuestros graves problemas como nación. Cada nuevo líder pretende refundar la Argentina, borrar todo lo que se construyó previamente e iniciar nuevamente todo desde cero. Nada de lo hecho previamente tiene valor o sentido. Pero de acuerdo con esta lógica, ningún proyecto de largo plazo tiene la continuidad necesaria para dar frutos. Cambiamos el rumbo permanentemente producto de nuestra inmadurez política. El comportamiento pendular es justamente otro de los grandes errores a nivel macro que ha caracterizado el subdesarrollo político de la Argentina, que explica tanto el “desdesarrollo” económico como la caída en el nivel educativo o la pérdida de espacios a nivel internacional, entre muchas otras dimensiones en las que hemos involucionado.

En conclusión, los tres errores principales en la arena política que han impedido nuestro despliegue como nación han sido la afición por buscar (y caer en) la conducción de líderes mesiánicos, el faccionalismo belicoso que descalifica al que piensa distinto y la política pendular en todos los órdenes de gobierno. En efecto, los falsos mesías y el faccionalismo como modo de dirimir diferencias acarrearán necesariamente, tarde o temprano, políticas pendulares e improductivas como las que han caracterizado a la Argentina en los últimos cincuenta años.

Las deudas pendientes del sistema político

Previamente, hemos desarrollado a nivel general las bases institucionales que han dado lugar a nuestro subdesarrollo político, que explica el “desdesarrollo”

Sólo desde una construcción plural, en la cual puedan alcanzarse consensos de base compartidos, será posible contar con políticas de Estado a largo plazo

La protesta social, la inestabilidad, el decisionismo y la vulneración de las instituciones se han vuelto foco de debate cada vez más frecuente en la Argentina

económico. En efecto, esas bases político-institucionales están íntimamente entrelazadas con características y valores socioculturales que debemos modificar. La clase dirigente de un país no surge de la nada, sino que es producto de la misma sociedad que luego lidera.

A continuación, se desarrollarán brevemente y sin pretensión de exhaustividad, errores estratégicos que hemos cometido en distintas dimensiones. No buscamos recrear un listado completo, ni perfecto, de los errores cometidos en los últimos cincuenta años. Simplemente, presentar una introducción básica a errores que hemos cometido en diferentes dimensiones de la política pública que puede servir como puntapié inicial para pensar en un futuro distinto

Iniciaremos este recorrido partiendo de las deudas pendientes de nuestro sistema político, de acuerdo con la forma en que técnicamente se encuentra estructurado. La protesta social, la inestabilidad, el decisionismo y la vulneración de las instituciones se han vuelto foco de debate cada vez más frecuente en la Argentina. Aunque este fenómeno no es nuevo, en estos últimos tiempos dicha dinámica se ha profundizado, en principio sin la violencia institucional de otras épocas pero dejando en evidencia la fragilidad de nuestro sistema político.

El populismo usa como herramienta de legitimidad la ocupación de la calle, pero también el pueblo argentino ha aprendido que puede salir a manifestarse y hacer oír su voz, en una democracia donde la representatividad es puesta en duda. Con pocos espacios de participación efectiva,⁹ con instituciones representativas que han derivado en el “que se vayan todos”, con discursos populistas que avivan la relación del líder con las masas y la aclamación popular en desmedro de las instituciones liberales clásicas, cabe preguntarse ¿cuáles son los elementos que ayudan a perpetuar el clima de inestabilidad en nuestro país?

La reforma constitucional de 1994 introdujo innovaciones institucionales que han buscado “hibridizar” el presidencialismo. A su vez, la última década nos ha dejado una serie de reformas y nueva legislación en áreas fundamentales: educación, medios de comunicación, derechos civiles y políticos, sistema electoral, entre otros. Sin intención de evaluar cada una de estas áreas, la foto del sistema político argentino al día de hoy nos habla de “decretismo”, de un Poder Ejecutivo capaz de aprobar legislación clave sin encontrar trabas o instancias de revisión suficientes en su camino, de partidos políticos con fuertes personalismos y donde las plataformas han quedado en el olvido, de polarización y división de la sociedad, y de un pueblo que sale a la calle a pedir justicia.

De los múltiples elementos que pueden explicar este escenario, elegimos fundamentalmente dos: el sistema electoral (cuyas deudas pendientes siguen contribuyendo a desdibujar el sistema de partidos) y la relación entre poderes. Atado a la dinámica del sistema político se encuentra la forma en la que elegimos a nuestros representantes y el peso que tienen determinadas regiones en el sistema electoral. El sistema refleja falencias en materia de representatividad que las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) imple-



La actividad metalúrgica, otro exponente activo de aquellas décadas.

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

9. De todos modos, no debe ignorarse que en las últimas décadas ha crecido el uso de la participación ciudadana en la Gestión Pública, la cual ha sido propensa en ocasiones a operaciones de manipulación.

El uso de la boleta única es una de las grandes deudas del sistema electoral argentino, así como la implantación extendida del voto electrónico

mentadas desde 2011 no terminan de resolver¹⁰. La ley 26.571 supuso una de las mayores reformas electorales desde la restauración de la democracia. Sin embargo, el comportamiento de los partidos políticos ha ocasionado que las PASO no cumplan por completo su función como elecciones primarias, dado que muchos partidos han presentado listas únicas. Por otro lado, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 (2009) establece que los servicios están obligados a ceder 10% del tiempo total de programación para fines electorales, designándose los medios y horarios mediante sorteo público. A pesar de la regulación, la propaganda oficial sigue siendo foco de críticas.

Las candidaturas testimoniales, que bastardean el sistema representativo, fueron tema de debate durante las elecciones legislativas de 2009 y han vuelto a presentarse (con menor intensidad) en las elecciones de 2013. Otro problema clásico del sistema electoral argentino es el de las denominadas “listas sábana”. Este tipo de boleta genera lo que se conoce como “efecto arrastre”, es decir, que el votante selecciona la boleta en función de una categoría predominante como, por ejemplo, el cargo de Presidente y Vicepresidente, y de ese modo, brinda un voto a los candidatos que acompañan esa boleta. El uso de la boleta única es una de las grandes deudas del sistema electoral argentino, así como la implantación extendida del voto electrónico. Respecto de este último punto han existido experiencias concretas exitosas, siendo pionera la provincia de Salta. Sin embargo, la modalidad está aún lejos de ser extensible a la totalidad de los distritos.

Finalmente, uno de los mayores inconvenientes sigue siendo el excesivo presidencialismo y la débil, o en algunos casos nula, división de poderes que prima en la dinámica institucional nacional. Es clara la centralidad de la figura presidencial en el sistema político. La legitimidad del sistema presidencial hace particularmente importante la interacción de los poderes públicos. La parálisis que esta dualidad puede producir ha sido largamente estudiada, llevando a algunos autores¹¹ a atribuir al propio diseño presidencial las causas de su inestabilidad.

Los fundamentos de la división de poderes en la Argentina se encuentran en la influencia del modelo norteamericano de *checks and balances*. Sin embargo, factores históricos y socioculturales como el caudillismo y la debilidad de los partidos políticos contribuyen a la inestabilidad de esta forma de gobierno, posiblemente en mucha mayor medida en que lo hace el propio diseño institucional. En las últimas tres décadas no hemos experimentado quiebres del régimen político, es decir, de la democracia. Sin embargo, no han faltado caídas o salidas anticipadas de gobiernos, así como una fuerte crisis de la representatividad y las instituciones.

Recordemos que en lo que refiere a la sanción de leyes, el órgano legislativo por excelencia es el Congreso Nacional. Sin embargo, a partir de la reforma

constitucional de 1994, el Poder Ejecutivo cuenta con una serie de atribuciones legislativas, lo que ha dado a extensos estudios en torno al “decretismo” y al “hiperpresidencialismo”.¹² El presidente tiene la potestad de iniciativa legislativa, esto, por supuesto descontando que el partido oficialista puede iniciar y promover proyectos legislativos sin necesidad de intervención presidencial pero representando los intereses del gobierno. En presidencialismos fuertes y personalistas, el Congreso pasa a ser un órgano periférico, pero en presidencias débiles y en minoría podría ser un arma poderosa de oposición al gobierno. Ninguna de estas situaciones beneficia la vigencia de los valores republicanos.

Existe en el sistema político argentino una gran tensión que impide la consolidación de mejores políticas públicas. Por un lado, la tensión entre oficialismo y oposición esconde la obvia preocupación sobre si es posible gobernar cuando un Ejecutivo se encuentra enfrentado a un Congreso en manos de un partido opositor. Por otra parte, está presente la incertidumbre sobre si la decisión gubernamental de hoy será mantenida por quien esté gobernando mañana, dando lugar a la inconsistencia de políticas pendulares que mencionamos previamente al inicio de este trabajo.

A su vez, al hablar del sistema político argentino en las últimas décadas es inevitable una alusión al populismo. El carácter plebiscitario de la figura presidencial hace de la legitimidad un elemento fundamental para su gestión, ligado estrechamente con la gobernabilidad. En busca de legitimidad, el populismo hace de la relación entre el líder y el pueblo su *leitmotiv*. Característica del populismo es la lógica amigo/enemigo y la radicalización de las posturas políticas, así como la mezcla de democracia y autoritarismo.

Si bien son múltiples las causas que explican el escenario actual, no sería errado pensar que la solución sea una y simple: abrazar nuevamente las instituciones liberales pensadas para evitar la tiranía y recuperar las virtudes ciudadanas junto con la moderación aristotélica. Pero, para ello, se necesita de un Estado moderno y eficiente capaz de llevar adelante este desafío; se puede señalar como error haber perdido la oportunidad de una modernización del Estado, entendida no solamente en lo tecnológico sino también en la conformación de un cuerpo profesional altamente capacitado y culturalmente formado en la actitud de servicio.

Desde lo político, durante la llamada década de los 90, no se supo aprovechar institucionalmente el proceso de reformas institucionales que implicó el Consenso de Washington. Una lectura lineal del Consenso consiste en atribuir al neoliberalismo la demanda de un recorte de las funciones del Estado. En efecto, esta demanda impactó en el proceso privatizador que es aquello que comúnmente se recuerda. Sin embargo, el proceso de reformas (en particular la llamada Reforma del Estado) era mucho más amplio, a saber:

10. Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral 26.571 (2009).

11. Linz, J. (2013), “Los peligros del presidencialismo”, *Revista Latinoamericana de Política comparada* CELAEP, Vol. No. 7, julio. Mustapic, A. (2000) “Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 39, No. 156 (Jan.-Mar.), pp. 571-595.

12. Morlino, L. (2009), “Are there hybrid regimes? Or are they just an optical illusion?”, *European Political Science Review*, European Consortium for Political Research; Novaro, M. (2009), “Competencia política y populismo radical. Argentina en perspectiva comparada”, Seminario sobre presidencialismo y parlamentarismo, Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia, México DF.

Un sistema educativo pobre genera ciudadanos pobres en cuanto a sus responsabilidades, pero también en cuanto a las competencias para reconocer y defender sus derechos

- Demandaba una ingeniería republicana donde los sistemas institucionales ejercieran verdaderos contrapesos, atenuándose el presidencialismo.
- Exigía que se mejoraran las capacidades de control del Estado en defensa del consumidor.
- Suponía que se modernizarían las instituciones estatales (lo cual se realizó parcialmente en la Reforma Constitucional de 1994) pero, como se manifestó previamente, no fue suficiente.
- Implicaba establecer contrapesos. Pero el Congreso nunca ejerció un rol de contrapeso, inclusive después de la reforma, cuando se pensó que en la figura del Jefe de Gabinete se atenuaría el rol de Presidente.

Parecería como si cada uno de los gobiernos que asumió el poder desde 1983 en adelante (y antes también) se sintiera “obligado” a refundar la Argentina debido a los colosales errores de las administraciones pasadas y la situación de crisis que heredaban. Eso lleva a que cada diez años tengamos una nueva fundación del país desde lo declamativo, pero con el mismo patrón de inconsistencia política que rigió en períodos anteriores. Existe un nivel muy bajo de continuidad de políticas, al menos en el plano de la economía, la política exterior y la educación. Esta carencia de políticas a largo plazo que trasciendan los gobiernos de turno constituye otro de los más graves errores del sistema político argentino.

Sobre el deterioro de la educación: de la escuela que enseña a la escuela que contiene

Si el sistema político presenta serias falencias, el segundo gran indicador para entender los errores que llevaron a la declinación argentina bien puede atribuirse a la incapacidad de construir políticas educativas perdurables. El deterioro del sistema educativo ha tenido un doble efecto. Por un lado, en la formación cívica de los ciudadanos, lo que tiende a perpetuar los problemas del sistema político. Por otro lado, en el marco de una economía del conocimiento, impacta de manera directa en las capacidades productivas del país a nivel social general y en la pérdida de la capacidad del sistema educativo para erigirse como el principal motor de la movilidad social a nivel individual. Un sistema educativo pobre genera ciudadanos pobres en cuanto a sus responsabilidades, pero también en cuanto a las competencias para reconocer y defender sus verdaderos derechos. Cautivos de un sistema que habla de inclusión pero no la promueve, los más débiles del sistema son al mismo tiempo víctimas de sus principales carencias.

Considerando las políticas educativas, debemos comenzar señalando que entendemos a la educación como una herramienta de transformación social, cultural y política. No es posible pensar en un Estado que no contemple políticas educativas integrales, a fin de coordinar y unificar estrategias que pongan en funcionamiento esta herramienta de gran potencial transformador si es razonablemente gestionada. En este contexto, podemos decir que las instituciones educativas, en cualquiera de sus niveles de formación, tienen un valor único: son

el lugar propicio para promover la inclusión y el acceso a conocimientos y competencias que difícilmente pueden aprenderse fuera de ellas. Es en la escuela en donde los alumnos construyen conocimientos y se construyen a sí mismos. Este dispositivo permite una doble función: por un lado, la transmisión y adquisición de conocimientos y competencias; y por otro, la producción de subjetividad, en donde cada estudiante se constituye a sí mismo como un sujeto alrededor de un conjunto de normas y valores que rigen la vida social.

En la actualidad, esta doble construcción está puesta en duda en la totalidad del sistema educativo. La educación en la Argentina ha sido atravesada por políticas públicas que dieron origen a dos fenómenos que hoy la caracterizan: democratización y fragmentación.¹³ Estos fenómenos aparecen más claramente con el retorno democrático en la década del 80. Este retorno no sólo afectó al sistema político sino también al educativo, especialmente por la recuperación del contenido académico y de las prácticas educativas que se habían perdido a lo largo del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”. Si bien ésta fue una década de sucesivas crisis con un bajo nivel de crecimiento económico, entre 1980 y 1990 la tasa neta de escolarización del nivel medio aumentó un 55%. Sin embargo, el gasto educativo total no aumentó y el salario docente se depreció un 40% (hiperinflación mediante).¹⁴ Estos números demuestran que, más allá de la euforia democrática, no se evidenció una política pública en materia educativa planificada en términos presupuestarios. La principal falencia se encuentra en que no se generó un espacio para debatir objetivos específicos a partir de partidas presupuestarias renovadas.

Más allá de las falencias en materia de planificación, es importante destacar que es en este renacer democrático que se realizó el II Congreso Pedagógico Nacional (1986-1988) con el objetivo de discutir y delinear iniciativas tendientes al mejoramiento y modernización del sistema educativo. Entre las propuestas más importantes que se debatieron en ese congreso, se planteó la necesidad de descentralizar el servicio educativo y regionalizar la programación curricular, reorganizando la enseñanza media e implementando contenidos mínimos de alcance nacional, regional y local. Si bien los debates educativos que se desarrollaron allí constituyeron un antecedente fundamental para la reforma educativa, la mayoría de las propuestas que se trabajaron no fueron implementadas en el momento, pero sí fueron consideradas e incorporadas en la Ley Federal de Educación (1993). Ahora bien, la importancia histórica de ese congreso residió en haber logrado la inclusión del tema de políticas educativas en la agenda del momento, incorporando a la educación como una cuestión que los miembros de la sociedad juzgan como merecedoras de atención pública.

A partir de la década del 90, de la misma manera en que la política económica estuvo influenciada por recomendaciones de organismos internacionales

Es en la escuela en donde los alumnos construyen conocimientos y se construyen a sí mismos

13. Abratte, Juan Pablo, “Segmentación, fragmentación y democracia: condensaciones y desplazamientos en el discurso académico y el discurso de la política argentina”, *Cuadernos de Educación*, abril 2011. Kessler, G., “La experiencia escolar fragmentada: estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires”, IPE-UNESCO, 2002.
14. Krichesky, Graciela & Benchimol, Karina, *La educación argentina en democracia. Cambios, problemas y desafíos de una escuela fragmentada*, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.

El traspaso de las escuelas a las jurisdicciones menores generó una pérdida de gravitación del Ministerio de Educación de la Nación

como el FMI, la política educativa estuvo marcada por las directivas del Banco Mundial, promoviendo la descentralización de los sistemas educativos. En este período predominó una concepción de la educación como un bien que se debía regular por la oferta y la demanda. Asimismo, se asumía que transferir responsabilidades de gestión al nivel subnacional mejoraría el control social de la calidad y la eficiencia en la asignación de recursos. En ese contexto, se sancionaron dos leyes que tuvieron un alto impacto en la estructura del sistema educativo argentino: la Ley de Transferencias de Escuelas (N° 24.049/92) y la Ley Federal de Educación (N° 24.195/93). A esta legislación se le sumaron políticas educativas de carácter focalizado tales como el Plan Social Educativo, que abarcó a más del 50% de las escuelas del país y buscaba la distribución de recursos materiales y capacitación docente respondiendo a los niveles de desigualdad existente entre las escuelas.

El traspaso de las escuelas a las jurisdicciones menores generó una pérdida de gravitación del Ministerio de Educación de la Nación, lo que profundizó aún más la multiplicación y fragmentación de los modelos educativos en el país y acentuó las desigualdades ya existentes en el sistema educativo a nivel nacional. Asimismo, la Ley Federal de Educación propuso un cambio en la estructura del sistema educativo para optimizar y actualizar dicho sistema. Sin embargo, el problema radicó en que no todas las jurisdicciones aplicaron de la misma manera lo propuesto por la Ley Federal. La ciudad de Buenos Aires, Neuquén y Río Negro no implementaron el cambio de estructura y continuaron con la división original, mientras que las provincias restantes aceptaron las reformas, pero introdujeron sus propios cambios. A todo esto, se sumó la falta de articulación entre los niveles educativos intra e interjurisdiccionales y la ausencia de recursos financieros (que si bien mejoraron en relación a la década anterior, siguieron siendo insuficientes), lo cual agudizó la crisis del sistema educativo en su totalidad.

Es en este contexto que entramos en el siglo XXI, en medio de la grave crisis política, institucional y económica que se extendería desde diciembre de 2001 hasta mediados de 2003. En este período se generó un duro cuestionamiento a las llamadas políticas neoliberales de los años 90 y se tomaron medidas para reorganizar nuevamente el sistema educativo a través de una nueva Ley de Educación Nacional. También se fijó un calendario de un mínimo de 180 días de clases, se aprobaron los llamados Núcleos de Aprendizaje Prioritario con propuestas curriculares comunes para todo el país, entre otras medidas. De esta manera, se intentó hacer frente a la clara fragmentación que vivía el sistema educativo. En esta misma línea, en 2005 se aprobaron dos leyes: la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Técnica. Este proceso de reforma se vería coronado por el reemplazo de la Ley Federal de Educación por la Ley de Educación Nacional, que buscaba restablecer la obligación del Estado nacional respecto de la educación en todos los niveles educativos, haciendo frente a la fragmentación resultante de las políticas públicas previas en este ámbito. En líneas generales, esta ley aumentó las exigencias formales para la carrera docente, promovió la creación de una política unificada en materia de actualización profesional a través del Instituto Nacional de Formación Docente, implementó



Trabajadoras en la industria textil.

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

El principal desafío quizás sea el del proceso de inclusión/exclusión, extremos que llevan a pensar las políticas educativas más allá de los márgenes de la institución

la enseñanza de un segundo idioma e intentó promover el acceso a los alumnos a nuevas tecnologías.

Todas estas decisiones políticas en materia de educación marcaron el curso del sistema educativo nacional; y más allá de las ventajas y desventajas de dichas decisiones, aún quedan múltiples hitos por superar. El principal desafío quizás sea el del proceso de inclusión/exclusión, extremos que llevan a pensar las políticas educativas más allá de los márgenes de la institución, ampliando los límites de lo que entendemos por realidad escolar. La inclusión implica reestructurar la cultura, las políticas y las prácticas de los centros educativos para que puedan atender la diversidad social, económica, cultural y política de los estudiantes. Por otro lado, este fenómeno ha llevado a que en la última década se acelerara un proceso de desnaturalización de la función escolar. La noción de contención comenzó a ser mencionada y concebida como la principal función de la escuela. Dejó de ser importante si los estudiantes aprendían o no, lo relevante (especialmente para la escuela pública) fue que el alumno asistiera a la escuela y fuera contenido. El aprendizaje pasó a un segundo plano y la escuela resignó su función principal de enseñanza en pos de abrazar la de contención social. En este tránsito, también perdió gran parte de su capacidad de transformación social y su fuerza como motor de movilidad ascendente.

La recuperación económica posterior posibilitó que el sistema educativo se pudiera financiar mejor, con recursos que no llegó a tener en ninguna de las décadas precedentes. Desde 2005 en adelante el gasto en educación creció en forma sostenida, pasando a valores que rondan el 6% del PBI. Es cierto que en los cálculos se asignaron a las partidas educativas fondos muy discutibles, como los que se utilizaron para financiar "Fútbol para Todos". Sin embargo, esas partidas resultaron marginales frente al gasto total consolidado nacional y subnacional. Es decir que se contó con un presupuesto de envergadura, que brindaba amplias posibilidades al desarrollo de políticas educativas (incluso a las de inclusión digital, basada en la entrega de computadoras a los estudiantes del nivel medio). Sin embargo, la bonanza presupuestaria no llegó a producir mejoras en el sistema. El Informe PISA, producto de pruebas estandarizadas que la OCDE organiza en 65 países (para evaluar el rendimiento de los alumnos de 15 años en matemática, lengua y ciencias), mostró en la última década una caída sostenida en términos relativos. En la última evaluación del año 2012, la Argentina ocupó la posición 59 sobre 65 naciones participantes. En la evaluación previa de 2009, la Argentina había oscilado entre la posición 55 y 58 según la evaluación considerada, también sobre 65 participantes. Anteriormente, llegó a ocupar el puesto 37 sobre un total de 43 países evaluados. Más allá de las consideraciones que se puedan realizar a la metodología de las evaluaciones internacionales, llama la atención que las mencionadas reformas en materia educativa y la legislación que las acompañó no lograran consolidar al país en este ámbito. Éste es simplemente un ejemplo, entre otros de muy variados orígenes, que dan cuenta del deterioro educativo del país, del que aún no somos del todo conscientes y no hemos querido reconocer, añorando épocas pasadas en las cuales la Argentina era modelo internacional en materia de educación.

Evidentemente, los procesos en educación producen resultados sólo en tiempos largos. No se puede evaluar si una política fue realmente efectiva en dos o tres años. El ciclo de un estudiante es de trece años de educación básica, a los que pueden añadirse entre tres y seis años adicionales de educación terciaria o universitaria. Estamos hablando de ciclos completos cercanos a los veinte años. Sin embargo, puede decirse que en la última década caímos en otro error, distinto de los anteriores. Sin dudas, contar con recursos económicos apropiados es una condición para poder implementar políticas educativas exitosas, pero nunca es una condición suficiente. Tanto o más importante aún es determinar cómo se ejecutan esos recursos, en qué se invierte, cómo se miden avances y cómo se toman medidas correctivas para acercarse progresivamente al objetivo buscado. En efecto, estamos hablando de gestión educativa. En la última década hubo recursos a disposición como nunca antes, pero faltó gestión para utilizarlos con eficiencia y efectividad.

Si realmente interpretamos la educación como una herramienta de cambio y transformación, es necesario analizar las políticas que se han implementado en las últimas décadas, rescatando sus aportes útiles y reestructurando aquellas cuestiones que no hayan dado los resultados esperados. Es imprescindible consensuar una política pública educativa no sólo de largo plazo, sino de calidad.

Discontinuidades recurrentes, característica de la política exterior argentina

Un plano de relevancia que no puede ser desatendido si queremos entender nuestra situación actual es el de las relaciones internacionales. Enumerar los errores o, mejor dicho, las malas decisiones en el campo de la política exterior siempre puede ser controversial. Un determinado suceso, que puede ser considerado como un desacierto por algunos analistas, genera como contrapartida la creencia, en otro grupo, de que se trató de un acierto. Es por ello que resulta conveniente englobar a todos esos errores en un problema estructural, que presenta una mayor dificultad de rebatir, aun en audiencias informadas.

Una de las mayores críticas que acostumbra realizar la política local a Estados Unidos suele ser que dicho país se considera a sí mismo como excepcional desde el punto de vista de los asuntos internacionales. Sin embargo, cuando se presta atención a la política exterior argentina, a sus protagonistas y a las acciones que se derivan de ella, manifestamos rasgos muy similares. En efecto, tendemos a considerarnos a nosotros mismos como una nación excepcional.

No obstante, nuestra excepcionalidad es completamente diferente a la norteamericana, generando disfuncionalidades importantes. El debate no es si estamos insertos o no en el mundo, sino que estamos desconectados. La Argentina, desde hace cincuenta años, tiene el extraño mérito de haber realizado una construcción nula de poder. Las veces que ejerció algún tipo de poder en el escenario internacional, producto de situaciones anómalas como fue el fin de la Segunda Guerra Mundial, lo dilapidó en enfrentamientos estériles con las principales potencias del mundo.

El debate no es si estamos insertos o no en el mundo, sino que estamos desconectados

A esta falta de interés en relación con los asuntos mundiales se suma una distorsión de nuestra propia imagen, importancia y accionar en temas internacionales

Esta excepcionalidad argentina en los asuntos internacionales es producto de un profundo desconocimiento por parte de nuestros líderes acerca de la importancia de la política internacional y de la incidencia que ella tiene en temas domésticos. Un ejemplo sencillo e incuestionable, entre otros, es la inversión extranjera directa. Las acciones y sobreactuaciones son vistas no sólo por el público doméstico, sino que también impactan en el público del exterior y contribuyen a la construcción de una determinada imagen de nuestro país que, por lo general, no tiende a favorecerlos.

A esta falta de interés o entropía en relación con los asuntos mundiales se suma una distorsión de nuestra propia imagen, importancia y accionar en temas internacionales. El provincialismo con el que nuestros líderes se refieren a estos temas responde en general a lógicas conspirativas. Nuestro crecimiento y desarrollo se ve trunco debido a enemigos internos que trabajan en colusión con enemigos externos. Lemas como “unidos o dominados”, “patria o muerte”, “la soberanía no se negocia”, “se nos cayó el mundo encima”, “Malvinas: volveremos” demuestran las características del folclore al que nuestros líderes apelan buscando empatizar con una mayoría popular. Se trata de una concepción arcaica sobre la soberanía y de la capacidad inagotable para echarle la culpa de nuestras decisiones y sus consecuencias en política internacional a factores externos. En general, esta concepción suele aparecer en las sociedades proclives a la búsqueda de líderes mesiánicos, como se explicó previamente.

Nosotros mismos nos consideramos un país distinto y relevante en términos políticos, lo cual se traduce en un viejo adagio de la política exterior argentina: la idea de ser “campeones morales”. Un buen ejemplo de ello sucede en 1982 con los trágicos eventos de la Guerra de las Malvinas: no sólo cometimos el error de ir a un conflicto bélico con la segunda potencia militar de la OTAN, sino que sistemáticamente boicoteamos los intentos de mediación de Estados Unidos y de Perú. Sus auspicios podrían haber evitado un inútil derramamiento de sangre que tampoco sirvió para el objetivo estratégico de recuperar las islas. A colación perdimos un conflicto militar, el cual aún tiene consecuencias en las relaciones internacionales del país y, sin embargo, logramos imponer (internamente) la idea de que fuimos los “vencedores morales” en dicha contienda. Un régimen desgastado no tuvo mejor idea que ir a la guerra y treinta años después les echamos la culpa a los ingleses de dicho conflicto.

Esta forma de actuar no solamente se ha justificado en función del conflicto del Atlántico Sur, sino también en las relaciones económicas internacionales. La reciente “alianza estratégica” con China es un ejemplo. Si analizamos el proceso de incorporación de la Argentina en el mercado internacional a principios del presente siglo, esta presenta similitudes alarmantes con la internacionalización económica del país del modelo agroexportador de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, dando lugar a un proceso de nueva “primarización” de las relaciones económicas argentinas. Este movimiento, que se presenta como una gesta heroica de reacomodamiento geopolítico con eje en China, responde en realidad a una necesidad táctica de financiamiento a corto plazo que puede llegar tener un efecto no deseado de gran magnitud a mediano plazo. Las relaciones

con China se asemejan a las que existían con el Reino Unido durante el siglo XIX. La potencia externa suministra el capital y los bienes materiales que se necesitan, mientras que la Argentina sólo provee la materia prima con mínimo o nulo valor agregado. China posiblemente afecte el proceso tardío y endeble de industrialización que caracteriza a nuestro país. Estos giros bruscos, en los cuales se pasa de “relaciones carnales” con Estados Unidos a “relaciones carnales” con China, quedan marginados de cualquier debate público serio en torno a los intereses nacionales.

Otra gran oportunidad perdida ha sido nuestra relación estratégica con el Mercosur, la cual ha sido destruida en esta última década. Pasamos de una relación estratégica con Brasil a tener las peores relaciones en los últimos veinte años (aunque en la foto los líderes de ambos países salgan sonriendo). Confusión discursiva, pragmatismo de corto plazo y alianzas internacionales que sirven para lo inmediato y luego no se promueven ni respetan, son un clásico de la política exterior argentina.

La neutralidad argentina en la Primera y Segunda Guerra Mundial terminó siendo contraproducente a largo plazo. La decisión en los años 90 de participar en la llamada Guerra del Golfo, rompiendo con la tradicional neutralidad, permitió cosechar la mejor etapa de relaciones con Occidente que se tenga memoria en los últimos cincuenta años. Pero esta participación tuvo consecuencias negativas, como fueron los atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA. Esta situación provocó nuevamente críticas internas acerca de nuestra postura internacional, llevándonos a una postura vergonzante y a complejada acerca de nuestros aliados en este campo. Se produjo entonces una nueva excepcionalidad en nuestra política exterior a diferencia de la mayoría de las potencias occidentales, que cuando son atacadas reafirman sus compromisos y accionan en función de sus intereses, nosotros decidimos desdecirnos de lo actuado y volver a la tradicional posición equidistante de Occidente. Dicho patrón de conducta se volvió a reflejar a partir del año 2001 —y se afirmó en 2003—, al mantener una dialéctica confrontativa con la administración Bush que luego continuó con una relación muy pobre con la administración Obama, que finaliza con acusaciones de desestabilización.

Finalmente, cabe destacar que en los últimos cincuenta años se ha debilitado la burocracia especializada que, al estar basada en el conocimiento, es más difícil de acallar. En primer lugar, los gobiernos militares y luego, especialmente en la última década, los nombramientos en áreas y países clave de funcionarios políticos en áreas de Defensa y Relaciones Exteriores (en lugar de expertos de carrera) empobrecieron todo esfuerzo por desarrollar una política de relaciones internacionales profesional y sostenible en el tiempo, más allá de los gobiernos de turno. La desprofesionalización de los cuadros técnicos tuvo sus consecuencias negativas en el accionar de las políticas.

La política exterior argentina, lejos de presentar una capacidad de adaptación rápida a los procesos de cambio que se suceden en el mundo, parecería pensar ilusoriamente que el mundo debería ajustarse a nuestra visión e intereses. Como esto, lamentablemente, nunca sucede, es nuestra realidad la que termina

Otra gran oportunidad perdida ha sido nuestra relación estratégica con el Mercosur, la cual ha sido destruida en esta última década

Los sucesivos gobiernos han manipulado la política económica para priorizar sus intereses particulares de corto plazo

ajustándose a los límites existentes. Una y otra vez nos damos cuenta de cuán marginales somos. Se vuelve evidente que el poder del cual se dispone es muy limitado y, por lo tanto, nuestra incidencia en el sistema internacional es prácticamente nula. La dinámica de la diatriba constante o los gestos ampulosos, carentes de prudencia y muchas veces dirigidas al frente interno, generan acciones que terminan siendo contraproducentes para las relaciones internacionales de la Argentina. Esta situación nos obliga luego a invertir un considerable tiempo en recomponer relaciones rotas previamente, lo cual hace que sea difícil marcar un camino de continuidad en el campo de las relaciones exteriores del país, en detrimento de nuestros propios intereses nacionales.

Un breve repaso sobre los desaciertos económicos

Tal como señalamos al inicio de este trabajo, adherimos a la tesis de señalar que el primer problema grave de la Argentina no es de carácter económico, sino político. Los problemas económicos se derivan de las dificultades políticas y la fragilidad institucional. Sin embargo, eso no significa que en los últimos cincuenta años no hayamos cometido graves errores en la arena económica. Muy por el contrario, dicha fragilidad institucional fue muchas veces la causa de graves desaciertos en el ámbito de la economía.

En primer lugar, los sucesivos gobiernos han manipulado la política económica para priorizar sus intereses particulares de corto plazo. Este comportamiento faccioso ha perjudicado en forma sistemática los intereses a largo plazo de la República. Uno de los ejemplos más evidentes de este comportamiento es la destrucción cíclica de la moneda argentina, la cual ha perdido su función de reserva de valor. Las experiencias hiperinflacionarias y la dolarización “de facto” de los portafolios privados son la manifestación del repudio de los argentinos hacia su propia moneda. Los ensayos posteriores de estabilización han terminado en atraso cambiario (1981, 2001, 2010 en adelante) o en represión financiera, todo ello a expensas del sector privado. La constante de todas estas experiencias es la gestación de un estallido final, fruto de las propias inconsistencias de la política económica. Sin moneda con reputación, el sistema financiero no crece, el crédito a largo plazo desaparece y el mercado de capitales queda restringido. En ocasiones sobrevive el crédito a corto plazo —orientado al consumo—, pero las empresas deben buscar financiamiento por otras vías. Esta situación incide, inevitablemente, en los niveles de inversión y en la pérdida periódica y sistemática de competitividad, que impide cualquier política de desarrollo sustentable. La vulneración de los derechos de propiedad y de la libertad de mercado ha sido otro elemento recurrente en los últimos cincuenta años, conspirando contra la seguridad jurídica y, por lo tanto, contra la inversión productiva (no especulativa) a largo plazo.

Otro grave error de este período ha sido el rol que se ha asignado al Estado en la economía. El peso del Estado en la economía ha pasado del 25% del PBI a principios de los años 70 a un 45% en la actualidad. Financiar semejante volumen exige una enorme extracción de recursos al sector privado. La presión

tributaria alcanza niveles exorbitantes en muchos sectores, especialmente, entre las empresas “en blanco” y los trabajadores formales. Pero, a pesar de todo, resulta insuficiente. Por eso mismo, la fuerte presión tributaria se complementa con la emisión —alimentando la inflación, que no deja de ser un impuesto enmascarado— o la colocación de deuda, potenciando el endeudamiento público y absorbiendo recursos del sector financiero. Por otra parte, también ha fallado el rol del Estado como regulador. Su tarea, en este campo, fue poco eficiente. Los entes regulatorios durante los últimos cincuenta años adolecieron de innumeras debilidades y, por lo menos, fueron a la zaga de los acontecimientos. En incontables situaciones fueron cooptados políticamente en beneficio de la facción gobernante. La constante que caracterizó este período fue una intervención regulatoria del Estado tardía en el tiempo y mala en la gestión.

Un tercer desacierto de magnitud en los últimos cincuenta años, pero especialmente en la última década, ha sido la actitud predatoria de la gestión económica. La sociedad argentina en general y los gobiernos en particular han tendido a consumir los stocks reales y financieros acumulados por generaciones anteriores. El colapso del stock de capital público de infraestructura es un ejemplo: las crisis del transporte —irresueltas por el paso del ferrocarril al camión— y de la energía lo ratifican. El avasallamiento del sistema privado de jubilaciones —y el destino de los fondos de la Anses a otros destinos diferentes a las jubilaciones— es otro de los ejemplos más resonantes. Como hemos señalado, esta actitud predatoria no se restringe sólo a la economía: de la misma manera que se consumen stocks de generaciones pasadas en el campo económico, este fenómeno se reproduce en la educación, la seguridad e, incluso, la administración de justicia.

Un cuarto error recurrente ha sido la subestimación de las señales que el mercado genera para la toma de decisiones en materia de política económica. Los gobiernos han ignorado las señales que emiten los mercados y pretenden adecuar la realidad a sus objetivos. Cuando las señales no coinciden con esos objetivos las ignoran —hasta llegar al colapso, como en el caso de la energía— o interfieren —agravando los inconvenientes en lugar de solucionarlos—. Esa interferencia lleva a que el sistema de precios relativos deje de funcionar adecuadamente, se desaliente la inversión y baje la productividad. Todo ello contribuye a que la tasa de inversión de la Argentina sea de apenas 22% del PIB (en los buenos años...). A la Argentina le falta ahorro institucional —porque no tiene moneda— y le falta inversión productiva, por lo que su stock de capital crece muy lentamente. Esta conjunción de factores sólo asegura estancamiento, enmarcado por instancias de graves crisis económicas seguidas por períodos de recuperación que tienden a culminar en una nueva crisis.

Finalmente, tal como indicamos previamente, se ha subestimado sistemáticamente la importancia de la inserción internacional para la economía. Las decisiones de política exterior están demasiado pendientes de la política doméstica, limitando nuestras opciones de aliados comerciales. La sociedad argentina y los gobiernos tienen un enorme recelo al resto del mundo. Ello ha fomentado, históricamente, una cultura aislacionista que está muy arraigada. El mundo no es visto como una oportunidad, sino como una amenaza. La economía ha alterna-

La sociedad argentina en general y los gobiernos en particular han tendido a consumir los stocks reales y financieros acumulados por generaciones anteriores

do períodos de apertura indiscriminada con períodos de cierre absoluto, sin otra racionalidad que la urgencia de la coyuntura: abatir la inflación o ahorrar divisas según el caso. Siempre estuvo ausente una visión de largo plazo referida a la inserción internacional, comercial y también financiera. La visión de corto plazo, de acuerdo con las necesidades de los gobiernos, ha primado sobre las decisiones de mediano y largo plazo para promover un desarrollo productivo sostenible y competitivo en el marco de un mundo cada vez más globalizado.

Consideraciones finales

El repaso anterior de los principales errores argentinos en los últimos cincuenta años en materia de ordenamiento y desarrollo político-institucional, sistema político, educación, relaciones internacionales y economía ponen en evidencia la gran falencia de nuestro último medio siglo de historia. Nuestro principal y más grave desacierto es la incapacidad sistemática y recurrente que hemos demostrado para alcanzar consensos sostenibles en el tiempo. La lógica facciosa de acceder al poder y mantener la situación de dominio del Estado de un grupo por sobre el resto ha llevado a comportamientos pendulares que volvieron inviables las políticas de Estado, que por naturaleza deben ser siempre de largo plazo. El sistema de partidos políticos colapsó y las instituciones republicanas se debilitaron en pos del fortalecimiento del Poder Ejecutivo.

Se vuelve necesario abogar por una recuperación de los valores republicanos como respuesta a las políticas populistas y pasajeras. Es imprescindible renunciar a los personalismos y poner en primer plano el trabajo colectivo. Necesitamos de menos individuos que lleven adelante epopeyas históricas y de más instituciones que construyan un futuro para la nación. Debemos trocar el seguimiento incondicional a los caudillos del momento por la pasión por las instituciones y el respeto al orden legal instituido, en primer lugar en la Constitución Nacional. No es una tarea sencilla. Están en juego características culturales de larga data que deben modificarse. En efecto, no “estamos condenados al éxito”, como dijo un ex presidente. Pero si logramos modificar progresivamente algunos de estos vicios tan fuertemente arraigados y afianzamos nuestro desarrollo político, podremos, sin lugar a dudas, construir un país mejor en los próximos cincuenta años. El Bicentenario de la Declaración de la Independencia será una excelente oportunidad para comenzar a transitar este camino en unión y libertad.●

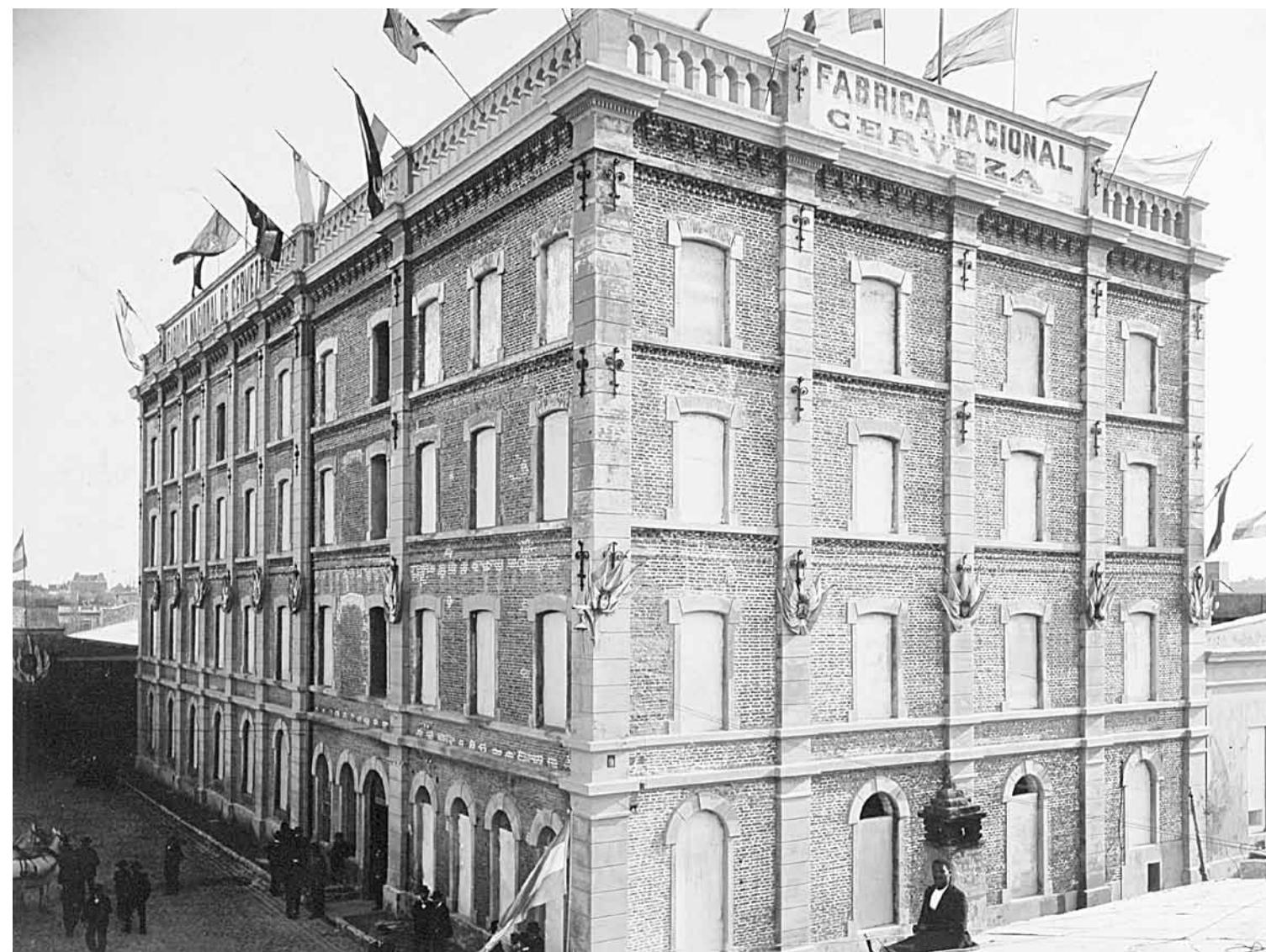


Imagen de la Fábrica Nacional de Cerveza hacia la primera década del siglo XX.

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

4

Un cambio económico estructural y algunos de sus efectos sobre la empresa en la República Argentina

POR Alberto Grimoldi



EL AUTOR. Es licenciado en Economía de la Universidad Católica Argentina (UCA) y Advanced Leadership Fellow, Harvard University. Empresario y docente. Presidente de Grimoldi SA, compañía de fabricación y comercialización de calzado, miembro fundador de INFUPA SA, compañía de inversiones, fusiones y adquisiciones, miembro fundador de Banco Privado de Inversiones SA, Director de Wolverine World Wide Inc., una compañía basada en Grand Rapids, Michigan, USA, Miembro del Consejo Directivo de la Cámara Argentina de Comercio, tesorero de la Asociación Empresaria Argentina. Ex funcionario gubernamental. Académico de número titular de la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa donde ocupa el sitial Ángel de Estrada.

La hipótesis optimista

Objetivamente la Argentina ha crecido a lo largo de los últimos 70/80 años a una tasa promedio que es aproximadamente la mitad de la de los países económicamente activos en el mundo.

Esto significa que la productividad media argentina creció aproximadamente la mitad que el resto del mundo y, consecuentemente, de ser la sexta o séptima economía en ingreso por habitante del mundo, está hoy en la posición cincuenta o sesenta, según la medición que adoptemos.

Yo creo fervientemente que las razones por las cuales los países tienen una mejor o peor performance económica devienen del tipo de instituciones políticas que el país adopte y de las instituciones económicas que lo rijan. Sobre este tema hay escritos e investigaciones que lo demuestran cabalmente.

La hipótesis súper optimista

Creo también que nos encontramos hoy frente a circunstancias políticas que podrían dar lugar a cambios institucionales de magnitud y consecuentemente a un mejor futuro político y económico para nuestra sociedad.

Esto es una hipótesis claramente súper optimista y si bien esta aspiración es hipotética, creo que es oportuno elaborar algunos pensamientos con respecto a algunas consecuencias de un cambio favorable y sustancial.

¿Es posible imaginar un cambio semejante?

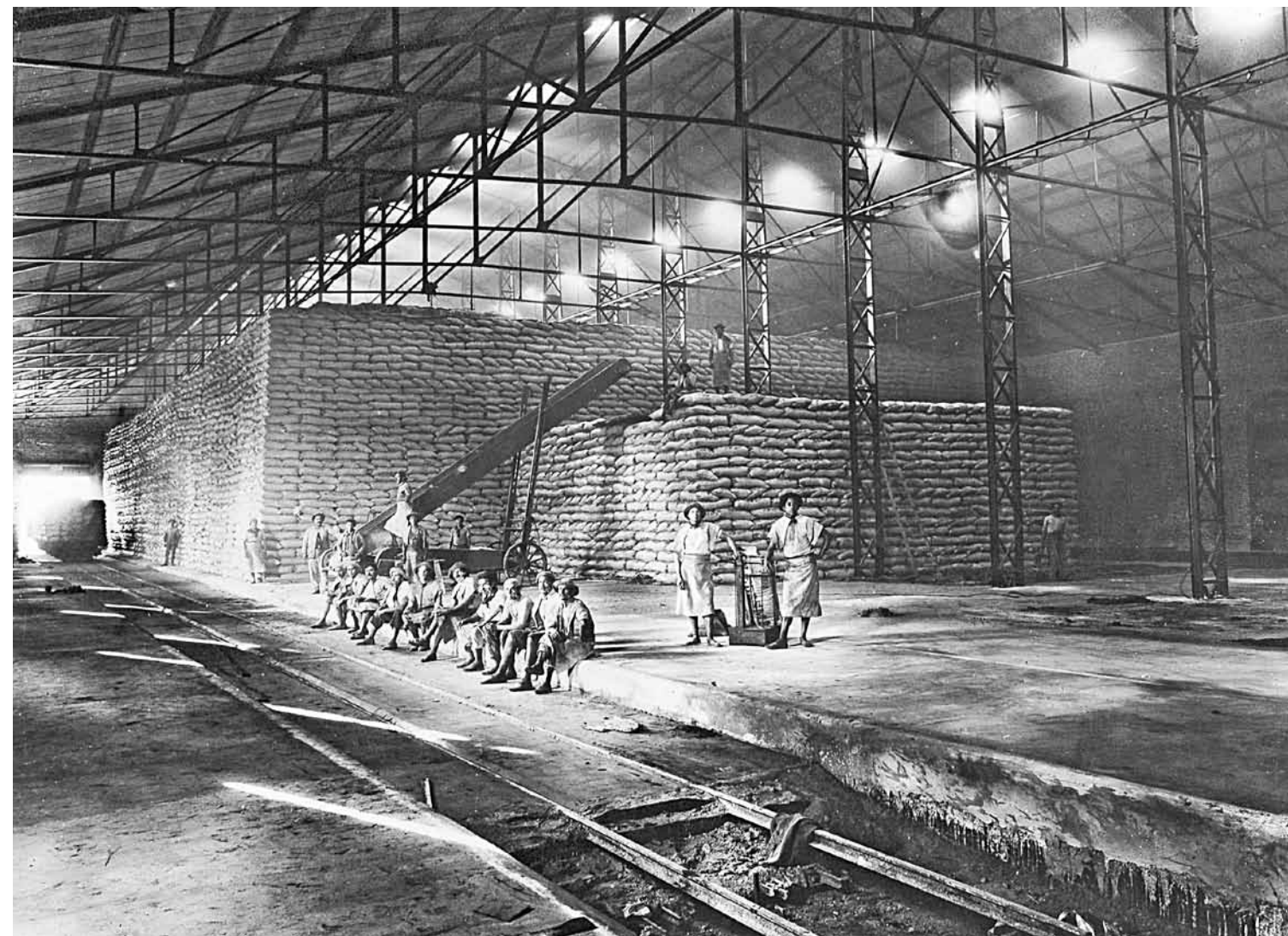
Frente a nuestra reciente historia es casi una fantasía, pero valiosa si queremos un sistema económico que nos brinde prosperidad.

Supongamos entonces, ¡oh maravilla!, que los argentinos comprendemos y apoyamos cambios que hagan que las instituciones políticas que nos gobiernen no sean extractivas y, por el contrario, sean participativas de los distintos estamentos de la sociedad. Imaginemos también que esas instituciones políticas generan instituciones económicas que tienden a un fuerte crecimiento de la productividad, tales como el respeto a la propiedad privada, el cumplimiento de los contratos, la libertad individual, la facilidad de generar emprendimientos empresarios, etc., y fundamentalmente, que la operación económica se realice en competencia.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que la sociedad argentina, en general, tiene una apreciación negativa con respecto al empresario y las empresas. Aunque la misma sociedad percibe que su crecimiento económico en relación al resto del mundo evolucionó desfavorablemente y muchos recuerdan con nostalgia épocas pasadas en que el ingreso por habitante de este país era sustancialmente mayor que el de sus vecinos sudamericanos y de países como España e Italia. Ni que decir de muchos países de Asia.

La mayoría de los argentinos se sienten molestos por su pérdida de ingreso relativo y simultáneamente tienen una imagen negativa de la empresa privada y de los empresarios en general.

De modo que, aun con cambios en instituciones políticas y económicas que hemos imaginado como muy favorables, existe una contradicción. La contradic-



Los obreros de un gigantesco depósito, prueba de la gran actividad de la época.

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

La falta de competencia implica que los esfuerzos que habitualmente se realizan para innovar en productos y sistemas de producción no se realicen

ción entre la aspiración a crecer igual o más que el resto del mundo y la valoración de la empresa y los empresarios.

Porque debe quedar claro que el crecimiento de la productividad media, que es lo que se busca, se obtiene con empresarios y empresas operando competitivamente y esta contradicción intelectual es un sentimiento que no se resuelve en el corto plazo. Requiere tiempo y demostraciones prácticas para que se cambie de actitud.

¿Cuáles son las razones? ¿En qué fundamenta la sociedad su poca valoración del empresario y la empresa cuando son los que incrementan la productividad y la riqueza por habitante? ¿Qué fundamenta ese pensamiento contradictorio?

A mi juicio son varios los motivos y de distinta índole. Pero hay uno en particular que es fundamental para el desarrollo económico y es el que se denomina competencia o la falta de competencia; dentro de ese concepto se incluye la integración al mundo. Para buena parte de la sociedad argentina la acumulación de capital para la producción de bienes y servicios se realizó de la mano del Estado. Del Estado protector de la competencia externa, del Estado asociado a la actividad, del Estado incorporando normas que privilegian sólo a algunos, del Estado generando condiciones a favor de unos y en contra de otros.

Esto, en muchos casos, no sucede de esta manera, pero así lo perciben muchos argentinos. No se valora el riesgo asumido por el empresario, ni su habilidad en organizar y servir al mercado mientras innova para mejorar su performance frente a sus competidores. En esas condiciones hasta los principios de propiedad privada son susceptibles de ser atacados, puesto que no tienen el propósito de mejorar la vida de los habitantes sino la de defender privilegios adquiridos.

Si la Argentina quiere tener un mejor futuro respecto del mundo y romper esa tendencia hacia el subdesarrollo que es lo que la historia ha visto durante los últimos 70/80 años, la sociedad, sus políticos, la inteligencia, tendrán que entender principios básicos, ejemplos múltiples del mundo, y cambiar radicalmente su pensamiento hacia las empresas y empresarios que lo pueden hacer posible.

Esa intervención estatal, esa búsqueda por parte de los privados de privilegios de todo tipo para evitar en lo posible la competencia ha creado en las últimas décadas una estructura de producción de bienes y servicios con poca innovación y poco crecimiento de la productividad. Esa estructura productiva es la que tiene hoy la Argentina en vastos sectores que no son aquellos que derivan de la ventaja comparativa de tener un factor de producción de altísima productividad, como es la *tierra*.

La estructura productiva basada en la no competencia, local o externa, es relativamente ineficiente.

Muchas empresas se gestaron y desarrollaron mediante la obtención de privilegios que llevaban a otras empresas a la búsqueda de condiciones similares. Se crearon estructuras altamente ineficientes. La falta de competencia implica que los esfuerzos que habitualmente se realizan para innovar en productos y sistemas de producción no se realicen. El incentivo a operar con mayor productividad o desaparecer del mercado, no existe en muchos sectores económicos argentinos.

¿Cómo revertir ese proceso? ¿Cómo lograr crecimiento a largo plazo? ¿Cómo abandonar esa ruta al subdesarrollo?

En este escrito estamos imaginando que se producirán enormes cambios institucionales y que son favorables al desarrollo. Imaginamos que si queremos que las empresas sean eficientes deberán competir, competir en el mundo, con el mundo.

¿Cómo hacerlo?

Para lograrlo no hay otro camino que el de integrarse al mundo abriendo las barreras aduaneras.

El análisis de este tipo de transformación estructural ha sido motivo de discusiones académicas. No se discuten los beneficios teóricos de una apertura al mundo pero sí la forma de hacerlo y la conveniencia de hacerlo para estructuras arraigadas y conformadas durante años de no competencia internacional.

Cuando uno analiza el extraordinario desarrollo económico de Chile en los últimos 35 años, hay quienes piensan que ese proceso de apertura al mundo y de competitividad con el mundo, que dio lugar a la tremenda mejora económica, sólo pudo ocurrir porque quienes comenzaron a implementar esas ideas recibieron un país con una burguesía nacional destruida por el gobierno de Allende. Esto sería decir que el éxito de los planteos de Pinochet y gobiernos posteriores se debe a instituciones políticas y económicas creadas en las ideas que expusimos anteriormente. Pero sobre todas las cosas, porque esas ideas se pudieron imponer a partir de la destrucción de la estructura productiva anterior por el gobierno de Allende. El éxito de Pinochet y de Chile en lo económico sería consecuencia de lo que hizo Allende.

Si uno analiza el pensamiento económico actual respecto al tema del libre mercado, no se difiere respecto a sus bondades sino en las consecuencias de hacerlo a partir de una estructura no eficiente.

Las discusiones se producen en ámbitos académicos y en ámbitos empresariales y con resultados encontrados. Es tan así que algunos economistas que han analizado el tema llegan a decir que en algunos casos es preferible no incentivar el crecimiento a tener los costos de un cambio estructural importante. Algunos concluyen que es imposible lograr democracia, soberanía y globalización económica en forma simultánea.

Yo creo que este planteo es absolutamente paralizante e inaceptable y que la Argentina debería generar políticas de Estado que en el término de 10 años produzcan los cambios estructurales buscados. En toda integración al mundo por parte de una economía cerrada hay, en el corto plazo, sectores afectados y sectores beneficiados. Se entiende que los sectores beneficiados tenderán a crecer mucho más y los afectados tenderán o a reestructurar su actividad o a desaparecer.

Por eso la apertura no debería ser un acto de corto sino de mediano plazo. Programado, conocido por los actores y percibido como inmutable política de Estado. Esto es, modificar las normas que entorpecen el comercio internacional, tanto para arancelarias como arancelarias. Debería ser un programa que incenti-

Si uno analiza el pensamiento económico actual respecto al tema del libre mercado, no se difiere respecto a sus bondades sino en las consecuencias de hacerlo a partir de una estructura no eficiente

El metro cuadrado urbano, la hectárea rural, los bonos públicos y las empresas argentinas tienen valores sumamente bajos respecto del mundo

vara las características del empresario en cuanto a repensar su actividad, repensar sus inversiones a medida que los cambios de precios relativos de la apertura van conformando nuevos mercados.

Dentro del plan de reestructuración deberían implementarse apoyos financieros a empresas y empresarios que estén dispuestos a transformar su actividad. El hacerlo a lo largo de una década da lugar a que los cambios que deben ocurrir se puedan hacer sin afectar los niveles ocupacionales y, como empresario e industrial argentino, creo que es perfectamente posible hacerlo.

Preocupación frente a los hechos positivos

Hay, sin embargo, un hecho adicional que me preocupa frente a planteos razonables como los que hipotéticamente imaginamos.

Si las ideas están destinadas a mejorar las instituciones políticas y económicas y si los acuerdos de gobierno hacen creer a la sociedad local y extranjera que la Argentina se encuentra implementando un plan económico al que se le asigna grandes posibilidades de éxito, debemos imaginar que se producirá un muy importante crecimiento en los flujos de capitales del exterior a la Argentina. Ese importante flujo de capitales tiene normalmente el efecto de deprimir, en el corto plazo, la tasa de cambio o, lo que es lo mismo, apreciar la moneda local.

Habitualmente ese fenómeno se denomina *Dutch Disease* en referencia al caso ocurrido en Holanda; la publicación *The Economist* usó esta denominación por primera vez en 1977 para describir la declinación del sector manufacturero holandés luego del descubrimiento de un enorme yacimiento de gas natural en 1959.

A este tema le asigno particular importancia puesto que su efecto de corto plazo es paralizante de los cambios estructurales previamente comentados. Podría alterar profundamente el planteo de un largo plazo exitoso, porque los actos económicos de las poblaciones, personas, empresas, instituciones de todo tipo, siempre se hacen imaginando un futuro y las expectativas de futuro son las que afectan el presente.

La demanda agregada en general se ve afectada y las inversiones, con mayor fuerza. Se descuenta a presente lo que se supone que ocurrirá a futuro y se actúa hoy en consecuencia. Por eso es imaginable que “esas condiciones hipotéticas” que hemos descripto traigan como consecuencia flujos financieros muy importantes.

En la Argentina presente el valor de los activos es relativamente bajo si los comparamos con otros países. El metro cuadrado urbano, la hectárea rural, los bonos públicos y las empresas argentinas tienen valores sumamente bajos respecto del mundo. Una ola optimista significará un reflujo de capitales sumamente intenso, vistas las condiciones imperantes en el mundo.

La tasa de cambio de equilibrio de una economía abierta y sin distorsiones en materia impositiva no es fácil de predecir. Lo que sí es predecible es que frente a “condiciones hipotéticas” como las descriptas, la apreciación en términos reales de la moneda local será muy importante y alejada de una tasa de equilibrio, si no se hace nada al respecto.

La moneda argentina, a partir de la inflación que se inicia en la década del 40, pierde las características de ser un instrumento de acumulación de valor. La descontrolada emisión monetaria más los sucesivos actos de disposición por parte del Estado de ahorros acumulados de diversos modos, llevó a que los argentinos utilizaran la moneda local casi exclusivamente para transacciones y a que el ahorro se hiciese en moneda extranjera. Como consecuencia de esta historia económica, se supone que se acumularon en el exterior en forma relativamente líquida, aproximadamente dos tercios de un PBI.

Adicionalmente, vivimos en un mundo en que la acumulación de capital financiero es de tal magnitud que la tasa de interés es hoy cercana a cero e importantes fondos de inversión estarían dispuestos a asumir riesgos y trasladar parte de esa liquidez a la Argentina. No se trata de imaginar un Estado argentino endeudándose, sino un Estado argentino que, habiendo generado un marco institucional favorable, aparece ante la comunidad económica internacional sumamente atractivo a la incorporación de esos fondos extranjeros.

En tanto y en cuanto esa hipotética Argentina se muestre favorable a planteos de crecimiento de largo plazo, generará en el corto importantes flujos de capital que apreciarán muchísimo su moneda y esto provocará dificultades muy serias de implementación de programas razonables. El planteo ortodoxo en este caso, como para aminorar ese proceso de apreciación del valor de la moneda, es lograr un superávit fiscal de tal magnitud que absorba buena parte del excedente de moneda emitida.

Por supuesto, se han inventado una importante cantidad de instrumentos para morigerar el ingreso masivo de capitales en muchos países. Sin embargo, al igual que los instrumentos para evitar la salida de capitales, la experiencia parecería indicar que las empresas y los individuos encuentran formas de alterar dichos controles.

A mi juicio son poco efectivos en el mediano o largo plazo, pero presumo que deberán utilizarse en el corto plazo. Sin embargo el instrumento idóneo es el superávit fiscal.

El tema fiscal

El tema fiscal es probablemente uno de los problemas esenciales de la política económica de la República Argentina. A lo largo de la historia económica del país los resultados fiscales fueron particularmente catastróficos. Lo que muestran los números fiscales de la Argentina, desde 1816 a 1862, es que fueron años de fenomenales desórdenes fiscales.

Terminada la etapa en que las minas de Potosí aportaban los fondos para el pago de la estructura política colonial e independizándonos de España, los conflictos políticos no permitieron una administración fiscal eficiente. Los enfrentamientos militares y civiles dieron lugar a emisiones monetarias incontroladas, cambios de moneda, etcétera.

La Argentina fue durante el siglo XIX un país sin organización fiscal, con déficits casi permanentes y que repudió las deudas emitidas por administraciones

El tema fiscal es probablemente uno de los problemas esenciales de la política económica de la República Argentina

El cambio que produjo la finalización de la Primera Guerra Mundial fue muy importante, porque alteró las premisas básicas sobre la que descansaba la economía argentina

anteriores. Era lógico, en alguna medida, que ello ocurriese dado que la estructura administrativa colonial respondía a la Corona Española. A diferencia de lo ocurrido en los Estados Unidos, los colonos de Centro y Sudamérica eran dependientes de las fuentes de recursos de la Corona Española, como por ejemplo las minas de Potosí.

Cuando la Colonia se independiza y se agotan los fondos de las minas de Potosí, no existía organización política alguna que no fuera la impuesta por la Corona. Los súbditos no se organizaban en asambleas ni votaban sus impuestos y se daban autoridades como en las colonias inglesas del norte, sino que las autoridades y la estructura de gobierno les era impuesta por un poder superior. Consecuentemente, sin recursos ni organización de gobierno, las luchas para obtener participación en los casi únicos recursos que derivaban del puerto de Buenos Aires se convirtieron en guerras. Esas guerras se financiaban mediante la creación de moneda y la emisión de deuda que posteriormente se repudiaba.

Recién con la Organización Nacional y la elección del primer presidente constitucional en 1862, el país comenzó a ordenarse financieramente.

La Organización Nacional con una constitución ampliamente favorable a los derechos individuales, y las extraordinarias circunstancias que vivía el mundo a partir del poder imperial de Inglaterra hicieron que la Argentina se fuera transformando en un fenomenal exportador de bienes de origen agropecuario e importador de capitales y bienes industriales que produjeron decenas de años de alto crecimiento.

En los 54 años que median de 1865 a 1919 el fisco tuvo equilibrio fiscal o superávit en sólo 4 años, pero se vivían circunstancias particulares. La crisis de 1890 contribuyó a afianzar la idea del cuidado fiscal y monetario. Las expectativas de mejor futuro eran tales que no sólo llegaban capitales a esta tierra, sino también importantísima cantidad de inmigrantes.

La Argentina crecía a tasas desconocidas hasta entonces y los desórdenes fiscales y monetarios del pasado parecían haber terminado. El cambio que produjo la finalización de la Primera Guerra Mundial fue muy importante, porque alteró las premisas básicas sobre la que descansaba la economía argentina.

Inglaterra dejó de ser la potencia que era y su exportación de capitales e industria se debilitó, así como también las importaciones, pero la República Argentina no supo adaptar sus instituciones a los nuevos rumbos. La crisis de 1930 y las ideas de nacionalismo económico en el mundo afectaron el criterio con que se evaluaba el futuro desarrollo.

El tema es profundo y no para ser analizado en pocos párrafos.

Lo que sí es claro es que a partir de la década de 1940 hasta hoy, la Argentina volvió a los desequilibrios fiscales, al repudio de deuda soberana y a prácticas monetarias aberrantes. Es como volver a la cultura del proceso ocurrido a comienzos de nuestra independencia. Salvo el período de la Organización Nacional y hasta aproximadamente 1930, con altibajos, hemos vuelto a prácticas reñidas con la prudencia fiscal y monetaria.

Si durante los últimos 75 años, con altibajos, la Argentina despreció el concepto de equilibrio fiscal y monetario y eso se tradujo en tener que quitarle 13 ceros a la

moneda nacional, en repudiar periódicamente la deuda, en inflación hasta la histeria, en estabilidad y nueva inflación, entonces la pregunta que debemos hacernos es: ¿es posible e imaginable que la sociedad y el pensamiento político argentino conviva en el mediano plazo con equilibrio fiscal y monetario?, ¿o se logre un superávit fiscal de importante magnitud?

¿O es que la historia económica argentina de estos últimos años, más allá de haber creado una estructura poco productiva, ha permeado en el pensamiento de la sociedad como para hacer extremadamente difícil un cambio positivo?

Hemos tratado de incursionar sólo en algunos de los muchos importantes temas de un cambio estructural. Hemos hablado de introducir el elemento de la competencia en sectores con una estructura que se creó sin competencia y hemos tratado de puntualizar las dificultades de los temas fiscales y monetarios que hemos desatendido y maltratado durante los últimos 75 años. Y lo hemos hecho pensando que estos temas han conformado no sólo una realidad física sino la cultura económica de una sociedad.

De modo que aun en ese escenario hipotético creado, donde las instituciones políticas y económicas son pro desarrollo, donde la propiedad privada, el respeto por los contratos, la estructura impositiva, etc., vuelven muy favorable al desarrollo de los negocios, nos preguntamos si es posible que todo esto se sustente en el tiempo.

Es decir: si se logran introducir las reformas de la hipótesis optimista, ¿cómo reaccionaría la Argentina en el mediano plazo?, ¿cómo reaccionarían sus empresarios, sus políticos y la sociedad en general?

Hemos descripto dos temas que preocupan desde hace 80 años y algunos desde la época colonial.

Hemos elaborado pensamiento sólo sobre dos de ellos, habiendo muchos otros que deberían preocupar también. Pero es que introducir competencia de mercado, integrarse al mundo, modificar una estructura que se sumó a lo largo del tiempo, no es un tema menor. Y el segundo tema se refiere al equilibrio fiscal y monetario indispensable para que la tasa de cambio que establezca libremente el mercado no entorpezca el cambio estructural necesario para integrarse al mundo.

La Argentina tiene un muy mal pasado en su práctica fiscal y monetaria. Tiene características de adicto al incremento del gasto público infinito y de desequilibrios fiscales y monetarios periódicos.

El empresario argentino y los cambios en la hipótesis considerada

El mundo empresarial argentino, en general, difícilmente adhiera a cambios estructurales como el caso de la apertura a competir en el mercado mundial y es razonable que así sea, puesto que el maximizar el valor de sus activos que es su objetivo, no depende de su competitividad.

No es en el sector que estamos considerando la búsqueda de métodos de producción más eficientes o la creación de nuevos productos para ampliar el merca-

La Argentina tiene características de adicto al incremento del gasto público infinito y de desequilibrios fiscales y monetarios periódicos

No es la fuerza empresarial lo que va a impulsar el cambio deseado; es la política, el pensamiento y la acción de hombres de la política, quienes deben proponerlo y realizarlo

do, lo que genera mayor beneficio. Es la búsqueda de la ley privada o privilegio en sus infinitas formas de interactuar con el Estado lo que, en teoría, les genera el beneficio buscado. Esto obviamente no es así en toda la estructura productiva argentina, donde hay ejemplos maravillosos de competitividad.

Pero lo es en una parte muy importante de la estructura. En consecuencia, no es la fuerza empresarial ni en la Argentina ni otros países del mundo lo que van a impulsar el cambio deseado. Es la *política*, el pensamiento y la acción de hombres de la política, quienes deben proponerlo y realizarlo.

Pero si a nivel de las personas que detentan el poder político no se alcanza un entendimiento con respecto a cuáles son los elementos institucionales, políticos y económicos que hacen a un crecimiento de largo plazo y si no existen planes para ponerlos en marcha y sostenerlos en el tiempo a pesar de sus dificultades, la Argentina seguirá siendo un país en proceso de subdesarrollo económico tal como ocurrió en los últimos ochenta años.

Y si el cambio es con certidumbre de que se llevará a cabo en el tiempo, los empresarios argentinos sabrán adaptarse a un nuevo estadio de productividad y crecimiento.●

Bibliografía

Phelps, Edmund, *Mass Flourishing*, Princeton University Press, Princeton, 2013.

Cortés Conde, Roberto, *Poder, Estado y política*, Edhasa, Buenos Aires, 2011.

Ferreres, Orlando, *Dos siglos de economía argentina, 1880 - 2004*, El Ateneo y Fundación Norte y Sur, Buenos Aires, 2005.

Summers, Lawrence & Prichett, Lant, *The Future of Globalization: Issues, Actors, and Decisions*, Harvard Press, Harvard, 2012.

Rodrik, Dani, *The Globalization Paradox*, W.W. Norton & Company, New York- London, 2011.

North, Douglass C., *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2010.

Acemoglu, Daron & Robinson, James, *Why Nations Fail*, Crown Publishers, New York, 2012.



Depósito de toneles de la industria vitivinícola.

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

5

Sociedad y empresa: educación y empleo. Dilema o síntesis

POR Daniel Funes de Rioja



EL AUTOR. Es abogado y doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Académico titular y director del Instituto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Vicepresidente 4to. y presidente del Departamento de Política Social de la Unión Industrial Argentina (UIA). Presidente de la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), presidente de la Organización Internacional de Empleadores (OIE), copresidente del Grupo de Tareas sobre el Empleo y miembro del Consejo Asesor Internacional de Negocios (B20-G20), presidente del Comité Empresarial de Asesoramiento Técnico de Asuntos Laborales de la Organización de Estados Americanos (CEATAL/OEA). Distinguido por el Gobierno de Francia con las Palmas Académicas, por el Gobierno de Chile con la condecoración de la Orden de Bernardo O'Higgins, y por el Gobierno de Colombia con la Condecoración de la Orden de San Carlos. Académico vicepresidente de la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa, donde ocupa el sitial Manuel Belgrano.

I INTRODUCCIÓN

Para definir los propósitos de este trabajo, es menester aclarar que no pretendemos enfocar todos y cada uno de los aspectos que resultan de la relación entre la empresa, la sociedad y la educación, sino particularizar en las sinergias ineludibles e impostergables que vinculan educación y empleo y el rol empresario al respecto.

Ello es así porque uno de los desafíos más críticos de nuestra comunidad es —a nuestro entender— el de preguntarse no ya si se han de articular, o por qué, la educación, la empresa y el empleo, sino cómo debe vincularse el sistema educativo y el productivo, es decir empresa y educación, qué relacionamiento es deseable y cuál es posible en la actual realidad de nuestro propio país, con una mirada “hacia generaciones futuras”.

La Academia tuvo oportunidad de destacar en un trabajo publicado en 2011, que estábamos asistiendo al fin de una era y los albores de otra, donde: “Una nueva geografía del crecimiento, de las finanzas y el comercio mundial surge en el horizonte. Un grupo heterogéneo de países en desarrollo (los emergentes) pretende alcanzar e imitar los estilos de vida de los países más ricos y avanzados. Millones de personas —sobre todo en Asia— salen de la pobreza y se incorporan productivamente al proceso económico mundial. Las modificaciones en curso tienen causas profundas económicas, demográficas y culturales. La apertura comercial, la inversión extranjera directa y la expansión de los mercados, han abierto las compuertas a un proceso de globalización, que facilita el crecimiento acelerado (la llamada “convergencia”) de los países en desarrollo”¹⁵.

Es en dicho marco en el que nuestra sociedad requiere un replanteo de metas y objetivos, pues está claro que hay muchas asignaturas pendientes si miramos la Argentina en términos políticos, económicos y sociales. Es necesario también definir e implementar en materia de educación y formación de recursos humanos los medios indispensables para esos resultados que la comunidad aspira a concretar.

Cierto es que no se trata de una respuesta unívoca o que se agote en aquellas preocupaciones relativas a la “cuestión educativa”, sino que obliga a conjugar aspectos tan variados como los institucionales, socioeconómicos y aquellos ligados al desarrollo de la infraestructura física y social.

Plantear los vínculos entre educación y empresa no constituye meramente pretender orientar una definición de currícula profesional o de “empleabilidad” en temas de formación de recursos humanos exclusivamente o en la necesidad de proveer mano de obra adecuada para los cambios tecnológicos que se producen y requieren adaptación al sistema productivo.

Por encima de ello, constituye la definición de una matriz de relacionamiento entre sociedad y Estado, así como la interacción entre la empresa privada y la sociedad, lo que se ha dado en denominar *partenariado (partnership)* público-privado.

Los conceptos de competitividad, tanto económica como social, el acceso a la tecnología o a la innovación, no constituyen valores “compartidos” y ello es una falencia muy clara de nuestro sistema, donde la educación y la formación no han puesto el énfasis adecuado y, por otro lado, el propio empresariado no ha conseguido “inculcar” tales valores.

No es de extrañar, pues, que nuestro país haya tenido, a través de las décadas, un descenso en sus metas y prioridades en el plano de la competitividad y que la permeabilidad social ascendente —que fue el vector fundamental que acompañó el proceso de consolidación institucional y desarrollo económico que animaron a las generaciones de 1837 y 1880—, haya ido perdiendo ímpetu hasta casi desaparecer como motivación.

Ésta es una cuestión mayor, diríamos una demanda, en particular, al empresariado que no ha sabido ni podido contribuir a definir un rol de la iniciativa privada en la comunidad que abarque “también dichos planos”.

No puede llamar la atención, por lo tanto, las tendencias populistas o estatistas que se verifican en el comportamiento colectivo y que han quedado corroboradas en múltiples estudios y análisis de opinión. Lo concreto es que hay una desvalorización de lo privado y de la iniciativa privada que va desde el derecho de propiedad como tal (para determinados sectores de la sociedad es lo mismo ser propietario que ocupante), y hasta difiere la percepción sobre el rol de la iniciativa privada y las responsabilidades en materia de productividad o competitividad.

Por ende, la perspectiva del empresario ha de implicar la asunción de un rol, no sólo el proveedor de su producto o servicio sino el de “responder” cómo visualiza su inserción en la comunidad que no es sólo el resultado de su contribución en lo económico, sino que tiene que ver con su lugar en la sociedad, sus interacciones, el reconocimiento (o no) de su protagonismo y la manera en la que ha de expresarse y, como contrapartida, la percepción colectiva que a su respecto se genera.

Ello no significa asumir que dicho relacionamiento impacta directamente tal “imagen”, sea positiva o negativamente, sino que hay un inevitable posicionamiento en la sociedad, a partir del conjunto de valores o creencias sobre los que se construyó la comunidad.

Cuando se observa el desarrollo de acciones —cada vez más frecuentes y expandidas a nivel global— de responsabilidad social empresaria, se puede constatar que tienden a independizar su “resultado” de las motivaciones que las originan, aunque es inevitable el impacto recíproco en las conductas de los individuos como tales.

Al incorporarme como académico titular de esta Academia en la Sesión Pública del 5 de noviembre/2003, tuve oportunidad de señalar que:

“El Foro Ecuménico sobre Responsabilidad Social de la Argentina ha sostenido que: ‘La relación empresa-sociedad se ha definido históricamente en torno a un contrato implícito de carácter esencialmente económico. En el marco de este contrato, las empresas es-

No es de extrañar, pues, que nuestro país haya tenido, a través de las décadas, un descenso en sus metas y prioridades en el plano de la competitividad

15. Bases para una propuesta empresaria de desarrollo nacional, Academia Nacional de Ciencias de la Empresa, Buenos Aires, 2011, p. 7-8.

tarían obligadas a cumplir determinadas funciones como la generación de empleo, la producción con la máxima eficiencia posible de bienes y servicios que satisfagan necesidades, la inversión de parte de sus excedente y el cumplimiento de las responsabilidades legales, en especial las de carácter fiscal’.

Cuando los problemas ambientales, sociales y culturales de una comunidad se potencian al grado que hoy alcanzan; cuando tales problemas, por otra parte, no pueden ser compensados o controlados a través de la acción del Estado y cuando la sociedad civil, a su vez, no dispone de los medios suficientes como para actuar con eficacia en su solución, la importancia estratégica de las empresas aparece como una posibilidad concreta que puede llegar a contribuir decididamente a solucionarlo, al menos, moderar estos problemas.

Ante una realidad como la descrita, es pertinente preguntarse si la única responsabilidad social que compete a las empresas, como afirmara alguna vez Friedman, consiste en incrementar sus beneficios, o si, por el contrario, es importante plantear la conveniencia de configurar un nuevo contrato que complemente al anterior.

Por ello, tomando plena conciencia de la implicancia de sus operaciones, una empresa socialmente responsable sólo podrá ser aquella que, avanzando un paso más allá del cumplimiento legal y de la maximización tradicional de los beneficios, integre voluntariamente en sus prácticas operativas y comerciales consideraciones de índole ética, social y medioambiental”.

Nadie discute ya en el mundo que el rol de la empresa privada es económico pero también excede dicho ámbito. El desafío es, pues, cómo responder y cuál es el “valor agregado” de dicha presencia empresarial.

II MOTIVACIÓN Y FINES

Tradicionalmente, la asociación de la idea de promover la educación como medio de superación personal y permeabilidad social ascendente, parecería que se vincula con un concepto prioritariamente individualista.

Es decir, lleva implícita una consigna que es la de mejoramiento de las calificaciones personales para “entrar” o “mantenerse” en la clase media y a partir, históricamente, de profesiones u oficios con reconocimiento social. La posición económica o el “status social” estaba asociada a ese nivel profesional y preveía sobre otros roles o funciones sociales.

Por su parte, el empresario daba por agotada su contribución a la sociedad cumpliendo su cometido económico, sin que su “valor agregado” tuviera otra referencia que sus respectivos mercados o la exclusiva valoración social de su función de emprendedor.

En todo caso, no creemos que ello fuera poco relevante o insuficiente pues es su función natural. Lo que pensamos es que la dinámica de la sociedad de nuestros días revela otros planos de relacionamiento, acorde con otras demandas de la sociedad.

Hoy la sociedad tiene percepciones y aspiraciones más complejas, a partir de las cuales premia o castiga a los distintos actores de la comunidad y, por su parte, la empresa requiere de un entorno que haga posible su desenvolvimiento.

En tal sentido, hay aspectos de políticas públicas que condicionan estos escenarios pero también hay vasos comunicantes directos. Uno de ellos y —a nuestro entender— el principal, es el vínculo a través de la educación, que se exterioriza por medio de diferentes interrelaciones y que se evidencia cuando existe dicho vínculo y cuando, por el contrario, no se verifica dicho entramado.

La sociedad tiene prioridades. El empresario también. Innovación y tecnología imponen permanentes desafíos. Para ello requiere recursos humanos adecuados en formación técnica y profesional.

Desde el punto de vista del individuo, el desarrollo de habilidades y oficios presupone la admisión de un cierto acuerdo, de lo que podría denominarse un “contrato social con la educación”, para preparar los recursos humanos que hagan posible conciliar las metas productivas de desarrollo económico con las de desarrollo humano.

¿Qué implica ello? Reconocer la necesidad de un sistema educativo moderno y eficiente, el respeto a la currícula y el derecho y el deber social que constituye el cubrir las instancias educativas mandatorias, no sólo por imperio de la Constitución sino por imperativo moral, para concretar la efectiva “igualdad de oportunidades”.

No se trata de discutir si educación pública o privada o los contenidos respectivos específicos, temas que corresponden a los especialistas o decisores en la materia. En cambio, es procedente articular los objetivos respectivos de los modelos desde una cosmovisión que conjugue eficiencia en la administración, definición de metas, evaluación de resultados (índice de deserción incluido) y grados de satisfacción de los actores del sistema, así como hacer conocer las demandas que el mundo —en particular, el empresarial— ha de generar, y las respuestas que pretende para que la llamada inclusión social se pueda concretar a través de una “salida laboral”.

Si la presencia empresarial se concreta sobre esos ejes, las acciones complementarias —incluidas las de apoyo—, a través de financiamiento, equipos o laboratorios, becas o pasantías, cobran un sentido más concreto y positivo.

Campañas como “Todos por la educación” o “Educación, compromiso de todos”, desarrolladas con éxito en varios países de la región constituyen un verdadero reto al compromiso empresarial, como las alianzas estratégicas con centros formativos en diversos países, han ayudado a transformar una mirada indiferente o incluso adversa sobre la iniciativa privada y la economía de mercado, para reconocer el grado de involucramiento del sector empresarial, no sólo con los medios sino también con los resultados.

Hoy la sociedad tiene percepciones y aspiraciones más complejas, a partir de las cuales premia o castiga a los distintos actores de la comunidad

El tema de la cultura empresarial no puede ser una anécdota en la construcción de una sociedad integrada sino que debe ocupar un espacio en el plexo formativo

Según el PREAL,¹⁶ dicho modelo “[...] surgió como una forma de dar respuesta a la baja prioridad que en esos años representaba la educación para los gobiernos nacionales, a pesar de ser ejes importantes de las promesas de campañas presidenciales. Este bajo compromiso, se reflejaba en ‘la falta de continuidad de políticas educativas, la disminución del ritmo de la gestión en el sector con la llegada de cada nuevo ministro y, especialmente, la poca claridad sobre las ejecutorias de manera que se pudieran valorar públicamente los resultados, más que las promesas.’ Así, se dificultaba saber si lo realizado llegaba efectivamente a quienes dan sentido a las políticas educativas: los niños y jóvenes colombianos, los padres de familia, los docentes y la sociedad en general. De la misma manera, no existían canales claros que permitieran a éstos expresar sus necesidades en educación, pues el debate y la evaluación de las políticas educativas estaban restringidos a los gobiernos nacionales y a grupos de expertos en la materia. Así, no existía en el país una iniciativa no oficial que realizara una evaluación sistemática al diseño y desarrollo de la situación de la educación. De la misma manera, no existía información lo suficientemente amplia, oportuna, cualificada y en un lenguaje sencillo que permitiera a la sociedad en general evaluar la pertinencia de los planes de gobierno en educación, sus metas y estrategias y los resultados de sus ejecutorias”.

Sus ejemplos concretos son los siguientes:

Organizaciones / Movimientos empresariales	Organizaciones / Movimientos sociales con participación del sector empresarial
Empresarios por la Educación Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Nicaragua. Educación para la Acción – Educa – República Dominicana. Fundación Ernesto Maduro Abreu – Ferema –Honduras. Juntos por la Educación – Paraguay. Unidos por la Educación – Panamá.	Mexicanos Primero Todos pela Educação Proyecto Educar 2050 Foro Educativo Nicaragüense

Así planteado, debemos afirmar que el tema de la cultura empresarial no puede ser una anécdota en la construcción de una sociedad integrada sino que debe ocupar un espacio en el plexo formativo.

El empresario no puede ser ajeno a las necesidades del mundo educativo y su vínculo mayor es y ha de ser sin duda alguna, el aporte a la investigación, la innovación y la tecnología. De la misma manera, la sociedad y el Estado deben atender la demanda de un entorno adecuado para la inversión privada como parte del “contrato social” por el desarrollo, tanto económico como social.

16. Empresas, fundaciones empresariales y educación en América Latina, Informe N° 64, septiembre 2012.

III LOS RETOS DEL MUNDO DE LA PRODUCCIÓN Y EL TRABAJO

La realidad muestra que de la misma manera que se estudia un mercado para potenciales “nuevos” productos, cualquier empresa de tecnología de punta evalúa la “calidad y cantidad” de la fuerza de trabajo disponible, pues su infraestructura física y social están indisolublemente ligadas. El *soft* ha desplazado al *hard* en materia de prioridades.

Ello es tan así que los fenómenos hoy vigentes de movilidad laboral (*labor mobility*) aparejan migraciones que requieren de certificaciones de competencias profesionales, etc. La razón de ello es que la brecha formativa deja fuera del mercado laboral a muchos trabajadores pero también implica una demanda insatisfecha de recursos humanos desde el punto de vista empresarial.

La experta Magda Cejas en su trabajo “La formación por competencias de los RR.HH. en el ámbito de las organizaciones”, señala con acierto que:

“En el escenario de la educación para el trabajo, el sistema de formación por competencias aparece en la década de los 80 y de los 90, donde se comienzan a introducir los diversos enfoques que hacen posible argumentar la necesidad de vincular la educación con el sector productivo.

En el escenario de la psicología cognitiva se aprecian las competencias a través de tres grandes líneas: la teoría de la modificabilidad cognitiva, la teoría de la inteligencia múltiple y la enseñanza para la comprensión. Respecto de la psicología laboral y organizacional, las competencias surgen como una manera de determinar las características que deben tener los empleados en el desempeño de su actividad laboral, a fin de alcanzar niveles de productividad y competitividad [...] el interés se centra en el surgimiento de las competencias en el escenario del mundo laboral. En este sentido, es de destacar que debido a los cambios y transformaciones suscitados en las empresas al pasar de un modelo fordista a un modelo económico de cara a las tecnologías, a la globalización y al escenario del mercado internacional, en el mundo empresarial se comienza a visualizar un componente en la formación de los recursos humanos llamado ‘competencias’, así entonces las competencias surgen a partir de la década del 60 —Hylans (1994)— cuando se comienzan a implementar nuevos procesos de organización del trabajo. Igual planteamiento emerge de los estudios de Mettens (2000) quien alude a la aparición de las competencias laborales a partir de la década de los 80 en varios países donde era evidente la brecha existente entre el sector productivo y el educativo, sumando a la necesidad de formar adecuadamente a los trabajadores con el fin de mejorar el desempeño de éstos en su función laboral. Esta concepción integral de la formación por competencias se comienza a conocer,

La realidad muestra que de la misma manera que se estudia un mercado para potenciales “nuevos” productos, cualquier empresa de tecnología de punta evalúa la “calidad y cantidad” de la fuerza de trabajo disponible

ya que los procesos formativos tradicionales no daban respuestas a las necesidades de la empresa y lo que se buscaba era poner en práctica procesos formativos que consistían en saberes relacionados con los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarios para desempeñar correctamente una actividad profesional concreta. En el mundo del trabajo se han incorporado nuevos elementos que implican algo más que los conocimientos, habilidades, destrezas y que son los aspectos propios de las personas y que permiten tener un desempeño competente y una formación más flexible. Se requería evolucionar en formación de cara a las innovaciones que surgían en el mundo del trabajo y a la necesidad de mantener la competitividad y la productividad. Los sistemas formativos ocupacionales tradicionales fueron diseñados para atender a organizaciones tayloristas y fordistas. Es decir que un sistema que sólo proporcionaba respuestas a la sociedad industrial, pero no a la sociedad que resurgía: la sociedad del conocimiento. Así comienza entonces a desplegarse un proceso de enseñanza que facilita la transmisión de conocimientos y la generación de habilidades, destrezas que permite lograr un desempeño idóneo y eficiente, un proceso fundamentado en conocimientos a través del desarrollo de las capacidades que tenga el trabajador para aplicarlas a su actividad laboral, es decir lo habilita para aplicar sus competencias en los diferentes contextos laborales, por tanto el trabajo competente resultante de esta actividad incluye como valor agregado los atributos del trabajador lo que constituye una plataforma que facilita su capacidad para solucionar situaciones circunstanciales y problemas que surjan durante su actividad laboral”.¹⁷

En la disertación académica producida el 25 de abril de 2007 en esta Academia, el Dr. Javier Villanueva destacaba que: “[...] El contexto es muy importante, la capacidad de ajuste es muy importante y el conocimiento es muy importante. [...] Es decir, se metió adentro de las empresas la gestión del conocimiento ¿Cómo es que se hace el conocimiento? Pero no sólo cómo se hace para responder, sino cómo se hace para entender lo que pasa, los cambios. Porque estamos en una posición evolucionista. [...] Hay países que dedican más fondos al conocimiento y sobre todo le dan más atención a la idea de que el conocimiento es clave. Pero no es un conocimiento cualquiera, es el conocimiento profundo, de entender qué es lo que pasa, cómo innovo y cómo respondo a eso para alcanzar una posición competitiva. [...] Ciertamente, la educación es la base del desarrollo. Pero es la educación inclinada a producir conocimiento y capacidad de producir respuesta innovadora de manera de generar buenas posiciones económicas. Ésa es la

17. *Relaciones laborales en el mundo. 43 Estudios en homenaje al Profesor Luis Aparicio Valdez de sus amigos profesores e investigadores de los cinco continentes*, de la Asociación Peruana de Relaciones del Trabajo, Editora y librería jurídica Grijley, 2008, ps. 274-276.

cuestión [...] una pieza central de las nuevas ideas, entre otras cosas, es producir avances tecnológicos. Lo que está muy ligado con una discusión central sobre el rol del conocimiento en las empresas”.¹⁸

Ello es así porque las tecnologías de la información han sido una importante influencia en la transformación de los negocios durante los últimos veinte años. Antes del cambio de siglo, Tim Berners-Lee, el inventor de la World Wide Web, ya había profetizado que: “El próximo siglo va a poner nuestro mundo del revés. Internet combina personas e ideas más rápidamente que nunca. Y esa combinación lo cambia todo. Las convenciones sociales básicas de la era industrial —una carrera profesional estable, horario laboral de nueve a cinco, incrementos graduales (aunque no constantes) de salario— partían de la noción básica de que las personas movían sus cuerpos en respuesta a la información. Si querías comprar algo, ibas a la tienda. Si querías construir algo, trabajabas en una fábrica. En la economía en red, la creación de valor no requiere este tipo de movimiento físico. Los ingresos no se acumulan en forma de dinero efectivo sino de clics [...]. Lo mejor de la tecnología es que nos obliga a imaginar el mundo desde cero. Y al hacerlo nos ofrece la posibilidad de redescubrir lo que es de verdad importante”. Por ello, el autor concluye en que “es posible que el siglo XXI no ponga nuestro mundo del revés. Sino del derecho”.¹⁹

Por ello y en consonancia con lo antepuesto, no podemos sino coincidir con Peter Senge al afirmar en *La quinta disciplina* que: “Las organizaciones que cobrarán relevancia en el futuro serán las que descubran cómo aprovechar el entusiasmo y la capacidad de aprendizaje de la gente en todos los niveles de organización”.²⁰

Son muchas y palpables las experiencias en que —a modo del “Genius Bar” de Apple—, vemos desplegar la prevalencia del *soft* sobre el *hard*, de la capacidad no sólo de inventar sino también de resolver los problemas tecnológicos a partir del desarrollo de las capacidades y habilidades del ser humano.

En definitiva, acceso a la educación y a la formación profesional como camino a la información, la innovación, la tecnología y el empleo de calidad.

IV MODELO INTEGRADO EDUCACIÓN-PRODUCCIÓN

En nuestro país, recuerda Domingo F. Sarmiento, en su diario *Campaña en el Ejército Grande*: “Si la libertad argentina sucumbe, es decir, si el caudillaje triunfa de nuevo, habré sucumbido yo también con los míos y el mismo polvo cubrirá Civilización y Barbarie”. Con la clara convicción de que “las escuelas son la democracia”, porque “la escuela de hoy —decía el genial sanjuanino— es el presu-

18. La administración del conocimiento estratégico, en ANCE, *Debates académicos*, Tomo I, ps. 41 a 44.

19. Modelos de negocio, tecnología de la información y la empresa del futuro, en *Reinventar la empresa en la era digital* de Haim Mendelson, Stanford University, ps. 74-5.

20. *La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*, cap. Tecnología de la capacitación y desarrollo organizacional, Granica, Buenos Aires, 2005, p. 12.

Es en el referido contexto en el que se desarrolló nuestra sociedad y se llegó a la conjunción de evolución institucional, desarrollo económico y social, con fuerte inclusión por y a partir de la educación

puesto de la política dentro de diez años, cuando los niños sean ciudadanos... Hay que educar al soberano”²¹

Por su parte Estrada pensaba que “[...] ninguna forma política reclama también una moralidad tan severa como la forma democrática” porque “si los gobiernos fundados en iniquidad o en error pueden prescindir de la moral o alimentarse de una lucha insoluble contra ella, el gobierno del pueblo por el pueblo, que la reconoce como fundamento, no puede existir sino por el acatamiento de su soberanía y adaptando a sus principios todos los actos del hombre en su capacidad social”. Y ante la pregunta de “¿Cuál es el medio de desenvolver la moral y darle su imprescindible jerarquía respecto del hombre en su capacidad personal y social?”, el ilustre constitucionalista y tribuno respondía con firmeza y sin hesitar: “educar”; proclamando con énfasis que es “la educación popular la única esperanza de éste y todos los pueblos que, aspirando a la libertad, aspiren a habilitarse para las austeras funciones cívicas de la democracia”²²

Cito a dichos autores porque como bien lo indica el Dr. Juan José Cresto — presidente de la Academia Argentina de la Historia y ex director del Museo Histórico Nacional— en el prólogo del libro escrito por el distinguido académico Carlos Pedro Blaquier *Alberdi y Roca. Proyecto y realización de la Argentina exitosa*, (pág.10. Editorial Lons, Buenos Aires, 2005), el proyecto que encararon dichas generaciones, partió de la premisa de que: “Nada se hubiera podido hacer si no hubiéramos contado con el impulso educacional de Sarmiento. Este visionario comprendió que la instrucción pública era el primer paso para mejorar el nivel de la sociedad. Tenía clara idea de que él no podría ver los frutos porque se logran a través del tiempo. A diferencia de aquellos dirigentes políticos que realizan obras de rédito inmediato para ser electos o reelectos, Sarmiento sabía anticipadamente que los frutos de su política se verían recién después de su muerte, pero lo hizo”²³

Es en el referido contexto en el que se desarrolló nuestro país y nuestra sociedad y se llegó a la conjunción de evolución institucional, desarrollo económico y social, con fuerte inclusión por y a partir de la educación y la formación cívica.

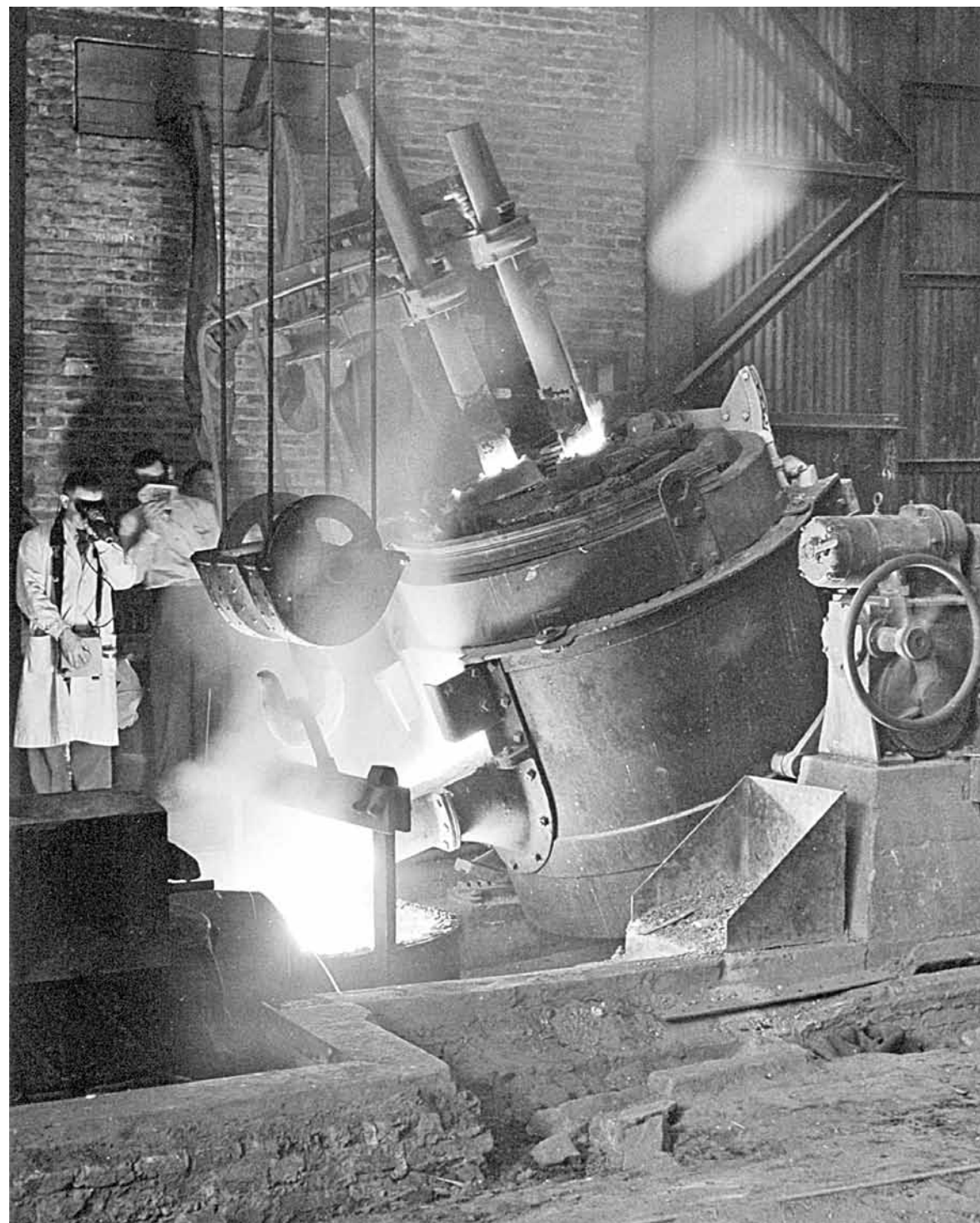
Ahora bien, en la globalización, con los cambios tecnológicos a los que asistimos y las necesidades que impone no sólo dicho cambio sino también la “velocidad” de tales transformaciones, la adaptación de los modelos de educación y formación no es una opción sino una necesidad.

Sumamente ilustrativo resulta —en épocas recientes y para un país de alto desarrollo como es Estados Unidos de América— el análisis de Robert B. Reich (ministro de Trabajo del presidente Bill Clinton) en su libro *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI* donde sostiene que: “[...] la amplia brecha entre los ricos y los pobres parece estar relacionada con una creciente diver-

21. En “El pensamiento constitucional de Sarmiento”, por Segundo V. Linares Quintana, publicado en *Homenaje al Académico Dr. Segundo V. Linares Quintana*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013, ps. 1065 7 1152.

22. La racionalización moral de la política, por Segundo V. Linares Quintana, en *Homenaje al Académico*, cit., ps. 1031-1032.

23 Editorial Lons, Buenos Aires, 2005, p. 10.



Colado en un horno eléctrico de La Cantábrica.

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

Con los cambios tecnológicos y las necesidades que impone no sólo dicho cambio sino también la “velocidad” de tales transformaciones, la adaptación de los modelos de educación y formación no es una opción sino una necesidad

gencia en la cantidad de dinero que recibe la gente por el trabajo que realiza. Y esta divergencia, a su vez, parece tener algo que ver con su nivel de formación. Si usted es graduado universitario, sus ingresos mejoran; si no lo es y, especialmente, si es varón, sus ingresos son insuficientes. Además, la tendencia no se circunscribe a Estados Unidos; esto ocurre en muchos otros lugares del mundo. Para comprender su causa fundamental, es necesario volver a considerar la economía mundial y las diferentes funciones que la gente está llegando a desempeñar dentro de la misma”.

Y, en el capítulo 18, continúa:

“A los norteamericanos les interesa hablar de la educación. Todos tienen sus puntos de vista acerca de la educación porque es uno de los pocos temas en los cuales todos pueden afirmar que han tenido alguna experiencia directa. Los que tienen opiniones más firmes suelen ser aquellos donde la experiencia ha tenido un efecto menos duradero. Las personas verdaderamente formadas comprenden lo multifacéticas que son las metas de la educación en una sociedad libre y qué complejos son los medios de lograrla. Tengamos en cuenta que el sistema educativo norteamericano de mediados de siglo se adaptaba muy bien a la estructura predominante de la producción de alto volumen, dentro de la cual sus jóvenes iban a tener un empleo. Las escuelas norteamericanas reflejaban la economía nacional, con un programa dividido netamente en temas, que se enseñaban en períodos de tiempos predecibles, dispuestos secuencialmente por grados y controlados por exámenes estandarizados mediante los cuales se procuraba descartar los elementos deficientes y devolverlos para ser nuevamente procesados. “Durante la última década del siglo veinte, si bien la economía se ha modificado sensiblemente, la estructura y la función del sistema educativo norteamericano siguen siendo aproximadamente las mismas. Pero comienza a advertirse una sensación de crisis en torno a la enseñanza, mientras diariamente se publican en la primera plana de los diarios los desagradables contornos que el problema ha llegado a tener. Sin embargo, el quid de la cuestión es que la enseñanza no ha cambiado para peor; sino que simplemente no ha cambiado. Al comienzo de su campaña presidencial, George Bush se confirió a sí mismo el prometedor título de “Presidente de la Educación”. Pero, si bien siguió adoptándolo después de su elección, el significado del mismo fue elusivo, puesto que Bush no deseaba invertir más dinero en educación y en lugar de eso instó a las escuelas a arreglárselas por su cuenta. Algunos individuos que se denominan a sí mismos “reformadores” educativos sugieren que los planes estándar de estudio se hagan aún más uniformes en toda la nación y que los exámenes estandarizados sean aún más determinantes de lo que los jóvenes han asimilado mientras se

desplazan por la cinta transportadora (desde luego, los exámenes estandarizados, siguen siendo, como antes, un método muy preciso de estimar la habilidad de los jóvenes para rendir exámenes estandarizados). Con notable frecuencia, en la sociedad norteamericana, cuando la necesidad de un cambio es más urgente, se hacen más insistentes las voces que reclaman ‘volver a las fuentes’.

”La verdad es que, mientras la gran mayoría de los jóvenes y niños norteamericanos todavía están sometidos a una educación estandarizada, concebida para una economía estandarizada, una pequeña parte no lo está. En 1990, el término medio de los jóvenes americanos estaba deficientemente educado para competir en una economía mundial de alto valor, pero dentro de ese promedio había una amplia variedad. Los niños norteamericanos en su conjunto están detrás de sus compañeros en Canadá, Japón, Suecia y Gran Bretaña, en cuanto a sus habilidades para las matemáticas, la ciencia y la geografía. El 17% de los jóvenes norteamericanos de diecisiete años son prácticamente analfabetos. Algunos niños norteamericanos casi no reciben educación y la de muchos más es escasa. Pero otros —no más del 15 al 20%— están siendo adecuadamente formados para una profesión simbólico analítica”.

Desde esa perspectiva “global”, ¿cómo adecua sus políticas el empresario? En primer lugar, recordando a Michael Porter cuando expresa que: “La ventaja competitiva de las empresas ya no pasa por el capital, ni por la tecnología. Lo que diferencia a las compañías exitosas de las mediocres es la capacidad de atraer a los mejores, motivarlos y lograr que trabajen entusiasmados por lo que hacen”.

Hasta acá se diría que, en todo caso, el interés empresarial es parte de sus necesidades de abastecimiento y no de su responsabilidad social.

Es cierto pero es un solo punto de partida, que acerca al empresario al tema y aunque no lo comprometa necesariamente, le indica una prioridad.

Permítasenos ahora ponerlo bajo otro ángulo. Nuestro país tuvo su esplendor económico y consolidó sus instituciones políticas, mientras concretó los mejores esfuerzos por “educar al soberano”. Allí conjugó modelo productivo con efectiva inclusión social a través de la educación que le permitió alcanzar la legitimidad institucional con el voto universal. El secreto de ello —más allá de los esfuerzos desplegados por los llamadas generaciones del 37 y del 80— no fue la riqueza de nuestras pampas, sino la capacidad de crear un proyecto sugestivo de vida en común que no estaba exclusivamente basado en identidad de origen o valores, lengua o religión, sino en una educación que convirtió habitantes (migrantes o no) en ciudadanos, a partir de la educación como factor de cohesión social, convergencia política y principios de economía de mercado.

Si ello es compartido como explicación o fundamento, debe entenderse que la “misión empresarial” sólo puede aceptarse válidamente como parte de un sistema educativo que “arbitre” la necesidad y complementariedad de los distintos roles o funciones.

Nuestro país tuvo su esplendor económico y consolidó sus instituciones políticas, mientras concretó los mejores esfuerzos por “educar al soberano”

Es importante conocer las instituciones de formación, particularmente valoradas por las empresas, por dentro y fuera de la oferta tradicional

Mucho se ha hablado del concepto “disvalioso” de la empresa privada, especialmente en Latinoamérica. Ahora bien, si en términos de “producto” la economía de mercado resulta incontestable (sin que ello implique negar el rol del Estado) y en materia de empleo el 90% en el mundo —según el Banco Mundial— proviene del sector privado, es difícil comprender las razones que motivan esta “percepción”.

En las sociedades de países desarrollados (y aún hoy en los “emergentes”) el empresario ocupa un lugar en la sociedad a partir no sólo de su función específica sino porque la capacidad de construir o coadyuvar en la definición del vínculo entre empresa, educación y empleo que se traduce en la relación o reconocimiento recíproco entre empresa —particularmente la privada— y la comunidad en la que actúa.

V EXPERIENCIAS EXITOSAS QUE VINCULAN A LA EDUCACIÓN CON LAS EMPRESAS

Permítasenos ejemplificar ahora con casos concretos que —en nuestro país y en forma reciente— vinculan la educación y la empresa y pueden señalarse como emprendimientos positivos y en la dirección adecuada.

En primer lugar el propio Estado ha promovido y hay que reconocerlo, esta relación a través del programa “Responsabilidad social y trabajo decente, una iniciativa exitosa de sinergia público-privada” cuando en su Mesa Técnico Temática sobre “La capacitación para la empleabilidad de los jóvenes”, da respuesta a la pregunta “¿Por qué se necesita de las empresas para mejorar la Formación Profesional? señalando que: “Teniendo presente los desafíos que plantea el escenario sociolaboral actual, el Ministerio de Trabajo busca desarrollar una política de fuerte articulación con los actores del mundo productivo a fin de asegurar la implementación de acciones de formación que impacten en el mundo del trabajo” para “identificar y definir las calificaciones actualmente requeridas en los trabajadores, mediante la participación activa de representantes del sector empresarial”.

Se reconoce la relevancia que para el diseño de las políticas de empleo tiene la información referida a las estrategias que realizan las empresas de manera privada en el proceso previo a la capacitación y que es importante conocer las instituciones de formación, particularmente valoradas por las empresas, por dentro y fuera de la oferta tradicional.

Dentro de las alternativas de formación profesional, el Estado destaca que: “Resulta prioritario establecer, de manera conjunta con las empresas, las ventajas del aprendizaje en el puesto de trabajo, especialmente en la modalidad de Prácticas Laborales Calificantes, que pone particular acento en uno de los supuestos centrales de la formación profesional: la formación continua a lo largo de la vida profesional y que requiere de trayectorias formativas que permitan combinar el aprendizaje formal con escenarios menos estructurados, que se articulan en una red de alternativas flexibles, complementarias y diversificadas”.

Concluye en la necesidad de un sistema “de formación profesional basado en competencias laborales, lo cual implica la normalización y certificación de competencias de los trabajadores a nivel sectorial, dando transparencia a la calificación efectiva de los trabajadores y logrando un trazado de planes de carrera al interior de las empresas de acuerdo a parámetros de calidad humana en términos técnico-productivos”. Puntualiza que “cada vez más la descripción de puestos de trabajo de los convenios colectivos basados en clasificación de tareas resultan insuficientes, pudiendo abordarse ahora la negociación desde la estructura de las competencias, vinculando la organización del trabajo con las capacidades y posibilidades de profesionalización de los trabajadores y que es desde esta óptica de la formación profesional que la iniciativa de responsabilidad social y trabajo decente debe dar respuesta a uno de los problemas centrales de la actual agenda laboral, como lo es el desempleo juvenil, pues corresponde abordar estos problemas en el marco de los actuales cambios técnicos y las transformaciones estructurales ocurridas en las últimas décadas, poniendo especial énfasis en la relación entre educación y trabajo. Dicha relación no sólo es clave en el sentido por el cual un deficiente nivel educativo reduce las posibilidades de ingreso a un buen empleo, sino también en el sentido contrario, desalentando la continuidad de los estudios debido a una temprana inserción en empleos precarios. Sin duda, ambas circunstancias se convierten en serios obstáculos para que los jóvenes superen las barreras del trabajo no calificado”.

Como resultado de esta articulación de esfuerzos se conformó la Red de Empresas “Jóvenes con Futuro” con participación de empresas líderes y cámaras empresarias.

El objetivo de tal iniciativa ha sido la de capacitar y generar oportunidades de trabajo a jóvenes de entre 18 a 24 años con problemas de empleo, debido a sus bajos niveles formativos o su escasa o nula experiencia laboral, brindándoles la oportunidad de adquirir competencias mediante la capacitación en aula y en puestos de trabajo, poniendo especial énfasis en la educación como herramienta para su inclusión social.

Por su parte, en la Declaración Tripartita de Principios “Sobre las empresas multinacionales y la política social”, la Organización Internacional del Trabajo declaró:

“Los gobiernos, en cooperación con todas las partes interesadas, deberían elaborar políticas nacionales en materia de orientación y formación profesionales que guardan estrecha relación con el empleo. Esto es, el marco dentro del cual las empresas multinacionales deberían aplicar sus políticas de formación profesional. En sus operaciones, las empresas multinacionales deberían asegurarse de que se proporcione una formación apropiada a sus trabajadores de todos los niveles en el país de acogida, habida cuenta de las necesidades de la empresa, así como de la política de desarrollo del país de acogida. Esa formación, en la medida de lo posible, debería permitir la obtención de calificaciones profesionales de uti-

Como resultado de esta articulación de esfuerzos se conformó la Red de Empresas “Jóvenes con Futuro” con participación de empresas líderes y cámaras empresarias

En la 1ª Jornada sobre Responsabilidad Social en el Sector Alimentario, realizada en junio de 2013, en la UCA, pudimos conocer diferentes programas implementados por las empresas y relacionados con la educación

lidad general y promover las oportunidades de carrera. Esta labor debería efectuarse, siempre que sea apropiado, en cooperación con las autoridades del país, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las instituciones competentes de carácter local, nacional o internacional.

Las empresas que operen en los países en vías de desarrollo deberían participar, junto con las empresas nacionales, en programas que incluyan fondos especiales y que cuenten con el apoyo de los gobiernos de los países de acogida y con el apoyo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y que tengan por objeto fomentar la formación y desarrollo de las calificaciones profesionales y proporcionar orientación profesional y serían administrados conjuntamente con las partes que presten su apoyo a los mismos. Siempre que sea practicable, las empresas multinacionales deberían proporcionar los servicios de un personal calificado para prestar ayuda a los programas de formación profesional organizados por los gobiernos, como parte de su colaboración al desarrollo nacional.

Las empresas multinacionales, en cooperación con los gobiernos y en la medida compatible con su buen funcionamiento, deberían ofrecer oportunidades en el conjunto de la empresa para ampliar la experiencia del personal directivo local en campos apropiados, como, por ejemplo, las relaciones de trabajo”.

En la 1ª Jornada sobre Responsabilidad Social en el Sector Alimentario bajo el título “La cooperación como estrategia para contribuir con estilos de vida más saludables”, realizada en junio de 2013, en la Universidad Católica Argentina, tuvimos oportunidad de conocer diferentes programas implementados por las empresas y relacionados con la educación.

En este sentido podemos hacer referencia al implementado en 2013 por Bodegas de la Argentina (cámara empresaria que nuclea a más de 250 bodegas de todo el país), cuyo objetivo fue dirigir la política de donaciones de productos y recursos —haciendo foco en la educación e implementándolo en las escuelas de comunidades próximas a las empresas— y su finalidad fue fomentar la finalización de los estudios de educación media.

En particular, la Bodega Navarro Correas puso en práctica un programa denominado *Learning for Life* (Aprendiendo para la vida), que comenzó en 2009 y que consistió en becas para la formación de profesionales en sectores productivos de interés para el desarrollo local.

Asimismo, Coca Cola Argentina estableció metas a largo plazo que fueron plasmadas en su Visión 2020 donde se incentiva al desarrollo de las comunidades a través de la educación. Uno de estos programas —denominado Escuelas del Bicentenario— es el que apoya el proyecto de IIPPE Unesco “Escuelas del Bicentenario”, cuyo objetivo es colaborar con la mejora de escuelas primarias públicas que atienden a población vulnerable en todo el país y contribuir con el di-

seño de políticas públicas que contribuyan a la mejora escolar. Del mismo modo, el programa Becas con Cimientos puesto en práctica desde 2002 colabora junto a la Fundación Cimientos para promover el acceso a la educación y evitar el abandono escolar en sectores vulnerables.

Del mismo modo, el Grupo Arcor, conjuntamente con la Fundación Arcor, desarrolla diferentes Iniciativas Territoriales, a través de Programas Comunidades Educadoras, la Iniciativa Juntos por la Educación, Fortalecimiento Comunitario y Acciones Educativas Locales cuyo objetivo es el de promover y desarrollar propuestas de formación como el Programa de Desarrollo Lingüístico y Cognitivo Infantil donde trabajaron 142 organizaciones y capacitaron 910 adultos que trabajan en torno a la infancia.

Siempre teniendo como objetivo la educación, el Grupo Canale desarrolló el programa Camino de Encuentro, para escuelas agrotécnicas basado en una idea o concepto central de ir de lo educativo a lo profesional.

Con relación a Mastellone Hnos. SA, con su programa “La Serenísima va a la escuela”, se vincula con el medio educativo a través de iniciativas tendientes a desarrollar hábitos alimenticios saludables basados en una dieta equilibrada y variada, que incluya los distintos grupos de alimentos que ayudarán luego al mejor desarrollo físico e intelectual de niños y jóvenes.

En línea similar, Molinos Río de la Plata promueve programas en las escuelas —por ejemplo, “Comer Rico, Comer Sano”— que buscan contribuir a la difusión de estilos de vida saludable, reafirmando la relación entre la empresa y la comunidad educativa.

También PepsiCo Argentina, a través de su Fundación PepsiCo, puso en ejecución el Programa Aprender. Se trata de becas orientadas a prevenir y disminuir el abandono escolar en los últimos tres años del secundario, y su objetivo es brindar herramientas que permitan mejorar el acceso y la continuidad a los jóvenes que no cuentan con los recursos económicos necesarios y que demuestren esfuerzo, buen rendimiento, buena conducta y compromiso con sus estudios. Este programa está dirigido a estudiantes de enseñanza media (de 3er. a 5to. año).

Por su parte, Cervecería y Maltería Quilmes puso en práctica un programa denominado Futuro Posible, que pone el foco en: Educación, Inclusión y Vulnerabilidad, y presta colaboración en la formación, desarrollo personal y profesional de estudiantes carentes de recursos económicos que demuestren esfuerzo y compromiso con sus estudios. Además, el Programa Nacional de Acompañamiento Escolar para Estudiantes de Escuelas Técnicas, colabora con la formación, desarrollo personal y profesional de estudiantes de los tres últimos años de la escuela secundaria, y les brinda diferentes herramientas para que puedan construir su futuro.

En este sentido ha creado becas universitarias de investigación, orientadas a estudiantes avanzados de las carreras de Ingeniería, con el objetivo de apoyar proyectos de mejoras e innovación en la industria cervecera. Así también, junto a la Universidad Nacional del Litoral y a la Universidad Nacional de Salta, se realizan talleres educativos dirigidos a estudiantes universitarios avanzados, con las temáticas de manufactura de clase mundial.

El Grupo Canale desarrolló el programa Camino de Encuentro, para escuelas agrotécnicas basado en una idea o concepto central de ir de lo educativo a lo profesional

Ledesma SAAI contribuye con el Programa de Capacitación Informática, dándoles a los jóvenes jujeños herramientas básicas y avanzadas

La Compañía Azucarera Los Balcanes SA construyó en las inmediaciones del Ingenio La Florida, la Escuela República de Croacia, cuyo alumnado está formado, básicamente, por los hijos y familiares de los empleados del ingenio. También contribuyó a la creación de la primera Universidad privada de gestión laica del Norte argentino: la Universidad de San Pablo-Tucumán, que contempla, en su Plan Estratégico de Desarrollo Institucional, un aporte directo a la integración Andina del NOA, creando nuevos puentes de cooperación entre naciones. La proyección Andina de la Universidad tiene su correlato en una comprensión de la importancia estratégica del Océano Pacífico como medio de intercambio comercial y cultural para la provincia y la región.

Ledesma SAAI contribuye con el Programa de Capacitación Informática, dándoles a los jóvenes jujeños herramientas básicas y avanzadas de informática. Este programa es gratuito y abierto a toda la comunidad y sus objetivos son reducir la brecha digital y mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes. Este programa está dirigido a la población de menores recursos económicos de la región y, específicamente, a los mayores de 16 años que están en transición entre la escuela y su primer empleo. También se ofrecen cursos a medida para instituciones públicas u organizaciones de la comunidad, como centros vecinales, asociaciones de jubilados, escuelas, hospitales y policía.

La misma empresa desarrolla un programa Escuela-Empresa y prácticas profesionales. Dicho programa consiste en recibir en su complejo agroindustrial a alumnos que realizan prácticas en sus instalaciones con el objetivo de aprender la resolución de problemas técnicos reales. También en el programa Articulación con la Escuela Técnica Herminio Arrieta, se apoya a la escuela en su plan de acercar la enseñanza al mundo del trabajo; su propósito es promover la cultura del trabajo y ofrecer los medios que permitan la inserción laboral de aquellos chicos que no siguen estudios superiores.

Podemos mencionar también que Citrusvil —del Grupo Lucci de Tucumán—, cuenta con programas como Educación en Valores, que se refiere a un complemento a la educación formal de nivel inicial, primario y secundario y está compuesto por dos etapas en nivel primario y dos en secundario, donde se desarrollan temas como “Educambiente” o “Proyección laboral”. Otro es el Fomento de la escolaridad con Randstad SA (ex Sesa Select), donde se logró afianzar el esquema de acción de trabajo conjunto y se abrió el diálogo con otras empresas, instituciones y ciudadanos responsables, lo que posibilita la creación de un modelo factible de replicación, acortando distancias, unificando el mensaje de “concientización” sobre la importancia de los beneficios de concluir la escolaridad, previniendo de esta manera el trabajo infantil. Aquí se crearon los programas “Juntarte y jugar para aprender”. También se llevó a cabo el proyecto “Mi primer empleo” de inserción laboral para jóvenes en el NOA, principalmente aplicable en las fincas citrícolas.

Asimismo es importante señalar que en el marco del proceso del G20 los empresarios reunidos en el B20 —Business 20— decidieron constituir a través de la Organización Internacional de Empleadores y del BIAC (Business Industrial Advisory Committee de la OCDE) la Red Global de Aprendizaje.



La actividad en Puerto Madero en los albores del siglo XX.

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

Dicha iniciativa fue el resultado del claro diagnóstico de que aun en los países líderes de desarrollo económico y social —o sea los industrializados—, el tema del desempleo juvenil, la formación para los nuevos oficios y habilidades requeridas para las nuevas tecnologías y la brecha entre el sistema educativo y la empresa indicaban la necesidad de tomar el liderazgo en esta materia.

Así, la red mencionada ha quedado constituida, en 2014, a nivel internacional bajo la Presidencia de Telefónica de España y con el Secretariado de la Organización Internacional de Empleadores y el decidido apoyo de la Organización Internacional del Trabajo.

También se han comenzado a constituir redes nacionales en la materia, y debemos citar en particular los casos de Indonesia, Turquía (cuyo lanzamiento ha sido en ocasión de la reciente reunión del B20 con el G20, en Antalya-Turquía en febrero del presente año) y destacar que en la última Cumbre Empresarial Iberoamericana, celebrada en Veracruz -México, en diciembre de 2014, las organizaciones empresariales de cúpula suscribieron un compromiso para concretar dicha iniciativa en cada uno de los países de la región.

Las redes nacionales aludidas han de tener como finalidad desarrollar soluciones para los desafíos locales, compartir e intercambiar experiencias y trabajar en forma conjunta para mejorar el marco legal bajo el cual se rigen los regímenes de aprendizaje y pasantías en cada uno de esos países, a efectos de crear el entorno normativo que facilite su utilización y aplicación práctica.

Con relación a América Latina, el ya citado Informe del PREAL destaca los casos de:

a) Colombia: Cerca del 68% de las 90 organizaciones empresariales registradas, trabajan por mejorar la educación básica y 66% por la media. Un porcentaje menor (cerca del 29%) actúan a favor de la educación superior, la primera infancia (25%).

Principalmente se ocupan de aportar a mejorar el trabajo y los procesos en el aula, bien implementando o apoyando la implementación de estrategias o modelos pedagógicos en competencias básicas, nuevas tecnologías u otros temas de relevancia para la socialización de los estudiantes.

También se aportan subsidios o apoyos que disminuyan los riesgos de deserción de los estudiantes por factores asociados a alimentación, transporte, materiales u otros gastos educativos, estrategias para disminuir las brechas de inequidad, se preocupan por la mejora de la gestión de las instituciones escolares, por el mejoramiento, la construcción o el acondicionamiento de la infraestructura, o por la dotación necesaria representada en laboratorios, materiales didácticos, equipos de cómputo, etc.

Buscando disminuir las brechas entre la educación media y la superior, un 22% de estas organizaciones implementan programas para fortalecer las oportunidades de desempeño en el mundo laboral continuando en algún tipo de formación que lo propicie. Otras, en aras de aportar al acceso de calidad, administran programas o instituciones educativas. Un porcentaje menor destinan sus recursos a incentivos para docentes.

b) El Salvador: De 37 empresas y fundaciones identificadas, las intervenciones se concentran en la educación básica y media. Se apoyan principalmente programas de mejoras de infraestructura, dotación y subsidios a la educación a través de programas de becas.

c) Guatemala: Se identificaron 56 organizaciones relacionadas con el sector empresarial, de las cuales un 80% intervienen principalmente en pro de la educación básica y 70% priorizan también las acciones para beneficiar a los estudiantes del secundario y brindar oportunidades de acceso a la educación superior (15%).

d) Honduras: 28 organizaciones invierten principalmente en educación básica y niveles posteriores. Algunas organizaciones tienen iniciativas en beneficio de la primera infancia y en pro de la educación superior.

e) Nicaragua: 14 organizaciones que promueven a niños y jóvenes escolarizados y sus centros educativos, a través de dotación o suministro de materiales, mejoras en la infraestructura para el acceso de calidad a la escuela, etc.

f) República Dominicana: Se han identificado 30 organizaciones concentradas en su orden en la educación básica y media y en menor proporción pero con iniciativas en la superior y primera infancia. Principalmente las acciones se encaminan a la entrega de subsidios, donaciones [...].

Sumamente útil resulta recoger la información proporcionada por la OIT en esta materia. En su informe a la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012, en un estudio llamado “La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!”, se destaca que: “La educación y formación de los jóvenes, al igual que el aprendizaje permanente, favorecen la creación de un círculo virtuoso de mayor empleabilidad y productividad, empleo de mejor calidad, incremento de los ingresos y desarrollo en general. Su importancia es aún mayor en una era de globalización y acelerado progreso tecnológico y en un mundo de trabajo en el que las aptitudes interpersonales son tan decisivas como las calificaciones profesionales para mejorar la empleabilidad de los jóvenes. Para encontrar un nicho de mercado en una economía global que cada vez requiere mano de obra más especializada es indispensable que los países mejoren continuamente los niveles de educación y competencias de su fuerza de trabajo”.

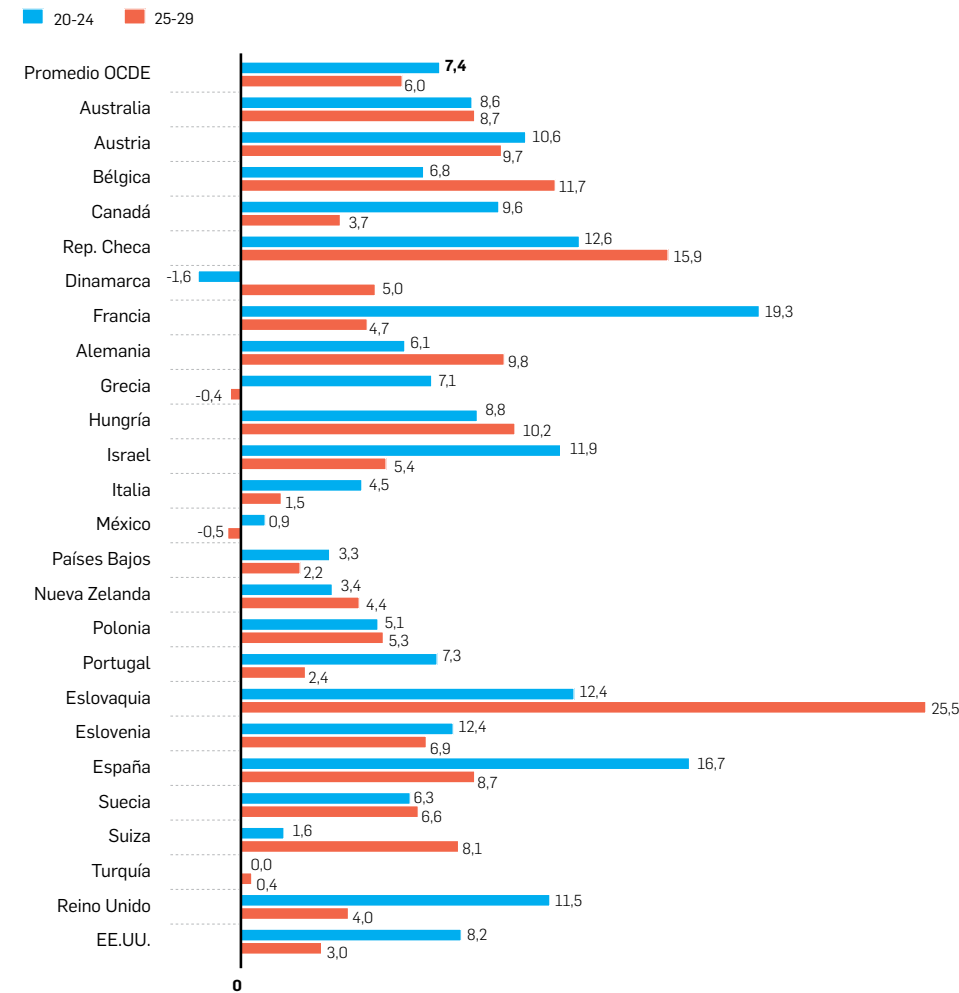
Es por ello que recoge información de los países de la OCDE que muestra que existe una correlación entre los niveles de empleo juvenil y el nivel de instrucción, con una tasa de empleo de las personas entre los 15 y los 29 años, que terminaron sus estudios secundarios superiores, mucho más elevada que la de los jóvenes que no han obtenido ningún diploma. Al respecto, haber terminado los estudios secundarios superiores reduce la tasa de desempleo de las personas de edades comprendidas entre los 20 y los 24 años en 7.4 puntos porcentuales y en 6 puntos porcentuales en el caso de las personas entre los 25 y los 29 años de edad pues con la mejora del nivel de instrucción, disminuye la incidencia del desempleo de larga duración. Sin embargo, como se verá más adelante, en muchos países la educación no es una garantía de empleo.

Con la mejora del nivel de instrucción, disminuye la incidencia del desempleo de larga duración

Pese a las mejoras en el nivel educativo, en los países en desarrollo persisten disparidades entre hombres y mujeres relacionadas con el acceso a la enseñanza

Desempleo entre la población con y sin estudios secundarios superiores

Diferencias en puntos porcentuales en la proporción de desempleados entre la población sin estudios secundarios superiores y la población con estudios secundarios superiores y educación postsecundaria, no terciaria, en los grupos de edad comprendidos entre los 20 y los 24 años y los 25 y los 29 años.



Se puntualiza también que pese a las mejoras en el nivel educativo, en los países en desarrollo persisten disparidades entre hombres y mujeres relacionadas con el acceso a la enseñanza y la calidad de la misma:

- a) Entre 1980 y 2010, los países de África Subsahariana aumentaron la duración media del período de escolarización de 2.8 a 5.5 años
- b) En Asia Meridional pasó de 2.9 a 5.6 años.
- c) En 2010, la duración media del período de escolarización en Asia Oriental era de 8.3 años, de 8.4 años en América Latina y de 10.6 años en los países avanzados.

d) Pese a los progresos realizados en muchos países para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de lograr la enseñanza primaria universal, es probable que un número considerable de países de bajos ingresos no alcancen este objetivo antes de finales de 2015.

e) En 2009, el número total de niños en edad de asistir a la escuela primaria que no fueron matriculados se elevó a 67 millones, de los que 35 millones aproximadamente eran niñas.

f) Casi la mitad de las niñas que no asisten a la escuela viven en países de África Subsahariana y aproximadamente un cuarto en Asia Meridional. Si bien el número de mujeres que no asisten a la escuela sigue siendo más elevado que el de los hombres, la brecha de género ha disminuido notablemente con el transcurso del tiempo.

g) 130 millones de jóvenes carecen de las nociones básicas de lectura y escritura y aritmética elemental que se requieren en la vida cotidiana. Además, es probable que no posean ni los conocimientos ni las competencias para asegurar unos medios de subsistencia sostenibles, entender plenamente las condiciones de un estilo de vida saludable o gestionar negocios y sistemas jurídicos.

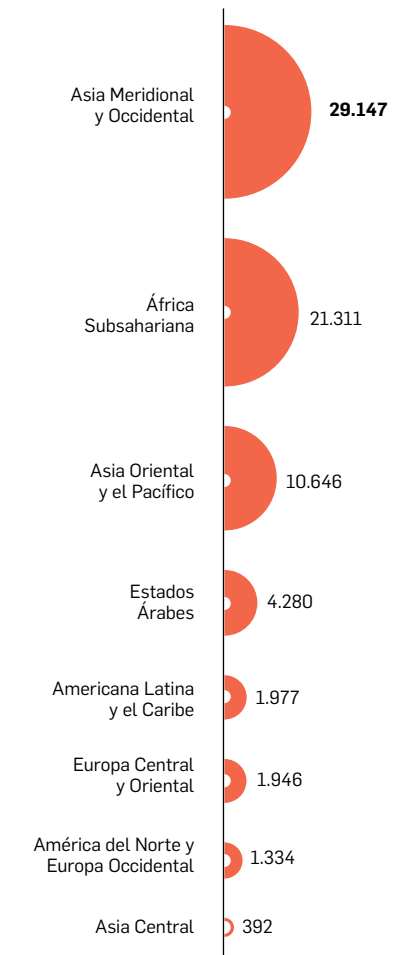
h) Aproximadamente 71 millones de adolescentes no estaban escolarizados en 2007 (el 54% eran mujeres), bien porque no habían terminado la enseñanza primaria o porque no habían logrado pasar al nivel inferior de la enseñanza secundaria. Para muchos adolescentes el sistema educativo no es lo bastante flexible como para adaptarse a sus necesidades y la calidad deficiente de la educación básica no facilita la transición; para otros, sus familias sencillamente no pueden costear la educación.

La OIT concluye en que el desfase entre los países en desarrollo y los países avanzados es mucho mayor de lo que sugieren las estadísticas sobre la duración promedio del período de escolarización. También son muy grandes las diferencias entre los países en desarrollo y los países avanzados en lo que respecta a la calidad de la enseñanza, medida en función del nivel de competencias cognitivas adquiridas en el proceso educativo.

Un estudio del Banco Mundial²⁴ revela —en base a datos de 2003, sobre los resultados de los exámenes de matemática y ciencias en una muestra de 26 países en desarrollo y 21 países avanzados—, que sólo el 5% de los estudiantes de los países

Número total de adolescentes no escolarizados en el nivel inferior de la enseñanza secundaria

(en miles de personas), desglosado por regiones (2007)



Fuente: base de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO, 2009

24. E. A. Hanushek y L. Wossmann, "Education quality and economic Growth, Banco Mundial, Washington DC, 2007.

La innovación, la tecnología y la evolución de los mercados han transformado el mundo del trabajo en un entorno que cambia a un ritmo acelerado y la formación debe ajustarse a esta realidad

avanzados no llegaban al nivel mínimo de alfabetización funcional en matemática y ciencias, mientras que más de la mitad de los estudiantes examinados en los países en desarrollo no alcanzaban ese nivel. Los países que mostraban una mayor proporción de analfabetismo funcional fueron Perú (82%), Arabia Saudita (67%), Brasil (66%), Marruecos (66%), Sudáfrica (65%), Botswana (63%) y Ghana (60%).

Muchos jóvenes tienen problemas para encontrar empleo debido al desajuste entre los resultados educativos y las calificaciones exigidas en el mercado laboral. La “escasez de competencias” y “la inadecuación de las calificaciones” son dos limitaciones permanentes a las que suelen referirse los enfoques que buscan reforzar el vínculo entre la educación y el mundo del trabajo.

La innovación, la tecnología y la evolución de los mercados han transformado el mundo del trabajo en un entorno que cambia a un ritmo acelerado y la formación debe ajustarse a esta realidad. Los sistemas de enseñanza y formación tienen que poder dotar a la creciente fuerza de trabajo juvenil de las competencias que requieren los empleos del futuro, pero también deben estar en condiciones de actualizar las competencias de la fuerza de trabajo existente, proporcionándoles las calificaciones que, como las aptitudes interpersonales, son necesarias para adaptarse a un mundo en continua transformación.

Entre las causas principales de la escasez de competencias, pueden señalarse las siguientes: oferta insuficiente de mano de obra en algunos sectores debido a las tendencias demográficas y de la migración; inadecuación de las calificaciones; subestimación del crecimiento de algunos sectores —por ejemplo el de las tecnologías verdes— y una serie de deficiencias en las prácticas de contratación, la organización del trabajo, las políticas salariales y las condiciones de trabajo. La escasez de competencias es más acentuada en las industrias intensivas en tecnología y conocimiento, que presentan el mayor potencial de crecimiento económico y del empleo.

La mayoría de los países de la Unión Europea procuran medir y analizar la escasez y el desajuste de competencias a fin de adaptar las políticas y estrategias de aprendizaje permanente. Muchos intentan anticipar las necesidades en materia de competencias a mediano y largo plazo de modo que puedan garantizar una mejor adecuación entre la educación inicial y las necesidades del mercado laboral. Estas políticas han generado mejoras en muchos países, sobre todo en aquellos en que la previsión de las calificaciones guarda estrecha relación con el suministro de información, el asesoramiento y la orientación (como ocurre en Austria, Francia y Países Bajos). Esta información permite a los responsables de la formulación de las políticas asignar recursos financieros de forma más eficaz, modificar los planes de estudio, adaptar las políticas de inmigración (Alemania, Irlanda y Reino Unido) y adoptar medidas para atraer trabajadores hacia ciertas profesiones o para cubrir necesidades específicas en materia de competencias.

La OIT concluye en que la previsión de las futuras necesidades de competencia es la piedra angular de la formulación de estrategias sólidas de formación y desarrollo de calificaciones. Para establecer estas necesidades se utilizan diversas metodologías, como la estimación de los perfiles profesionales y de com-

petencias con varios niveles de desagregación: el diálogo social, los sistemas de información sobre el mercado de trabajo y los servicios de empleo y el análisis del desempeño de las instituciones de formación, que incluye la realización de estudios retrospectivos de seguimiento.

La experiencia internacional advierte sobre las limitaciones de este tipo de previsión: es mejor centrarse en proporcionar competencias básicas y transversales y, sobre todo, en desarrollar la capacidad de aprender, que en programas de formación para responder a unas previsiones pormenorizadas sobre necesidades de competencias técnicas, ya que estas últimas podrían cambiar antes de poder adaptar los planes de estudio. Para minimizar los desfases entre las necesidades de competencias que vayan surgiendo y la elaboración y puesta en práctica de programas de formación adecuados pueden ofrecerse cursos de formación más breves que impartan competencias básicas y técnicas de carácter general. Los análisis cuantitativos realizados a partir de información sobre los mercados de trabajo son útiles si se complementan con información cualitativa facilitada por empleadores y trabajadores.

Hay experiencias que pueden considerarse como excelentes puntos de referencia, tales como:

a) La Comisión para el Empleo y las Competencias Laborales (UKCES) del Reino Unido. Se trata de un organismo público no ministerial fundado en una alianza social en la que participan directores de pequeñas y grandes empresas de una amplia gama de sectores, sindicatos, el sector del voluntariado y representantes de las administraciones autónomas. La UKCES recopila los principales resultados de las investigaciones sobre las necesidades en materia de calificaciones y asesora a los gobiernos locales sobre la manera de avanzar para llegar a convertirse en un “líder mundial” en el ámbito de las políticas de desarrollo de competencias laborales y políticas conexas.

b) En la República de Corea, existe una estrategia de desarrollo de competencias dirigida por el gobierno. La rapidez con que se ha avanzado para subsanar el déficit de productividad refleja una estrategia de desarrollo económico basada en la inversión y en la investigación y el desarrollo. La inversión para la creación de una fuerza de trabajo instruida y altamente calificada formaba parte integral de una estrategia para propiciar la adopción de nuevas tecnologías. Uno de los desafíos que se plantean actualmente es el de evitar que se produzcan déficits de mano de obra en las profesiones que requieren conocimientos muy especializados haciendo más atractivos los itinerarios de formación en los que se desarrollan competencias no académicas.

c) En los Países Bajos, los resultados cuantitativos de las previsiones se adaptan a las necesidades de los usuarios finales.

En el citado Informe del PREAL se enuncian una serie de recaudos para que la actividad privada tenga efectivo impacto en su accionar en el plano de la educación. En tal sentido se priorizan los siguientes aspectos:

Los análisis cuantitativos realizados a partir de información sobre los mercados de trabajo son útiles si se complementan con información cualitativa facilitada por empleadores y trabajadores

Hay datos que demuestran que la relación entre el desempleo de los jóvenes y el desempleo de los adultos también es baja en los países europeos que cuentan con un sistema de aprendizaje de gran eficacia

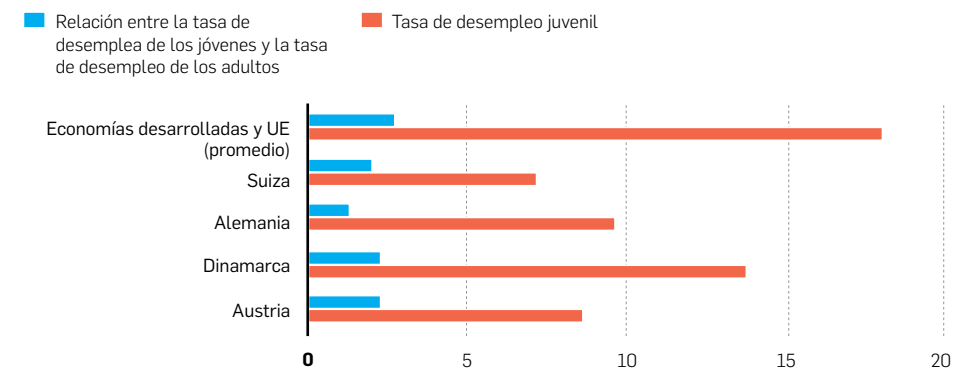
- Garantizar el impacto de las intervenciones;
- Coordinar las intervenciones y la inversión de recursos con gobiernos y aliados;
- Trabajar con las comunidades, focalizando en conjunto las prioridades;
- Destinar inversiones para intervenciones de mediano y largo plazo;
- Intervenir en lo micro y lo macro;
- Medir y aprender de sus propias prácticas.

Se considera que el aprendizaje es una manera eficaz de preparar a los jóvenes para ingresar en el mercado de trabajo. Las estructuras y los sistemas de aprendizaje no son los mismos en los países desarrollados y en desarrollo, y también varían de un país a otro.

En los países desarrollados los sistemas formales de aprendizaje, combinados con un grado variable de escolarización a tiempo parcial, han repercutido positivamente tanto en el empleo de los hombres jóvenes como en los ingresos de las mujeres jóvenes. Los que arrojan mejores resultados son aquéllos en los que los empleadores ofrecen a los aprendices asesoramiento y supervisión adecuados, así como una formación de gran calidad en el trabajo y fuera de él.

Hay datos que demuestran que la relación entre el desempleo de los jóvenes y el desempleo de los adultos también es baja en los países europeos que cuentan con un sistema de aprendizaje de gran eficacia.

Desempleo juvenil en países con sistema de aprendizaje de gran eficacia



El sistema dual, que combina la educación escolar con la formación y el aprendizaje en la empresa, es característico de Austria, Dinamarca, Alemania, Suiza y Noruega. Los aprendizajes forman parte de la estructura educativa formal y, generalmente, se inician tras completar la educación obligatoria y consisten en una relación de trabajo y una escolarización formal durante un período de tres

o cuatro años, con un examen final sobre los conocimientos prácticos y teóricos necesarios para ejercer la profesión.

Los rasgos fundamentales del sistema dual alemán, son los siguientes:

- El contenido de la formación en el marco de la empresa lo deciden conjuntamente representantes del gobierno, los empleadores y los sindicatos (a nivel federal)
- Cada empresa decide sus propios métodos para impartir la formación.
- Los costos de la formación los comparten el gobierno y los empleadores (los gobiernos asumen el costo de la educación escolar y los empleadores financian la formación en las empresas).
- Los salarios de los aprendices son relativamente bajos.

Los sistemas duales han demostrado ser muy apropiados para facilitar el ingreso de los jóvenes en el mercado de trabajo. Dinamarca y Suiza se cuentan entre los países de la OCDE con las tasas de desempleo juvenil más bajas y la de Austria se sitúa muy por debajo de la tasa promedio de la OCDE. Además, Austria, Dinamarca y Alemania se cuentan entre los países en donde es menor la proporción de jóvenes que experimentan repetidos períodos de desempleo.

En definitiva, estos países suelen registrar mejores resultados en términos de empleo juvenil y de la proporción de empleo en trabajos calificados y en sectores bien remunerados. Un estudio sobre los resultados del mercado de trabajo en doce países europeos de las distintas modalidades de calificación en sistemas duales (escuela/empresa), incluidos los sistemas de aprendizaje, estableció que estos últimos, en comparación con la educación escolar, obtenían resultados muy buenos tanto en el mismo nivel de formación como en los diferentes niveles de calificación.”

El Prof. Friedrich Hubert Esser, presidente del Instituto Federal de Formación Profesional de Alemania (BIBB) destacaba las cinco características que tornan atractiva la formación técnica dual en su país. Ellas son:

- Estrecha cooperación entre el Estado y la industria;
- Aprendizaje durante el proceso laboral;
- Aceptación de estándares nacionales;
- Personal de formación calificado;
- Investigación y asesoramiento institucionalizados.

Concluye señalando que la formación es una inversión rentable para las empresas alemanas, razón por la cual “Alemania tiene con el 8% la tasa de desempleo juvenil más baja de Europa, en comparación con España y Grecia, donde más del 50% de los menores de 25 años está desempleado. La tasa de quienes comienzan con una formación técnica se ubica en Alemania en el 55%, es decir, por año 1,5 millones de jóvenes se encuentran en la formación dual, de los cuales el 40% son mujeres.”

Austria, Dinamarca y Alemania se cuentan entre los países en donde es menor la proporción de jóvenes que experimentan repetidos períodos de desempleo

Es imperioso volver a la etapa fundacional de nuestra argentinidad y privilegiar la educación como eje.

A la vez que la falta de personal especializado se constituye en el desafío central para la economía alemana dado que “En Alemania, en virtud de la cifra regresiva de graduados de escuelas de educación general, faltará antes de 2020 aproximadamente un millón de jóvenes calificados. El número de personas que se encuentra potencialmente a disposición del enmarcado laboral se reducirá en casi 3,5 millones antes de 2025 [...]. Es necesaria una mayor integración de formación general, formación técnica y formación universitaria.”²⁵

VI CINCO REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

1. La primera consideración que nos animamos a formular es la imperiosa necesidad de volver a la etapa fundacional de nuestra argentinidad y privilegiar la educación como eje. En efecto, nuestro país necesita un nuevo contrato social, basado en principios éticos y valores compartidos en el cual haya condiciones de diálogo y búsquedas de consensos, no sólo motivados por cuestiones coyunturales sino por políticas de Estado y metas de largo plazo. No cabe ninguna duda de que los temas referidos a la instrucción cívica y al respeto a las instituciones y a la vigencia del Estado de derecho, así como los contenidos de la educación y de la formación, son no sólo ineludibles sino impostergables.
2. La segunda de las ideas que podemos concretar es que en el estado actual de la globalización, no cualquier educación es sinónimo de respuesta sino aquella que contemple la civilización en la que estamos y a la que vamos, con sentido realista y pragmático y con propuestas basadas en evidencia científica y, asimismo, en experiencias concretas de transformaciones exitosas.
3. En tercer lugar, innovación y tecnología tienen no sólo presencia sino urgencia en los requerimientos de formación.
4. En cuarto lugar debemos señalar que esto es ahora y ya, pues la velocidad de los cambios hace que el solo hecho de no adaptar la matriz educativa implica “atrasar” al país en el reloj de la historia.
5. Finalmente siendo la cuestión educativa una función estatal, la sociedad civil y entre ellos el empresariado, deben jugar un rol activo y comprometido, pues la ausencia de compromiso califica negativamente su presencia en esta sociedad globalizada.

No hay competitividad económica posible si correlativamente no se promueve, desde la educación, la competitividad social.●



Imagen de un gran galpón de almacenamiento de productos diversos de la industria.

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

25. Disertación del Prof. Friedrich Hubert Esser en el VIII Encuentro Anual Educación y Empresa, ENUDEC, 2, octubre 2012, SOFOFA, Las Condes, Chile.

6

Propuesta para un Sistema Nacional de Salud²⁶

POR Jorge Aufiero



EL AUTOR. Es médico y doctor en Medicina de la Universidad de Buenos Aires. Consulting professor, Department of Obstetrics & Gynecology, Duke University. Senior scholar Health Policy Studies Center for Healthy Policy, Law & Management, Duke University. Es miembro en el exterior de: The American College of Physician Executives, American Management Association, Conference Board, The New York Academy of Sciences, The American Association for the Advancement of Science. En la Argentina es presidente de CIMARA (Cámara de Instituciones Médico Asistenciales de la República Argentina), Miembro de la Comisión Directiva de AEA (Asociación Empresaria Argentina). Docente y empresario, es fundador y presidente de Medicus. Autor de numerosos trabajos científicos. Académico de número titular de la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa donde ocupa el sitial Norberto Quirno.

26. El presente trabajo se basa íntegramente en el libro de mi autoría Propuesta para un Sistema Nacional de Salud. En una primera parte desarrolla los principios macroeconómicos y las bases fundamentales de la propuesta, omitiéndose por razones de espacio la mayoría de cuadros y esquemas complementarios. Estos principios se plasmaron en un trabajo publicado por la Cátedra de Economía de la Salud de la Universidad Argentina de la Empresa, y en cinco seminarios internacionales con distinguidos expositores de Estados Unidos y de nuestro país. En la segunda parte se incorpora mi visión de los aspectos microeconómicos vinculados al funcionamiento de las empresas de salud.

Introducción

¿Cómo se puede facilitar en la República Argentina un acceso universal en tiempo y forma a los servicios de salud a un costo razonable para los ciudadanos, y de calidad asegurada?

El presente trabajo se fundamenta en la creencia de que la asignación de recursos destinados a la asistencia médica debe basarse en la elección personal del servicio, a la luz de las diferentes necesidades y deseos de cada individuo, lo que impulsará un mercado competitivo y mejorará la eficiencia del sistema de atención médica.

Todo plan de reforma debería juzgarse según promueva una mayor equidad, eficiencia y calidad en el sistema. La mayoría de las propuestas llevadas a cabo en nuestro país suponen que se necesita una importante intervención del Estado para asegurar la cobertura universal y un crecimiento adecuado en los costos de la asistencia médica. El Estado debe regular y, dado que la salud es un bien social, es una de sus responsabilidades indelegables. En este sentido, el Estado debe ayudar a los grupos más vulnerables de la población y a los carenciados. Pero una intervención excesiva del Estado en la administración y provisión empeora el problema. Por lo tanto, la estrategia consiste en diseñar un plan que establezca los incentivos económicos correctos y las normas gubernamentales en la medida en que resulte necesario para alcanzar los objetivos.

Un sistema que combine el compromiso del gobierno de otorgar cobertura universal con un respaldo financiero según resulte necesario para posibilitar esa cobertura, dentro de una estructura institucional que estimule un mercado altamente competitivo, constituirá la mejor forma de alcanzar los objetivos de equidad, libertad y eficiencia.

La eficiencia abarca dos importantes dimensiones: 1) minimizar el costo de la serie de servicios suministrados, cualquiera fuese ésta y 2) elegir el nivel, calidad y combinación de servicios médicos relativos a otros bienes y servicios que conduzcan a una diferencia máxima de beneficios por sobre los costos. La eficiencia refleja de este modo una serie de elecciones en las cuales los recursos utilizados para suministrar todos los bienes y servicios producen el mayor beneficio para los ciudadanos. Esta definición de eficiencia incluye la evaluación de calidad y la compensación de costos como parte del objetivo que se pretende.

La segunda dimensión tiene una importante y profunda implicancia: un sistema eficiente no tiene, necesariamente, el costo más bajo. El sistema basado en la mayor contención de costos es aquél que no tiene costos pero que, obviamente, no constituye un sistema deseable.

La equidad tiene un significado menos preciso. Está generalmente aceptado que el tratamiento igualitario de personas con similares ingresos reales (equidad horizontal) es deseable. Asimismo se acepta que toda redistribución de ingresos a través del sistema tributario debería provenir de aquéllos que tienen más para aquellos que tienen menos (equidad vertical). Precisamente, la forma en la que deberían cambiar las tasas impositivas y los servicios públicos, a medida que aumentan los ingresos reales, constituye un tema que requiere un debate más amplio. Lo que resulta indiscutible es que la carga impositiva debe

ser progresiva y su recaudación suficiente, a efectos de lograr una cobertura universal y equitativa.

En un sistema de salud no ser eficiente es tan o más grave que no tener equidad.

Inequidad fiscal del sector

No conozco exactamente la cifra, pero en el sector salud alrededor del 70% de los prestadores está exceptuado total o parcialmente del pago de impuestos. Esto se ve agravado porque, a diferencia de otros países, no se exigen contraprestaciones específicas que devuelvan a la sociedad el dinero del que son exceptuados. En el sector salud esto es directa consecuencia de la política tributaria, o de la falta de política. Por ejemplo, respecto del impuesto a las ganancias no existe una exigencia de contraprestación hacia la comunidad proporcional al beneficio concedido. Por otro lado, el impuesto al cheque no es pagado por quienes no pagan ganancias en la misma proporción de quienes tributan dicho impuesto, lo que agrava la falta de equidad. Obviamente, esta "política" tributaria hace que día a día más prestadores y beneficiarios opten por el mismo servicio en el sector que no paga impuestos frente al que paga.

Esto hace que las empresas que pagan todos los impuestos vean su competitividad comprometida.

Esta combinación de "política" fiscal y recursos finitos con expectativas infinitas, implica una clara tendencia a la desaparición del sector privado, que tributa todos los impuestos, del sistema de atención médica.

La pregunta de fondo que nuestra comunidad debe responder es si la salud, como la educación, debe ser considerada una inversión o un gasto. De concluirse que es una inversión, debería eximirse al sector del pago de impuestos a la actividad (ingresos brutos) y al consumo (IVA).

Lamentablemente, nuestros gobiernos han ignorado que la calidad en la atención de la salud es una inversión económica y social, al menos en lo referente al panorama fiscal.

Sistema de salud en la República Argentina

El sistema de salud en nuestro país presenta problemas similares a los que padecen gran parte de las sociedades, aunque tal vez la distorsión más importante esté constituida por el enorme grado de fragmentación, insuficiente organización y articulación entre los distintos subsectores y una falta de definición clara sobre el rol del Estado en el terreno asistencial.

Esto conduce a una baja eficiencia global del sistema. Si comparamos la eficacia de nuestro sistema de salud con otros países de la región, así como el desempeño de nuestro sector, en comparación con países de similar nivel de gasto per cápita, esta conclusión es clara. Esto demuestra que en salud es tanto o más importante cómo se gasta que cuánto se gasta.

El sistema de salud en la Argentina está integrado por tres subsectores: público, seguridad social y privado. Cada uno de ellos presenta significativas dife-

La pregunta de fondo que nuestra comunidad debe responder es si la salud, como la educación, debe ser considerada una inversión o un gasto

La reestructuración del sistema de salud abarca dos estrategias básicas: la descentralización de los servicios públicos y la reconversión de las obras sociales

rencias en su modelo de organización institucional y económica y en su modelo prestacional.

Dado que este modelo está en crisis, se han buscado nuevas formas de estructuración y funcionamiento del sistema de salud del país. En este sentido, en los últimos años se acentuó la intervención del Estado en el sistema, pero esencialmente como regulador de la actividad, fortaleciéndose como autoridad de aplicación y aumentando tanto la presión de cobertura como su extensión, especialmente en el sector privado. Sin embargo, no se avanzó en una verdadera reforma de fondo y de hecho se agravó el ya deteriorado financiamiento de los servicios de salud en toda la cadena de provisión (financiadores/efectores/consumidores), lo que atenta contra la viabilidad del sistema, agudizado por la coyuntura inflacionaria. Es por esta razón que si bien el grueso de los contenidos del presente trabajo fue concebido hace más de una década, sus fundamentos y propuestas básicas siguen vigentes.

La reestructuración del sistema de salud abarca dos estrategias básicas: la descentralización de los servicios públicos y la reconversión de las obras sociales.

En el marco de la reforma del Estado, la Secretaría de Salud ha procedido a transferir a las provincias y municipios los servicios de atención médica que aún permanecían bajo su jurisdicción. Otras iniciativas han sido el modelo de autogestión o gestión descentralizada para el hospital público.

Los puntos más salientes de la reconversión de las obras sociales, consistieron en introducir la libertad de elección entre éstas, en una primera instancia, y luego permitir la competencia con otros organismos, y la fijación de una “canasta básica” de prestaciones obligatorias —PMO (Programa Médico Obligatorio Resolución N° 939/00)—, que luego fue incorporado, por diferentes resoluciones y leyes, nuevas prestaciones y servicios asistenciales. Este tema hoy suscita fuertes cuestionamientos, tanto en el sector privado como en el de la seguridad social, ya que si bien el PMO contiene todas las coberturas posibles y contempla incorporar las futuras, la Autoridad de Aplicación (SSSalud) ha omitido calcular su costo y, por ende, prever y definir la fuente de financiamiento.

La definición de un grupo de prestaciones obligatorias fue considerada un factor clave para establecer mínimas condiciones de equidad y hacer más transparente las condiciones de competencia entre obras sociales (hacer operativa la “libre elección”). El resultado de esta excelente intención al día de hoy ha sido negativo. Su aplicación resultó un verdadero despropósito. La amplitud de su cobertura resulta, fuera de irracional, absolutamente impracticable. De persistir esta cobertura demagógica, sin fundamento económico ni científico, llevará inexorablemente a la quiebra de todo el sistema.

Como no existe una relación entre recursos y coberturas, llegamos al absurdo de cubrir prestaciones de incidencia muy baja y altísimo costo, lo que determina vulnerar la cobertura de las prestaciones básicas y elementales de graves consecuencias sociales.

La demagógica ecuación de recursos finitos y egresos infinitos, tiene un final clarísimo: la quiebra del sistema.

Por otro lado, la vigencia de la ley 26.682 de Regulación de la Medicina Pre-paga, dispone en sus diferentes artículos mecanismos de funcionamiento de las

entidades financiadoras de servicios de salud cuyo análisis exhaustivo excede los fines del presente texto, pero que claramente atentan contra su financiamiento y pone en jaque la viabilidad del sistema privado de salud.

La adecuación de los beneficios a los recursos, eligiendo las coberturas más costoeficientes es de urgencia absoluta y una obligación moral de nuestras autoridades. La recuperación de beneficios más acotados pero cumplibles, con un orden estricto de las necesidades de nuestra población, generará una ganancia social neta: se verán reflejados en la mejora de todos nuestros índices.

Las enfermedades de baja incidencia y alto costo deberán estar cubiertas con seguridad a través de un mecanismo ideado por el estado.

Organización del sistema de salud en la Argentina

Nuestro país carece de un verdadero sistema de salud. En él coexisten una multiplicidad de regímenes públicos, semipúblicos y privados, pero que en ningún caso conforman un sistema.

El sistema de servicios está orientado a la atención médica reparativa de la enfermedad. No obstante, tanto la política nacional como las de las provincias y municipios mantienen la definición de la atención primaria de la salud como estrategia básica.

Subsector público

El subsector público proporciona servicios a través de efectores que están bajo la responsabilidad económica y normativa de tres jurisdicciones político administrativas: la Nación, las provincias y las municipalidades. La organización federal del país otorga a los gobiernos provinciales y municipales una gran autonomía para planificar y ejecutar acciones de salud.

El subsector público tiene una vasta red de centros de atención ambulatoria y de internación, muy débilmente integrados en una red asistencial de referencia y contrarreferencia y de cobertura geográfica delimitada. A pesar de su gran magnitud, la infraestructura pública ha perdido papel protagónico en su triple función de asistencia, docencia e investigación en las últimas tres décadas. Esta situación se evidencia en cuestiones tales como limitaciones en los horarios de funcionamiento, escasez de materiales médicos y quirúrgicos y malas condiciones de mantenimiento de las instalaciones, entre otras.

En la actualidad son los servicios provinciales y municipales los que atienden a los grupos de menores ingresos sin cobertura de la seguridad social y a aquéllos que, si bien están cubiertos, tienen limitaciones de acceso por razones económicas y geográficas.

Subsector de la seguridad social

Las obras sociales conforman actualmente un sistema de seguro médico para los trabajadores en relación de dependencia y sus familiares directos.

La recuperación de beneficios más acotados pero cumplibles, con un orden estricto de las necesidades de nuestra población, generará una ganancia social neta

El flujo de ingresos de obras sociales es independiente de la conformidad del usuario con la atención recibida

Hay en la Argentina más de 300 obras sociales. Anteriormente se diferenciaban en cuanto al tipo de población que agrupaban, a la cobertura prestacional que brindaban y a la modalidad de operación. Pero con la desregulación este panorama varió. A partir de la implementación del Programa Médico Obligatorio, la cobertura prestacional pasa a ser homogénea, aunque las obras sociales que pueden hacerlo tienen libertad para brindar servicios más amplios que el PMO.

Las obras sociales provinciales, municipales, del Poder Judicial, del Congreso de la Nación y de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, se rigen por regulaciones específicas de cada una de ellas.

El subsector de la seguridad social se caracteriza por la multiplicidad de instituciones, por su falta de coordinación y una fuerte heterogeneidad. Posee escasa capacidad instalada propia y se comporta en muchos casos casi exclusivamente como un sistema financiador, recibiendo los aportes y contribuciones obligatorias de los trabajadores en relación de dependencia y de sus respectivos empleadores, y contratando servicios fundamentalmente con el subsector privado (clínicas, sanatorios, farmacias, médicos) a través de diversas modalidades (pago por prestación, por capitación, por nomenclador globalizado, por cartera fija, entre las más importantes) para la atención de sus beneficiarios. En los últimos años han efectuado importantes inversiones y de alta calidad en infraestructura propia.

El flujo de ingresos de obras sociales es independiente de la conformidad del usuario con la atención recibida. Es más, si fueran muy malos los servicios y su utilización se redujera, el ente se vería beneficiado, pues disminuirían sus egresos sin alterarse sus ingresos. Cabe aclarar que el riesgo que éstas corren actualmente es que los afiliados pueden cambiar de obra social una vez por año a través de la desregulación vigente. Por otra parte, hay obras sociales tan pequeñas que no deberían subsistir de acuerdo con los cálculos actuariales.

Existe una distorsión entre los ingresos de las obras sociales, que dependen de las remuneraciones de los beneficiarios, y los egresos que se hallan en función del uso de los servicios. Como los ingresos de las obras sociales no provienen del pago de cuotas que representen el costo actuarial de la atención médica, no existe una relación equilibrada de gastos e ingresos. Esto las obliga a una permanente optimización de su gestión. Un hecho similar está ocurriendo con la medicina prepaga desde la regulación vigente.

Subsector privado

Este subsector está compuesto por los profesionales que prestan servicios en forma independiente, ya sea a pacientes afiliados a obras sociales, a seguros voluntarios (prepagos) o a aquéllos que deciden consumir una prestación a través de un contrato particular.

En los últimos años ha crecido la importancia de las empresas de medicina prepaga, las que se encuentran agrupadas en dos cámaras empresarias: la Cámara de Instituciones Médico Asistenciales de la República Argentina —CIMARA— y la Asociación de Entidades de Medicina Prepaga —ADEMP—, donde es importante la cantidad de personas a quienes brindan sus servicios, ya sea en

forma directa o por convenios con obras sociales. Desde la desregulación de las obras sociales, el sector privado ha tenido un importante desarrollo, lo que ha permitido que las prepagas trabajen para la seguridad social, tanto en el área de personal superior y empresarial como en el sindical, como redes prestadoras de servicios de atención médica. Las entidades que ejercen la actividad de medicina prepaga (empresas privadas, hospitales de comunidad, clínicas zonales, algunas obras sociales, etc.) cubren **más del 10% de la población**, entre las cuales el 40% se afilia en forma individual o familiar, y el resto a través de empresas.

El sector privado es el gran prestador de servicios ya que las obras sociales contratan en este ámbito las prestaciones para sus asociados. Desde el punto de vista de la financiación, el sector privado incluye los sistemas de seguro voluntario y el contrato directo paciente-prestador. Los recursos de las empresas privadas provienen de las cuotas que abonan sus asociados exclusivamente. En la actualidad la situación económica, el incremento de los impuestos y los mayores egresos por la aplicación del PMO, hacen muy difícil la viabilidad del sistema. Esto se agrava por el contexto inflacionario y la regulación por parte del Estado de los ajustes de cuota, que no guarda relación con el incremento de los costos operativos y de las prestaciones y servicios a cubrir.

Financiamiento de los servicios de salud

El subsector público se financia con recursos provenientes de las rentas generales, y éstos se fijan anualmente en los presupuestos nacionales, provinciales y municipales. Además de financiar la provisión directa de servicios a través de los establecimientos públicos (hospitales, centros, puestos de salud) el gasto público financia acciones de salud pública relacionadas con la promoción, la prevención, la regulación y la fiscalización.

La principal fuente de financiamiento de las obras sociales la constituyen los aportes sobre la nómina salarial.

El financiamiento del sistema prepago se constituye básicamente por las cuotas pagadas por individuos y las familias que adhieren de manera voluntaria al sistema, así como las empresas que contratan servicios voluntariamente. Éstas son las fuentes previstas en el esquema puro, donde las organizaciones prepagas sirven a los fines de nuclear demanda espontánea.

Nuevas modalidades de comercialización ubican a las empresas de medicina prepaga como administradoras de fondos para la atención de grupos de consumidores. Esto ocurre con las entidades que sostienen contratos con obras sociales de todo tipo, por los cuales administran cápitas.

Otra de las variantes de financiamiento está relacionada con las obras sociales de sectores empresariales, caracterizadas por altos niveles de ingreso, cuya operatoria se ha ido de hecho distanciando del funcionamiento propio del esquema de la seguridad social y asemejándose progresivamente a la modalidad de prepago.

Frente a esta situación surge la necesidad de una propuesta que lleve a la transformación necesaria del sistema, a través de cambios voluntarios dentro de

El sector privado es el gran prestador de servicios ya que las obras sociales contratan en este ámbito las prestaciones para sus asociados

La filosofía del sistema a implementar consiste en una conjunción equilibrada de los conceptos de libertad, equidad y eficiencia, condiciones necesarias, pero no suficientes, para el desarrollo de un plan

un mercado competitivo en el que los agentes económicos tengan los incentivos adecuados. También debe postular que el sector público financie con el menor grado de distorsión posible a la población desprotegida, pues por su carácter de sistema abierto, constituye un subsidio para toda la población, no sólo para las personas de bajos recursos y que carecen de cobertura sino también para quienes, contándolos, se asisten en el hospital público por diversos motivos. La facturación a los financiadores se ha ido perfeccionando y debe llegar al 100%.

La situación de salud de la población así como las organizaciones del sector pueden cambiar con un sistema que utilice racionalmente los recursos y mejore la calidad de las prestaciones, combinando armónicamente los conceptos de libertad, equidad y eficiencia.

Propuesta: bases para una reforma del sistema de salud

La propuesta que se pone a consideración pretende ser una respuesta factible a la realidad sanitaria argentina, tratando de desarrollar una política más justa y eficiente que obtenga el máximo rédito social de la inversión en salud que efectúe nuestro país.

La filosofía del sistema a implementar consiste en una conjunción equilibrada de los conceptos de libertad, equidad y eficiencia, condiciones necesarias, pero no suficientes, para el desarrollo de un plan. Sólo una combinación adecuada determinará su suficiencia garantizando el éxito del sistema y la satisfacción de toda la ciudadanía. El objetivo será lograr un sistema de atención costo-eficiente, con calidad asegurada y que cubra a toda la población, un doble propósito, atractivo y accesible a primera vista, pero complejo y problemático cuando se analiza en profundidad, y donde siempre queda algo pendiente.

Sin duda hoy existe consenso para descartar la falacia de que la atención médica es gratuita. No lo es, dado que la fuente de financiación del sector público proviene de los tributos, que a su vez generan la redistribución del ingreso nacional.

Partiendo del concepto que la salud, dado que consume bienes y recursos, es un hecho económico, como tal debe encuadrarse dentro de un criterio de escasez y ser planteado en términos de un uso racional de los recursos. La definición de toda política de salud, en consecuencia, debe determinar quién, con qué y qué se financia.

A fin de mejorar la eficiencia y equidad de nuestro sistema de atención de salud se propone un plan de Seguro Nacional de Salud que garantizará una cobertura para todas las personas, sin subvenciones y contrasubvenciones innecesarias e injustas como las que actualmente ocurren entre ciudadanos, entre provincias y municipios y entre provincias y Nación.

El plan reconoce tanto las responsabilidades de los ciudadanos de contar con una cobertura médica adecuada, como la necesidad que tienen algunas personas de recibir un respaldo financiero para que puedan disponer de dicha cobertura, independientemente de su condición socioeconómica. Su implementación permitiría que las preferencias individuales determinen la asignación de los



Una clase de anatomía en el Instituto de Medicina Experimental creado hace más de setenta años.

No es necesario un sistema monolítico administrado de salud universal sino que podría lograrse a través de mercados competitivos

recursos destinados a la asistencia médica, lo cual estimularía el desarrollo de modalidades innovadoras y eficientes para las prestaciones e incrementaría la vitalidad y calidad del sistema de atención médica.

Bases fundamentales de la propuesta

La propuesta se basa en los siguientes supuestos:

- Toda persona debería tener la capacidad de recibir asistencia médica en tiempo y forma sobre una base sistemática. Sería más humano y efectivo para los receptores y menos costoso para la sociedad, si la asistencia se prestara a través de un servicio accesible en vez de un pago por la atención recibida en las últimas etapas de la enfermedad. Asimismo, dicho servicio deberá poner el acento en la promoción y prevención de la salud.
- No es necesario un sistema monolítico administrado por el Estado para proveer un servicio de salud universal sino que podría lograrse a través de mercados competitivos, con intervención del gobierno sólo en la medida que resulte necesario para la regulación de dichos mercados y para asegurar apoyo financiero a quienes lo necesiten.
- Todos los ciudadanos estarían obligados a contratar un servicio de salud con una cobertura normatizada por el Estado. La falta de dicho servicio implica un riesgo de demora en la atención médica, también puede imponer costos a otras personas, por cuanto el Estado continuará brindando asistencia a quienes no están cubiertos.
- La obligación de adquirir un servicio de salud debería recaer en el individuo. Esto posibilita una cobertura universal con una alta flexibilidad, evita la interferencia en los mercados laborales y en los contratos de trabajo y facilita la movilidad de la cobertura, la movilidad laboral y un mercado competitivo. La obligación de adquirir una cobertura impuesta al individuo no limita la libertad de las obras sociales o entidades intermedias para ofrecer coberturas grupales. De hecho, es probable que la gran mayoría de la población siga adquiriendo el servicio a través de su obra social debido a las importantes ventajas de costos administrativos que implica el seguro grupal que ofrecen las grandes obras sociales. A su vez, el seguro grupal constituye con frecuencia el medio para ayudar a los individuos a examinar una variedad de planes de asistencia médica y a hacer una elección acorde. Por otro lado, los administradores poseerán fuertes incentivos para actuar como agentes eficientes para los trabajadores. Este mecanismo además evita la antiselección.
- El servicio brindado a través del empleo no constituye, necesariamente, la modalidad de costo más bajo para cubrir a los empleados de las pequeñas obras sociales, las cuales no gozan de la economía de escala de los grandes

grupos, por lo tanto deben reagruparse y de esta forma servir más eficientemente a sus afiliados. Este esquema eliminará la apariencia de que el servicio es pagado por el empleador, en tanto que son los empleados quienes en realidad soportan el costo a través de un sueldo más bajo.

- El gobierno deberá suministrar apoyo financiero necesario para que la cobertura exigida esté al alcance de todos los ciudadanos. Esto deberá efectuarse a través de un sistema derivado de rentas generales, estructurado en base a criterios de equidad horizontal y vertical. El subsidio será progresivo de acuerdo con la necesidad de cada ciudadano.
- La política del gobierno para la cobertura de salud debería estar orientada a ofrecer un servicio adecuado, al alcance de todos, con un mínimo desahorro fiscal para el tesoro y una mínima distorsión en las elecciones marginales de los individuos.

Un mercado financiador y de prestaciones de servicios médicos, vigoroso y competitivo, depurado de subsidios, con equidad tributaria, tiene mayores probabilidades de crear un sistema de atención de la salud eficiente y de alta calidad que un sistema manejado directamente por el Estado. Un sistema más eficiente nos permitirá producir con los recursos otorgados una mayor cantidad de beneficios reales en salud y en otros bienes y servicios.

¿Qué ocurre en nuestro país? El alto grado de fragmentación actual deriva de que los tres sistemas sigan simultáneamente, pero sin una adecuada coordinación.

Subsidiar directamente los sectores de menores ingresos con recursos provenientes de rentas generales y no gravar con impuestos encubiertos a un subsector como el asalariado, no sólo es más apropiado desde nuestro punto de vista sino que es también más equitativo. Recuérdese que de tales impuestos encubiertos quedan exentos todos los sectores no asalariados y las rentas no derivadas del trabajo. De esta manera, se logra una distribución del ingreso mucho más genuina.

A efectos de la implementación de la financiación de los servicios de salud y en función de sus ingresos, podemos agrupar de la siguiente forma a los habitantes del país: asalariados, autónomos, jubilados, sin cobertura y FF.AA. y de Seguridad (asalariados que constituyen un grupo diferenciado) y personas carentes de ingresos.

Establecida la obligatoriedad de una cobertura de salud para todos aquéllos que tengan ingresos, el monto que se fije como aporte obligatorio debe ser canalizado con absoluta libertad por toda la ciudadanía. De esta forma, con su aporte, en un acto libre y reversible, los ciudadanos podrían optar por todos los sistemas existentes en el mercado (obras sociales, mutualidades, entidades de medicina prepaga con o sin fines de lucro, compañías de seguro o el plan nacional que el Estado implemente a través de su propia red de asistencia). Podrán afiliarse y desafiliarse a voluntad optando por el sistema que más les satisfaga con las prestaciones normatizadas que deben recibir por su aporte.

Un sistema más eficiente nos permitirá producir con los recursos otorgados una mayor cantidad de beneficios reales en salud y en otros bienes y servicios

Con respecto a los ciudadanos carentes de recursos o de bajos ingresos, el acceso al sistema se financiará con fondos del Estado provenientes de rentas generales

Todos estos sistemas, incluyendo el estatal, podrían, a su vez, contratar libremente sus prestaciones con los hospitales privados o con los hospitales públicos reestructurados, y con todos los prestadores médicos y centros de diagnóstico.

Las FFAA. y de Seguridad (con necesidades específicas diferenciadas), podrán contratar, asimismo, servicios en los hospitales y centros enunciados precedentemente.

Con respecto a los ciudadanos carentes de recursos o de bajos ingresos, el acceso al sistema se financiará con fondos del Estado provenientes de rentas generales. **Éstos** podrán aplicarse en dos sentidos: a) a través del subsidio a la oferta, equipando a los hospitales públicos y financiando su funcionamiento para la atención gratuita de quienes lo necesiten o b) mediante el subsidio a la demanda, destinando los fondos públicos a los sectores de menores recursos para que pueden acceder a los sistemas privados de atención de salud del mercado y gozar de todas sus ventajas.

La creación de un *voucher* o “cupón” de atención médica que actúe como complemento del aporte que el trabajador realiza al Sistema de Obras Sociales podría transformarse en una eficiente solución, a fin de brindar un servicio completo de salud sin poner en situación de quebranto a los prestadores y/o financiadores del sistema.

Dicho *voucher* debería establecerse en función de una cápita promedio según los valores de mercado, teniendo en cuenta los servicios especificados por el PMO.

Esta alternativa debería canalizarse a través de la Superintendencia de Servicios de Salud, y los fondos para el *voucher*, como ya hemos fundamentado, provenir de rentas generales. **Éste** deberá otorgarse proporcionalmente en virtud del aporte de cada individuo, al efecto de completar el valor cápita resultante de dicho aporte en relación con el costo de la cápita para la atención médica. Se entregará acompañando al sueldo del beneficiario una vez por mes, siendo el mismo el responsable de canalizarlo a la obra social o institución de prepago donde hubiere elegido derivar su aporte de ley.

En caso de cuentas compañía, el *voucher* podrá ser enviado por la misma empresa junto con el porcentaje del aporte obligatorio, directamente al prestador elegido voluntariamente por el empleado.

En el caso de desocupados o indigentes, el *voucher* se entregará al 100%, y los usuarios podrán acceder a través del mismo a cualquiera de los servicios existentes en el mercado: obras sociales, hospitales públicos o privados, medicina prepaga, seguros, etc.

A efectos de evitar mecanismos de selección adversa (antiselección) con los beneficiarios que deseen cambiar de sistema, y que padezcan enfermedades preexistentes, se presentan varias posibilidades.

Los mayores de 65 años pueden tener cobertura previa en un prepago, obra social o pertenecer al PAMI. Los menores de 65 años a su vez, pueden pertenecer previamente a una obra social, un sistema prepago o carecer de cobertura. En los casos que exista una cobertura previa, las mencionadas entidades a las cuales estaba adherido el beneficiario, deberán cubrir las enfermedades preexistentes por

períodos acordes a su magnitud. En los casos en que dicha cobertura no exista, el Estado, a través de su red de atención (Plan Nacional de Salud), se hará cargo de la atención correspondiente por los mismo períodos.

En síntesis esta propuesta plantea:

- Salud con el subsidio total (gratuita) únicamente para los indigentes; Salud subsidiada en forma inversamente proporcional y decreciente en función de los ingresos cuando resultan insuficientes;
- Salud sin subsidio para el resto de la población que puede costear su financiamiento.

Para garantizar la equidad del sistema, el régimen financiero complementará el pilar contributivo ya existente, con otro de carácter solidario. El primero proviene de los aportes personales sobre los salarios, jubilaciones, pensiones y rentas presuntas de los autónomos. El segundo, de rentas generales.

El Sistema Nacional de Salud, con cobertura universal, prestaciones normatizadas y control de calidad, constará de dos subgrupos: el Seguro Nacional de Salud y el Plan Nacional de Salud.

Este último será implementado por el Estado a través de su propia capacidad instalada y/o contratos con prestadores privados. El Estado, con recursos provenientes de rentas generales, subsidiará parcial o totalmente a los ciudadanos de bajos ingresos e indigentes, focalizando de esta manera el gasto social en salud específicamente en los grupos que realmente lo necesitan. A tal efecto, subsidiará la oferta (atención en su propia capacidad instalada) o la demanda (comprando servicios en el mercado). La tendencia deseable, de permitirlo las condiciones generales de la economía, será el subsidio a la demanda, a fin de estructurar progresivamente un Seguro Nacional de Salud que cubra a toda la población.

Si se ha de subsidiar la demanda, el monto total luego del subsidio deberá alcanzar una cápita igual al promedio de las obras sociales y/o servicios médicos prepagos del mercado, con la cobertura del Plan Médico Obligatorio. De esta forma el concepto de equidad quedará asegurado.

La adaptación del PMO a los recursos que se asignen resulta crucial para la viabilidad del sistema. Cada nueva cobertura deberá ser garantizada, explicando su mecanismo de financiación.

Algunas ventajas adicionales que ofrece esta propuesta

- La posibilidad de canalizar en forma eficiente los frecuentes casos de ciudadanos con dobles y triples aportes (por ejemplo, parejas con hijos que trabajan) en uno solo, mejorando su poder adquisitivo.
- La posibilidad de efectuar aportes voluntarios adicionales por encima de los obligatorios, permite a los afiliados obtener beneficios suplementarios de acuerdo con sus preferencias.

La cuestión consiste en definir si el aporte de salud de un ciudadano es un impuesto más, cuyo destino desconoce o puede considerarse el precio de un servicio que valora adecuadamente

La competencia entre los sistemas prestadores garantiza al ciudadano una óptima relación calidad-precio

- La libertad de afiliación a un sistema con ofertas múltiples, que conlleva la desafiliación, significa la diferencia entre exigir un derecho a pedir un favor.

La cuestión consiste en definir si el aporte de salud de un ciudadano es un impuesto más, cuyo destino desconoce o puede considerarse el precio de un servicio que valora adecuadamente, por conocer con precisión sus alcances.

Por todo ello y a efectos de la implementación de la presente propuesta resulta esencial distinguir tres áreas de acción en el sector salud:

1) Normatización y control

La implementación de normas y regulaciones para la más eficaz atención de la salud, así como el control de su cumplimiento, constituye sin duda un campo reservado a la acción del Estado.

Asimismo, garantizará el correcto funcionamiento de sistemas de certificación de profesionales, acreditación de establecimientos asistenciales y programas de gestión y control de calidad de las instituciones participantes del sistema. Lo ideal es que dichas tareas estén en manos de organizaciones no gubernamentales. Debe planificar la implementación de programas de prevención y promoción de la salud, tratando de lograr el consenso y complementación entre el sector público y los sectores privados.

2) Prestación

En la prestación de los servicios de salud no debería mediar distinción entre la acción del Estado y los particulares. Por el contrario, debería fomentarse la competencia en el sector salud. El financiamiento de los servicios públicos debería estar acotado por los servicios efectivamente prestados a los sectores subsidiados. Así se favorecería una mejor asignación de recursos, sobre todo si se respeta el principio de la libertad de elección por parte de los pacientes.

La competencia entre los sistemas prestadores garantiza al ciudadano una óptima relación calidad-precio.

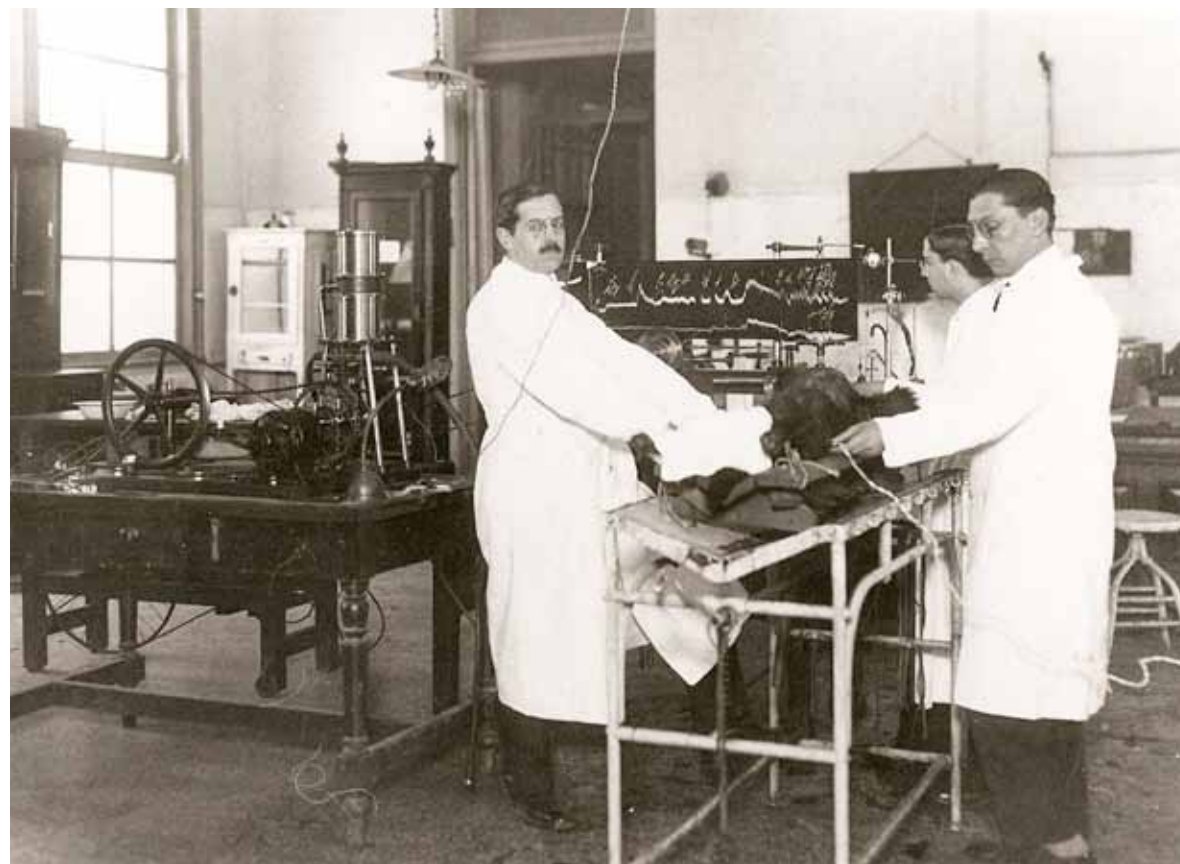
Al ser cada uno de ellos, en sí mismo, una unidad económica, resulta claro que sólo la eficiencia asegura el éxito. Los ineficientes desaparecerán del mercado y serán reemplazados por quienes ofrezcan, permanentemente, mejores opciones a los usuarios.

Además, en caso de deficiencias, los ciudadanos podrán recurrir al Estado, que supervisará el funcionamiento del sistema.

La equidad tributaria es crucial para el correcto funcionamiento del mismo.

3) Financiamiento

Tampoco debería distinguirse entre los servicios públicos y privados, al decidir sobre cómo financiarlos. Sin embargo, a la luz del principio de subsidiariedad de la acción estatal, corresponde al Estado sostener total o parcialmente el financiamiento de las necesidades de salud de aquellos ciudadanos con ingresos insuficientes para tal fin.



El Dr. Bernardo Houssay en pleno trabajo junto a su equipo.

El hospital público fue, durante mucho tiempo, el centro que irradió el prestigio de la medicina argentina, alcanzando llamativos niveles de complejidad

El Estado debe actuar haciendo los aportes necesarios a las instituciones de carácter público o privado, subsidiando la oferta o la demanda. Desde el punto de vista del beneficiario final del subsidio estatal, no tiene importancia quién administre tales recursos. Cuando el Estado quiera favorecer a un sector, no debe necesariamente administrar el sistema ni tampoco efectuar las prestaciones directas de salud.

Con la adopción del esquema competitivo, de libre funcionamiento del mercado, toda la ciudadanía tendrá acceso al sistema, gozando de una cobertura universal, y será corresponsable de la utilización racional del mismo, con capacidad de financiación, costos predecibles y calidad asegurada.

De no ser así, cada uno podrá ejercer su libertad cambiando su prestador tantas veces como lo desee, hasta lograr su nivel de satisfacción.

El sistema competitivo es el único que permite, nivelando hacia arriba, obtener una mejor atención promedio para toda la sociedad, pues compatibiliza la lógica económica con la lógica social.

El gasto en salud debe ser considerado no sólo como tendiente a satisfacer un derecho básico del hombre. Es también una de las mejores inversiones que puede hacer una sociedad para mejorar y desarrollar la capacidad de producción de sus habitantes. Todos los sistemas impositivos del mundo deberían tomar en cuenta este concepto.

La reconversión hospitalaria

El hospital público fue, durante mucho tiempo, el centro que irradió el prestigio de la medicina argentina, alcanzando llamativos niveles de complejidad. Fue también el centro de mayor interacción para la cultura médica y, por lo tanto, el vértice para la formación de posgrado y la especialización a favor de sus estructuras jerárquico-funcional y técnico-científica. Como es de conocimiento general, el sector se encuentra deteriorado e imposibilitado de cumplir sus obligaciones.

Pese a sus fallas, la infraestructura del sector público y los recursos humanos son aún hoy, cualitativa y cuantitativamente, dignos de consideración, manteniendo así, intacta, una importante experiencia asistencial que puede afrontar un rol protagónico si se la inserta orgánicamente en el conjunto de la atención médica del país.

Tienen además los hospitales públicos una triple función a cumplir: a) como factor alternativo de ponderación y equilibrio en la oferta de atención médica, b) como referencia académica en el campo de la docencia e investigación y c) como modelo indicativo en los aspectos técnico y organizativos.

Dentro del marco de un Sistema Nacional de Salud como el expuesto, deberían producirse cambios radicales en la estructura hospitalaria del sector público para posibilitar su mejor funcionamiento.

Dichos cambios exceden la presente propuesta, mereciendo un análisis particular.

Debemos superar el concepto del hospital público concebido como un sistema aislado de asistencia, con leyes y dinámicas propias y sin vinculación orgánica y planificada con otras formas de atención.

Un ejemplo podrían ser los hospitales comunitarios (cuya propiedad podrá o no estar en manos de la nación, provincias o municipios) que brindan atención a toda la población, con un financiamiento adecuado. Se deberá hacer hincapié en la participación de la comunidad a la que sirve en su gestión, designando un Consejo de Administración donde estén representados las instituciones propietarias del hospital, los médicos y el municipio y/o las provincias en los que sirvan.

A su vez, reforzará la presencia comunitaria con la designación de un Consejo de Fiscalización en el que estarán representados los líderes de la comunidad en la que el hospital sirve. Este nivel de autonomía, les permitirá competir en un plano de igualdad con los hospitales privados (sanatorios).

Reflexiones finales

El enfoque para el Seguro Nacional de Salud hace hincapié en la elección responsable en varios niveles. Subraya la responsabilidad de todos los argentinos de adquirir un servicio médico, y la responsabilidad de los ciudadanos no carenciados para pagar los servicios de asistencia médica hasta el grado en que les fuera posible. Subraya, asimismo, la responsabilidad de los consumidores para decidir si quieren adquirir una cobertura médica más sofisticada de la normatizada por el Estado o si prefieren ahorrar más para gastar en otros bienes. Destaca la responsabilidad del gobierno para proveer los recursos destinados a las personas de bajo ingresos o desocupados para que puedan pagar su cobertura. Enfatiza la responsabilidad del sistema tributario para eliminar la evasión impositiva que subsidia generosos seguros de salud para la clase adinerada, así como asegura la financiación de una cobertura universal y suficiente para toda la ciudadanía.

Asimismo deberá terminar con todas las distorsiones impositivas, y garantizar un mercado transparente y con equidad tributaria en todos los niveles.

El ejercicio de estas responsabilidades brinda un beneficio sustancial. Ofrece a todos los ciudadanos la oportunidad de hacer una elección con la mayor información posible.

Ventajas de este enfoque

- Cobertura universal. La presente propuesta garantiza una cobertura adecuada para todos los ciudadanos.
- Interrupción mínima de los acuerdos actuales. Este enfoque no altera los acuerdos existentes de cobertura para la gran mayoría de la población y sigue en la línea de las últimas reformas del sistema: reconversión de las obras sociales y de los hospitales públicos.
- Hace hincapié en una educación médica responsable, seria y adaptada a las necesidades del país.
- Hará imprescindible una drástica reingeniería del sector público y consiguientemente un uso responsable de los recursos.
- Respeta las preferencias individuales. Fomenta la diversidad imponiendo la obligación inicial de adquirir una cobertura a nivel personal, lo que le per-

El enfoque para el Seguro Nacional de Salud hace hincapié en la elección responsable en varios niveles

El mejor sistema de salud es aquél en el cual la mayor cantidad de dinero destinado a la atención médica retorna en servicios al beneficiario

mite al individuo cumplir con dicha obligación a través del servicio que le ofrece su obra social, entidad intermedia o contratando un servicio privado en forma individual.

- Elimina la falta de equidad y las distorsiones entre quien está empleado y quien, no. Establece un sistema de financiación que resulta progresivo más que regresivo y elimina las escapatorias actuales para evadir los impuestos.
- No brinda incentivos a los individuos en lo que respecta a la elección entre el servicio de su obra social, grupal o individual.
- Implementa un sistema de selección por los mejores, haciendo desaparecer a los ineficientes. El tan proclamado “compromiso por la calidad” se transformará en una obligación para subsistir en el sistema.
- Hará necesaria una disminución de costos, que no signifique una baja calidad de los servicios ni subprestación del sistema.
- Se adecua a la actual globalización de la economía, que obliga a la competitividad de las empresas y a la austeridad fiscal de los gobiernos.
- Incrementa la eficiencia global del sistema, haciendo coincidir la lógica económica con la lógica social, como ya hemos señalado.

Esta propuesta no ofrece ninguna fórmula mágica para reducir los costos, ninguna receta que garantice el éxito para dar más por menos, ninguna forma fácil para que los administradores de salud puedan transferir la obligación de racionalizar la asistencia médica, ni ningún impuesto espectacular que permita a los políticos financiar los servicios médicos fuera del presupuesto. Pero sí permite un panorama más amplio para que todos los ciudadanos argentinos correctamente informados, dentro de un mercado competitivo de asistencia médica, puedan comparar los beneficios y los costos reales de la atención médica, del seguro de salud y de los planes de asistencia, y hacer, entonces, la elección que más les satisfaga.

Considero que la combinación de los factores mencionados como base filosófica de mi propuesta (equidad, libertad y eficiencia), es la que está en mejores condiciones, desde sus valores, para enfrentar la modernidad.

La sustentabilidad económica del modelo emergente de la globalización, tiene mucho que ver con su capacidad para la inclusión de un mayor número de seres humanos y de pueblos.

En este mundo interconectado, el derecho a la salud es un ejemplo paradigmático.

En mi concepto, desideologizando el tema, el mejor sistema de salud es aquél en el cual la mayor cantidad de dinero destinado a la atención médica, retorna en servicios al beneficiario.

Funcionamiento de las empresas del sector Salud

Habiendo desarrollado una propuesta para un Sistema Nacional de Salud, cabe comentar lo efectivamente vivido como protagonista activo del sistema desde hace décadas, y compartir mi experiencia en la creación, desarrollo y manejo de una empresa del sector salud.

Aspectos microeconómicos

Antes de referirme específicamente al tema, haré una breve descripción de las fuentes en las que durante más de 50 años he abrevado para llegar a formar criterios, sobre lo que hoy considero como un óptimo servicio de atención médica.

Mis conclusiones surgen como síntesis de las experiencias vividas durante mi trayectoria médica, cuyos hitos más trascendentes pueden sintetizarse como siguen:

He concurrido alrededor de quince años a la segunda cátedra de Ginecología, ocho de los cuales fueron en carácter *full time* (residencia completa, jefatura, dos años como instructor de residentes y becario de la Universidad de Buenos Aires y de la municipalidad y luego como médico de staff y docente de la UBA). Allí me formé y aprendí a evaluar la atención médica y la docencia en los hospitales públicos.

Incorporé el criterio asegurador, cuando fundamos Medicus, de La Agrícola Cía. de Seguros. Los rígidos patrones de la actividad aseguradora, son de significativo valor para nuestro sector.

El manejo administrativo específico de un sistema de salud lo aprendí a fines de la década del 70 trabajando en Blue Cross Blue Shield NCA, tarea enriquecedora en la empresa más grande de EE.UU., que cubría 80 millones de vidas (40% de la población de ese país en aquel momento).

Estudié Auditoria de Sistemas de Salud en la National Capital Medical Foundation auditando Medicare y Medicaid en Washington DC. En esa época dependía directamente de lo que era HEW (Health, Education & Welfare), hoy HHS (Health and Human Services). Vaya aquí mi reconocimiento a quienes me ayudaron a fines de la década del 70 integrándome en sus empresas: Dr. Jack Kleh, *chairman* de Blue Cross Blue Shield NCA y Dr. Norman Fuller, director de la N.C.M.F.

Estos conocimientos prácticos, sobre terreno, completaron mi formación académica de postgrado en la Universidad de Harvard y en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT).

Mi carrera se ve coronada en la década del 90 con mi incorporación a Duke University Medical Center y mi vinculación con el Dr. Ralph Snyderman, *chancellor* of Health Affairs y decano de la Escuela de Medicina.

De esta manera conozco en el medio académico de los Estados Unidos a alguien que, con diferentes matices, coincide conmigo en lo fundamental: en qué debe consistir un sistema integrado de salud. Mi agradecimiento hacia el Dr. Snyderman supera la formación académica y las discusiones científicas, pues mi mayor reconocimiento deriva de haberme brindado no sólo conocimientos, sino también una amistad que considero invaluable.

Muchas de sus concepciones las he asimilado y estarán vertidas en los párrafos siguientes.

Resulta interesante destacar un aspecto de nuestra discusión que consiste en el camino elegido por cada uno de nosotros y nuestras instituciones (Duke y Medicus), desde orígenes totalmente diferentes, hacia lo que consideramos debe ser un sistema integrado de salud.

Como es sabido, Duke ha sido y es un centro médico académico de excelencia que ha avanzado en los últimos años hacia la administración y financiación de

Medicus transitó el camino inverso, comenzó como un financiador y administrador puro y terminó proveyendo los servicios de un sistema integrado de salud

Con estos antecedentes comenzamos a recorrer el camino hacia lo que hoy es nuestro sistema integrado de salud, cuyo eje central es la calidad

un sistema integrado de salud. Comenzó como un hospital universitario y de allí fue dando los pasos hacia la administración y financiación.

Medicus transitó el camino inverso, comenzó como un financiador y administrador puro y terminó proveyendo los servicios de un sistema integrado de salud.

Snyderman insistía en que la ventaja de un centro académico consistía en lo que ellos llaman *accountability* (la cuantificación de sus resultados).

Mi posición era que un financiador, conociendo exactamente la necesidad de su gasto, podía modelar los hospitales exactamente a la medida del mismo y no a la inversa, ofreciendo todos los servicios como un hospital general y luego determinando cómo podía financiarse.

Con el correr del tiempo, ambas posiciones se han acercado, y actualmente, con las obvias diferencias de estándares de ambos países e instituciones, nuestro pensamiento es semejante. Duke ha racionalizado muchas de sus áreas hospitalarias, y nuestros hospitales han incorporado la docencia (residencias y *fellows-hips*), y la investigación clínica.

Considero mi designación como profesor consulto y *senior scholar* de la Universidad de Duke, un logro muy importante en mi carrera médica, pues me ha permitido formarme y enriquecerme en el más alto nivel de mi especialidad.

Por otra parte, la afiliación de Medicus, Centros Medicus y sus instituciones hospitalarias al Duke University Medical Center constituyeron el máximo reconocimiento que nuestras instituciones han recibido en su historia.

Con estos antecedentes comenzamos a recorrer, paso a paso y a medida que adquiríamos los conocimientos y la formación a que me he referido previamente, el camino hacia lo que hoy es nuestro sistema integrado de salud, cuyo eje central es la calidad.

Dimos nuestro primer paso con la inauguración del primer centro de cirugía ambulatoria construido a tal efecto en nuestro país (1986). Su ampliación terminó en lo que es hoy el Centro Medicus Central donde se brinda todo tipo de atención médica integral con todas las especialidades, además de la cirugía ambulatoria. A esto siguieron los Centros Medicus periféricos con prestaciones acotadas, en los que se hace hincapié en los aspectos de atención primaria, prevención y promoción de la salud.

A comienzos de la década del 90 iniciamos la compra, remodelación y equipamiento de última generación de hospitales privados generales, donde brindamos la máxima complejidad médica. Sus estándares son reconocidos en todo el mundo a través de trabajos presentados por nuestros distinguidos profesionales en congresos internacionales de sus especialidades.

Nuestra trayectoria coincide con Kodner & Kay Kyriacou (2000), en su definición de un sistema integrado de salud: *modelos y técnicas diseñados para crear comunicación, alineamiento y colaboración, dentro y entre los sectores prestadores de atención médica, financieros y administrativos, como un medio de mejora de la calidad de vida, de la atención médica y satisfacción del asociado.*

Integración vertical

Nuestra experiencia comenzó con la financiación, seguida de la administración, y luego de la verdadera prestación de servicios, que dio como resultado una integración vertical de los prestadores de la asistencia médica.

Hasta ahora, estos prestadores de salud han sido los médicos y los hospitales.

Creo que, en un futuro cercano, observaremos, de manera inevitable, una integración de la industria farmacéutica y de la industria de tecnología médica, a las que deberemos agregar la medicina electrónica, a través de convenios que necesitan discutirse.

Observamos hoy los beneficios de la acumulación de sistemas informáticos, tecnologías y conocimientos médicos, que pueden utilizarse a fin de desarrollar formas asombrosas para mejorar el servicio de salud con una actitud proactiva.

La integración vertical podrá brindar la estructura para un mejor modelo de prestación de los servicios médicos.

Este tipo de integración implica la existencia de un sistema capaz de prestar una completa gama de servicios, desde el mantenimiento de la salud y la prevención de enfermedades hasta los servicios médicos y hospitalarios, como así también la asistencia domiciliaria.

Un sistema integrado podría, en teoría, ofrecer una forma de asistencia médica organizada, basada en una actitud proactiva, a la vez que se obtendría una mayor eficiencia operativa y una mejor coordinación en todo el conjunto, a través de una permanente continuidad de servicios.

La integración vertical puede darse ya sea a través de la titularidad de todas las partes componentes del sistema, o bien mediante contratos con terceros (integración virtual).

Dicho esquema ofrece beneficios obvios para los pacientes y permite la creación de accesos racionales a la prestación de servicios, como así también un planeamiento de salud individualizado.

En toda población las personas tienen necesidades diferentes: unos requieren un sistema de prevención y educación sanitaria, otros necesitan atención para las enfermedades crónicas que sufren y el acceso a especialistas, y están quienes demandan atención domiciliaria o un tratamiento de rehabilitación.

Si en cierto punto de la integración del sistema se cuenta con un médico que desarrolle un plan individualizado para cada uno de sus pacientes, y si a estos pacientes se les facilita el acceso a aquellos sectores del sistema que necesitan, se podría obtener una mayor eficiencia y una utilización más racional del sistema de salud.

Este sistema brinda la posibilidad de reducir los costos, al mismo tiempo que mejorar el servicio.

De los centros académicos de medicina, ya han surgido nuevos modelos para accesos más efectivos, basados en la evidencia. Asimismo, el deseo de medir sus resultados, que tiene un sistema integrado de salud, debería brindar soluciones a la necesidad de que exista una mayor obligación de cuantificación de las conductas médicas.

La integración vertical podrá brindar la estructura para un mejor modelo de prestación de los servicios médicos

En la actualidad, vamos hacia un modelo de sistema de salud en el cual podremos predecir y prevenir las enfermedades sobre la base de muchos factores

Riesgos de la integración

Se necesita una integración operativa, lo cual no es fácil de lograr. No sólo los componentes deberán estar integrados para que tengan éxito, sino que es necesario alcanzar el mayor valor agregado posible y obtener un beneficio económico en toda la gama de servicios.

No resulta nada fácil dirigir una multiplicidad de actividades de distinta índole.

Hacia una forma proactiva de sistemas de salud

El sistema de salud ha sido, básicamente, reactivo: trataba enfermedades y otras necesidades médicas cuando los pacientes se presentaban para requerir un tratamiento.

En la actualidad, nos estamos desplazando hacia un modelo de sistema de salud en el cual podremos predecir y prevenir las enfermedades sobre la base de muchos factores. Uno de los más importantes está dado por la comprensión de la susceptibilidad genética, los riesgos del comportamiento, y la capacidad de influir sobre ellos.

Si imaginamos un sistema ideal de salud, podemos considerar un modelo con pacientes —una comunidad— con cobertura universal. De este modo los ciudadanos tendrán acceso a la financiación de sus servicios médicos, y a un servicio integrado dirigido por un médico de cabecera y el equipo correspondiente.

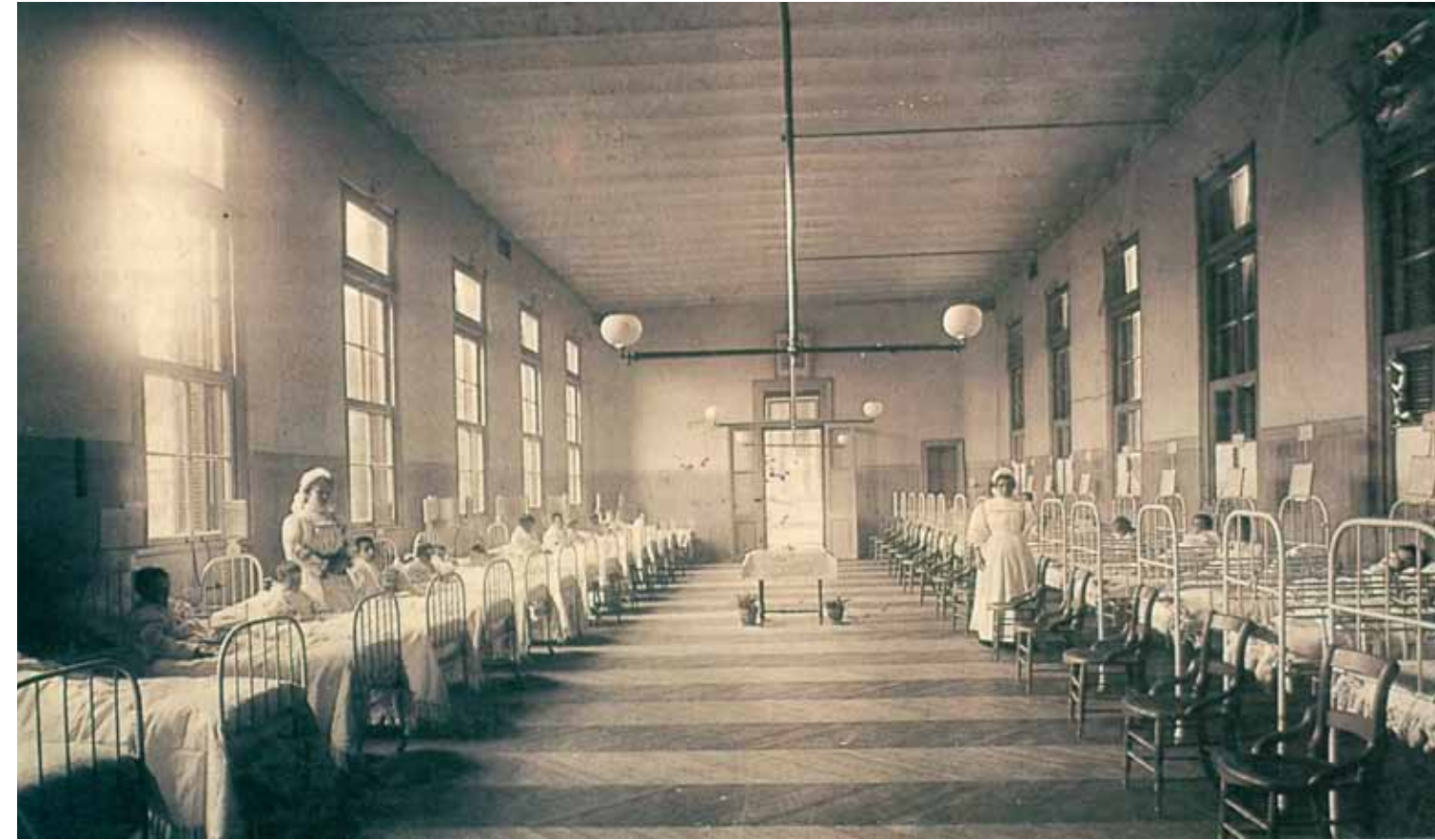
Este equipo de prestadores de atención médica podría, sobre la base paciente-por-paciente, determinar un plan de asistencia individualizada, que le brinde la mayor probabilidad de gozar de un buen estado de salud. Así se crearía un modelo de sistema de salud totalmente nuevo.

A fin de prestar este tipo de asistencia, el médico, o el equipo a cargo del individuo, tendría un rendimiento superior si contara con la mejor información y las mejores prácticas, juntamente con un acceso a un sistema de prestaciones provisto de una gama completa de servicios. Esto no requiere un sistema integrado de salud de propiedad absoluta, pero sí implica que el grupo a cargo de la atención del paciente sería más efectivo si se pudiera acceder a un sistema donde cada persona pudiera obtener el nivel exacto de atención que necesita.

Si se lograra reunir esta gama completa de servicios, con una integración operativa eficiente, junto con los beneficios actuales de los nuevos sistemas de información, educación e investigación, el resultado que tendríamos se asemejaría a un organismo biológico.

Se trata de un sistema de salud que aprende y crece, y que mejora en forma ininterrumpida por cuanto la información que se desarrolla, a partir de los diferentes componentes de la gama de servicios médicos, puede ser organizada, sintetizada y evaluada nuevamente con más y mejores datos.

Con la introducción de nuevos niveles de asistencia médica, uno se entera, en forma permanente, qué funciona y qué no. Este tipo de sistema integrado ofrece un enorme beneficio para todos: el médico, su equipo de planeamiento, el pa-



El Hospital de Niños hacia 1925.

Así, el costo final de todo el circuito, desde el pago de la cuota del plan hasta la efectiva prestación médica, termina siendo óptimo para la calidad de servicio que se quiere brindar

ciente y la comunidad. Asimismo, beneficiará a quienes financian el sistema ya que la eficiencia en función de los costos constituye un factor esencial.

Aquí resulta clave resaltar el valor de las sinergias, especialmente en este momento de nuestro país con recursos escasos.

Por eso, es fundamental recalcar que no todo el sistema debe ser propiedad de una sola institución. Otras empresas podrán constituir con sus prestadores una gama virtual de atención integrada, obteniendo resultados semejantes.

Nuestro esquema

Si analizamos las necesidades de desarrollo de un planeamiento individual que tienen los sistemas de salud para un amplio espectro de beneficiarios, existen requerimientos previsibles que pueden anticiparse.

Esto significa que, en base a sus propios riesgos, nuestros pacientes, deben contar con la disponibilidad de un planeamiento de asistencia médica y con un espectro completo de servicios acorde con sus necesidades, que abarque desde la prevención de enfermedades y la promoción de la salud, hasta incluso, la atención en centros de atención paliativa.

Considero la formación de nuestros propios recursos humanos un hecho fundamental en la estructura de nuestro esquema asistencial.

Nuestros profesionales, una vez formados, se incorporan gradualmente a nuestra secuencia de servicios con un cabal conocimiento de la filosofía de nuestra empresa: *el trabajo de equipo en una permanente búsqueda de la excelencia*.

En síntesis, ratifican la *cultura Medicus* creada por sus mayores.

Estrategia de gestión

Nuestra estrategia de gestión consistió en crecer hacia un sistema de atención integrado, como el descrito. Esta estrategia implicó importantes esfuerzos en términos de inversiones de capital, y un muy activo rol de los profesionales de la salud en la planificación y gestión de nuestra organización.

El establecimiento de los incentivos económicos juega un papel fundamental tanto en la calidad de atención médica como en su costo. Conforme con la estrategia de cada organización, y de aquel atributo en que decida destacarse, se evaluará y determinará la manera óptima de establecimiento de incentivos.

En nuestro caso, la alineación de los incentivos económicos y de servicio de los prestadores de salud con los propios del financiador y administrador mediante la integración vertical permite, si es implementada correctamente, alcanzar los objetivos estratégicos planteados.

En otras palabras, la integración y coordinación del financiador y administrador, con las facilidades de prestación médicas (hospitales, centros médicos ambulatorios, sistemas de emergencias, cuerpos médicos, sistemas de información, análisis de la información, procesos internos, etc.), permite asegurarse y tener control sobre la calidad del servicio médico y, al mismo tiempo, eliminar la sobreprestación de servicios de salud en todas sus formas.

Así, el costo final de todo el circuito, desde el pago de la cuota del plan hasta la efectiva prestación médica, termina siendo el óptimo para la calidad de servicio que se quiere brindar.

Es importante entender que el costo óptimo, en este caso, no es el menor que se podría obtener, sino el óptimo dado el nivel de calidad que se quiere lograr.

Los peligros de la integración vertical son reales, difíciles y exigen disciplina para ser evitados. El mayor es la posibilidad de que haya subsidios cruzados entre organizaciones de manera tal que una organización ineficiente y deficitaria subsista subsidiada por otra que funcione bien, lo que obviamente termina afectando a la subsidiante. Estos peligros pueden y deben ser evitados.

El control es más fácil en el caso de que el centro sea abierto a pacientes de terceros financiadores: la existencia de una porción importante de su ocupación por parte de los mismos, será una prueba fehaciente de competitividad en su propio mercado (hospitales, centros ambulatorios, etc.).

En el caso que sea cerrado, exige una disciplina interna de análisis “sincero” de precios de transferencia que demostrará su grado de competitividad en su “hipotético mercado” de centros de salud.

Medicus es un claro ejemplo, pues tiene precios de mercado en todos sus establecimientos, al eliminar todo tipo de subsidios cruzados.

Tenemos una profunda convicción al respecto, y creemos que es el único camino hacia la eficiencia de cada una de las instituciones, lo que a su vez genera la eficiencia global del sistema. Consideramos que una administración independiente de los establecimientos es la clave para obtener este propósito.

El objetivo final de esta estrategia de gestión se sintetiza en nuestra misión: brindar a nuestros asociados un servicio médico de la más alta calidad, a un costo razonable.

Los costos disminuyen, en síntesis, por la eficiencia global del sistema.

La medicina electrónica producirá un gran impacto en la asistencia médica y resultará interesante analizar la posición en que se halla hoy y aprender de las proyecciones para el futuro.

Muchos pacientes desean interactuar con el médico e involucrarse en el planeamiento del gerenciamiento de su asistencia.

Dada la cantidad de evidencias clínicas y bases de datos existentes, nos estamos moviendo hacia una medicina basada en la evidencia.

La biotecnología y la revolución genética tendrán una capacidad cada vez mayor para facilitar cambios positivos.

Entre la gran cantidad de nuevos aportes que produce la genética en la asistencia médica se destaca la identificación de perfiles de susceptibilidades. Resulta cada vez más claro que, a medida que identifiquemos ciertas funciones en ciertos genes específicos, podremos determinar perfiles de susceptibilidades para ciertas enfermedades que resultan cada vez más complejas, lo cual alterará profundamente la práctica de la medicina.

Es probable que, dentro de los próximos años, podamos determinar si los recién nacidos pueden tener una mayor susceptibilidad, por ejemplo, a pade-

En la actualidad, vamos hacia un modelo de sistema de salud en el cual podremos predecir y prevenir las enfermedades sobre la base de muchos factores

Un país necesita una cobertura universal de salud y, asimismo, un paquete de beneficios, con financiación asegurada, enfocado en la prevención

cer diabetes insulino-dependiente, enfermedades coronarias, cáncer de próstata, cáncer de colon, o mal de Alzheimer.

Con la comprensión de la base genética de enfermedades, no podremos determinar las probabilidades de riesgo, pero se facilitará un planeamiento de salud conforme a nuestros ideales.

Esto producirá un mayor impacto en la forma de pensar que tenemos respecto de la asistencia médica y el modo en que se diseñará la prestación de servicios.

A su vez, planteará un dilema ético entre todos aquellos con capacidad de decisión: evitar todo tipo de discriminación en base a los conocimientos que se vayan adquiriendo.

Plan de salud posible

Un plan de salud en perspectiva debería contar con ciertos elementos.

Habrà que trazar un perfil que registre el estado actual de salud de cada integrante de la comunidad. El mismo deberá incluir un análisis de su riesgo de salud, considerando variables tales como las características genéticas, ambientales, y el estilo de vida.

Deberà elaborarse un plan de uno y de cinco años, diseñado específicamente para los riesgos de cada individuo.

Planeamiento estratégico

Necesitamos comenzar con una prestación de servicios médicos que logre el máximo mejoramiento de la asistencia médica y que al mismo tiempo reduzca los costos al mínimo.

Si se asume que un planeamiento estratégico para la prevención de las enfermedades y la promoción de la salud constituye el camino para alcanzar este objetivo, debe existir una estructura organizativa que lo sustente.

Todo sistema coherente destinado a brindar dicha atención requiere alguna forma de financiación de la salud para todos los ciudadanos. Para ello, los países deberán entender que será difícil contar con un acceso racional al sistema de salud en tanto no esté asegurada la financiación de las prestaciones.

También es importante la interacción entre el paciente y el equipo de atención médica. Una vez logrado este objetivo, el próximo paso será un planeamiento individual de salud.

Sin tener en cuenta la etapa de la vida o el perfil de riesgo de salud, este plan constituiría, entonces, la base para la atención del individuo, que abarcará desde la promoción de la salud y prevención de las enfermedades hasta la atención en centros de atención paliativa.

Conclusiones

Un país necesita una cobertura universal de salud y, asimismo, un paquete de beneficios, con financiación asegurada, enfocado en la prevención.

No es fácil definir el mencionado paquete de beneficios, pero debemos comenzar a hacerlo en base a nuestros recursos, para que el mismo pueda cumplirse.

La decisión será responsabilidad de toda la comunidad, la cual deberá definir claramente quién, qué y cómo se financiará el sistema de salud.

Los ciudadanos deberán efectuar opciones con otros sectores a financiar, sus costos y beneficios.

El futuro

Nuestro planeamiento estratégico debe estar basado en el conocimiento de la realidad y de los cambios que la investigación y el desarrollo tendrán en el futuro de la medicina, para alimentar nuestra capacidad de anticipación y adaptarnos a los mismos.

Creo que las innovaciones de la industria farmacéutica y el desarrollo de la nueva y alta tecnología, deberán readaptarse a los incesantes progresos en el área de la investigación básica, que cambiarán radicalmente los conceptos de atención médica y toda su metodología actual.

Piénsese solamente en el desarrollo del genoma y las rudimentarias enseñanzas que hemos recogido, para intentar imaginarnos los dramáticos cambios que sobrevendrán en el futuro en la atención médica.

Son por todos los lectores hartamente conocidos los factores que hacen al permanente aumento de costos en la atención de la salud. Dicho en forma muy simple: cada día vivimos más y vivimos mejor; curamos enfermedades que antes no se curaban, y prevenimos otras.

Este simple hecho, que es una bendición y que es deseo de todos que siga progresando, plantea a las sociedades un tremendo dilema. Ante el inevitable aumento de los costos de la atención médica, ¿cuánto están decididas las comunidades a invertir en ella? ¿Están decididas estas comunidades a seguir incrementando la inversión para mejorar su calidad de vida, limitando la inversión en otras áreas?

En términos directos: ¿qué porcentaje del PBI de un país se destinará a la salud?

Por supuesto, la cifra debe estar por debajo del 100%. Con igual criterio simplista, debe plantearse: ¿se podrá dejar de invertir en educación, seguridad, justicia y los gastos administrativos de un estado moderno? Obviamente, no.

En el preciso instante en que los países decidan fijar un techo a la inversión en salud, estarán decidiendo ciertamente la racionalización del gasto.

Debo recordar que la filosofía de mi propuesta para un sistema nacional de salud, tiene como base tres conceptos a los que definí como condiciones necesarias pero no suficientes y que son: la equidad, la libertad y la eficiencia. Agregaba, que para ser suficientes, las tres debían conjugarse armoniosamente; prerrequisito fundamental para que fuese aceptada por toda la sociedad.

Quiero recordar también mi aseveración de que la ineficiencia en salud es tan grave como la inequidad.

Un país que se permite utilizar sus recursos en forma ineficiente está condenando a sus habitantes a recibir un sistema pobre y desigual de atención médica, por más que políticamente declame lo contrario.●

Ante el inevitable aumento de los costos de la atención médica, ¿cuánto están decididas las comunidades a invertir en ella?

7

Los pasivos contingentes en los contratos de transferencia del control de sociedades por acciones

POR Eduardo A. Roca



EL AUTOR. Graduado en 1944 en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Integra actualmente el estudio de los Doctores Roca & Sarrabayrouse. Presidente de varios Tribunales Arbitrales. Ha sido miembro del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho y del Consejo Superior de la UBA y lo es del Consejo de Administración de la Universidad Argentina de la Empresa. Ex profesor titular de Derecho Comercial en la UCA. En lo administrativo y diplomático ha sido inspector de Justicia, subsecretario del Ministerio de Educación y Justicia, director del Banco Central de la República Argentina, embajador argentino ante la OEA, la ONU y ante el Gobierno de los EE.UU. Fundador del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). En lo judicial, miembro del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados Nacionales. Ha sido además, presidente de varias entidades empresarias, profesionales y sociales. Académico vocal de la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa, donde ocupa el sitial Jacobo Wainer.

Cualquiera sea la dimensión de una empresa, está gobernada por una o más personas, casi siempre organizadas en forma de sociedad anónima

En el campo de la actividad económica, dos agrupamientos humanos distintos, pero aunados por los objetos que realizan, han dado mucho que hacer a los economistas y a los juristas. Son dos institutos que conviven, estrechamente vinculados a pesar de que pertenecen a distintas realidades: a la puramente económica, la empresa y a lo jurídico, la sociedad.

Estos institutos se encuentran fuertemente relacionados, ya que corresponde al derecho organizar la actividad empresarial y lo hace principalmente a través del derecho societario, al que se ha definido como aquél que regula “la estructura organizativa típica, si no exclusiva, prevista por el ordenamiento jurídico para el ejercicio en forma asociativa de la actividad de la empresa”.²⁷

Ahora, cualquiera sea la dimensión de una empresa, está gobernada por una o más personas, casi siempre organizadas en forma de sociedad anónima, que ejercen el gobierno del complejo conjunto de bienes y derechos que componen su patrimonio. Esa suerte de dominio se denomina control.

Tomada cada acción individualmente, la operación de transferencia está reglada específicamente en la Ley de Sociedades 19.550 (arts. 212 a 215) y otras complementarias.

El procedimiento era sencillo cuando en su mayoría las acciones estaban representadas por títulos impresos. Ahora, prohibidas las acciones al portador y permitidas las escriturales, es algo más complicado.²⁸ Pero, cuando se trata de convenios referentes a un conjunto agrupado por un mismo tenedor, sea persona física o moral, las cosas cambian y se habla de paquetes de acciones.

Es cierto que la transferencia de cada acción otorga al nuevo poseedor los llamados derechos políticos que configuran, juntamente con los patrimoniales, el status de socio, pero está claro que la compra del “paquete” comporta no ya un potencial bastón de mando en la mochila del tenedor sino su entrega en mano del comprador, que asume así, sin más trámite, el control.

Cuando las acciones se hallan muy repartidas, sin un grupo de acentuado predominio, accionistas tenedores del 10% u 11% pueden considerarse con pretensiones a integrar el grupo de control y otorgar a su tenencia el nombre de “paquete”, con un “plus” en el valor “de por junto” sobre la mera suma de los valores individuales.

En consecuencia, cabe considerar que “paquete” a secas es el conjunto de títulos representativo de una cantidad tal de acciones emitidas por una misma sociedad anónima que permite a su tenedor aspirar “razonablemente” a una participación activa en el gobierno de la sociedad, entendiéndose por tal las decisiones tendientes a designar directorio, aprobar los balances, fijar la distribución de utilidades y reformar los estatutos sociales.

“Razonablemente” porque es imposible fijar en principio el umbral arriba del cual las acciones se constituyen en un paquete, permitiendo al titular presionar,

sea para obtener un cargo en el directorio, para cambiarlo totalmente o, simplemente alentándolo a sentarse a la espera de que fallezca el titular del paquete más grande que el suyo. Es una cuestión de hecho que ha de medirse en cada caso.

Hay un umbral en el cual las acciones sueltas se convierten en conjuntos de existencia propia, en función del control de la entidad emisora.

No analizo la operación de transferencia del control de las sociedades autorizadas a cotizar ni de los concesionarios de servicios públicos, sujetos a reglamentaciones específicas.

El tema de los presentes comentarios está circunscripto a los pasivos “ocultos”: una variedad de los contingentes. Después del cierre, en la ejecución de las cláusulas pactadas, es frecuente la aparición de los pasivos contingentes especialmente de los ocultos o ignorados, causando problemas de difícil solución.

Hay un umbral en el cual las acciones sueltas se convierten en conjuntos de existencia propia, en función del control de la entidad emisora

I GENERALIDADES

1) El marco jurídico

Sólo para encuadrar el tema, haré un muy breve repaso del marco en que se inserta. El Dr. Halperin enseñaba que *la compraventa de acciones que prefiero llamar “negociaciones” se rige por las disposiciones comunes del contrato pero presenta algunos problemas específicos*.²⁹

El término ‘negociación’ en nuestro idioma es muy amplio: “tratos dirigidos a la conclusión de un convenio o pacto” (DRAE). En el derecho francés tiene un significado más preciso: “Los efectos de la cesión, explica Ives Guyon, son más limitados [...]. Por el contrario, cuando se trata de acciones, la transmisión se realiza por el procedimiento de la negociación (Código Civil, art. 271). Sus formas son simples [en el derecho francés] porque la transmisión supone una modificación de la inscripción en el registro de transferencias. Sus efectos son igualmente más completos que aquéllos de la cesión. El principio de la disponibilidad de las excepciones se aplica de tal forma que el adquirente deviene titular de acciones purgadas de toda irregularidad”.³⁰ El origen de la palabra es interesante; del latín: *nec* y *otium*: sin ocio.

Por su parte, Ricardo Lorenzetti define así la cesión de control: “A primera vista es una cesión de posición contractual, a través de la transmisión de la cuota parte de una sociedad de responsabilidad o de las acciones de una anónima”. Agrega que “no se trata de una mera cesión, sino de una posición jurídica que incluye derechos de participación y control, que le dan un valor específico, a la que se aplican subsidiariamente las normas de la Ley de Sociedades y en principio a

27. Horacio Roitman y Hugo Aguirre, “Empresa y Sociedad” publicado en Tratado de la empresa, obra dirigida por Ana Piaggi. Abeledo Perrot, 2009, tomo I, p. 731; en la misma obra ver Jaime L. Anaya, “El marco jurídico de la Empresa”, p. 35.

28. Me ocupé del tema en La Ley, 2004-C, p. 574, “La trabajosa transferencia de acciones” y La Ley 2009, p. 1217, “Otra vez sobre la transferencia de acciones”.

29. Sociedades Anónimas, con actualización de Julio Otaegui, De Palma, 2da edición, 1998, p. 364.

30. Les Sociétés, LGDJ, 1999.

La razón de ser del problema comercial es que esa entidad no es cosa inerte o derecho determinado, sino persona jurídica independiente, con capacidad de actuar todos los días

los referidos a los valores”.³¹ Es decir, una cesión de contrato con la diferencia de que se notifica solamente a la sociedad y no a cada accionista. Una visión amplia del control es la de Rafael Manovil.³²

En ese marco general se ubica el tema a tratar: la aparición posterior al cierre del contrato de una obligación no incluida en las comprendidas en la transferencia, afectando el patrimonio de la sociedad emisora del paquete de control.³³

La razón de ser del problema comercial es que esa entidad no es cosa inerte o derecho determinado, sino persona jurídica independiente, con capacidad de actuar todos los días. Su control se ejerce mediante los derechos que surgen de los títulos o registros correspondientes. Es una forma de la transmisión del peculiar dominio sobre el patrimonio de la sociedad.³⁴ No subsiste sólo hasta la firma de la operación, sino que se extiende por períodos posteriores de diversa duración que después trataré.

La entidad emisora es un tercero que no queda obligado por decisiones empresarias derivadas de un convenio del que no fue parte. De modo que el incumplimiento del contrato por una de las partes no puede serle opuesto, salvo complicados recaudos en casos muy especiales previstos en el acuerdo y si la sociedad las acepta expresamente con mayoría de voto suficientes. En otras palabras la transferencia del paquete significa la transferencia del derecho a la sociedad sin ninguna alteración de su patrimonio.³⁵

2) Problemas propios de una transferencia

Las partes enfrentan tres problemas. El primero es que inevitablemente durante el período que va desde la firma hasta el finiquito, la emisora ha tenido oportunidad de operar creando nuevas obligaciones. Otro es que el balance requiere un período de meses para confeccionarse, durante el cual la sociedad inevitablemente experimentará cambios en su patrimonio. Finalmente, hay que tener en cuenta que lo particular del negocio es que, si bien su objeto recae sobre diversos derechos y obligaciones, jurídica y comercialmente derivadas en realidad lo hace sobre una empresa³⁶ de modo que las reglas a aplicar son de dos clases: las ligadas a la cesión de títulos valores en sí, distintas de las referentes a los bienes en su relación con la emisora.³⁷ En su tiempo resumí la situación así: el derecho llamado político de los accionistas se agota al votar en las asambleas de la emisora,

31. Tratado de los contratos, Rubinzal Culzoni, 2da edición, p. 407 y ss.

32. “Empresa controlante”, en Tratado de la Empresa dirigido por Ana Piaggi (I La Ley, tomo I, p. 482)

33. El término ‘comprador’ será empleado en adelante por ser un cómodo substituto de ‘cesionario’; de la misma manera que ‘vendedor’ por ‘cedente’.

34. El control es el efecto de poseer un número determinado de acciones que permita la elección del directorio, la aprobación del balance, la distribución de dividendos y la reforma de los estatutos. Ver Eduardo Roca, “Transferencia de paquetes de acciones”, El Derecho t.9-989. Ver en ese sentido a Suarez Anzorena, Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones, año 2003, p. 175. También pueden existir paquetes de minoría que otorguen importancia para la composición de los directorios y resoluciones de la asamblea.

35. Alberto Verón, Tratado de las Sociedades Anónimas, La Ley, t. II, p. 259.

36. No importa que se trate de un fondo de comercio. Lo mismo ocurre en Francia (Ives Guyot, Droit des Affaires, Économica 2003, p. 658).

37. Hernán Verly, “Notas marginales sobre pasivos ocultos” publicado en El Derecho, t. 249, p. 175.

no se prolonga modificado sobre su patrimonio, vinculado sólo con la sociedad y no, con los accionistas personalmente.

Recuerdo cuando alrededor de 1960 se concretaron innumerables aportes de inmuebles predominantemente rurales a sociedades anónimas, por razones fiscales que sería innecesario explicar aquí. El mecanismo tradicional de compraventa del control de sociedades rurales consistía en que parte del precio se cancelara con hipoteca sobre el mismo inmueble a favor del vendedor. En esa oportunidad, advertimos que la sociedad adquirente, ajena a la operación, no podía constituir esa garantía porque lo haría sin contrapartida toda vez que el precio había sido percibido por otra persona, el vendedor de las acciones. Desde luego, fueron encontrados diversos métodos de sobrepasar la dificultad.³⁸

II LA DENOMINADA DUE DILIGENCE

En los términos de los contratos que sirven de modelo figuran las declaraciones de los contrayentes sobre la composición del patrimonio de la emisora. Asimismo, el comportamiento que esta última debe adoptar durante el proceso del contrato respecto a ciertos bienes. El conjunto de todos esos compromisos es denominado entre nosotros con la expresión del epígrafe tomada de la práctica sajona. Su significado no es claro o, por lo menos, la palabra ‘debido’ induce a confusión: en realidad nadie debe a nadie, salvo que lo pacte. En cuanto a lo referente a determinadas obligaciones de hacer, la costumbre también es de emplear la palabra inglesa *covenant* en lugar de convenio.

La bibliografía sobre este proceso es muy extensa para un análisis pormenorizado.³⁹

III LOS PASIVOS

1) Definiciones

Empecemos por puntualizar qué es un pasivo. Desde el punto de vista legal son las deudas en general, las provisiones, las rentas percibidas por adelantado y los ingresos que correspondan a ejercicios futuros (ley 19.550, ar. 63, 2da parte, incs. a, b, c, d y e).

38. Las casas intermediarias tenían ya previsto que tales operaciones comportaban ciertos movimientos previos que permitieran ajustar la operación a la economía del convenio. Usaban modelos impresos para simplificar.

39. Dos libros están prácticamente dedicados a su estudio. Uno de Pablo Ferraro Mila, La transferencia de paquetes accionarios de control, Lexis Nexis, 2006 y otro de Federico Jiménez Herrera, El proceso de transferencia de paquetes accionarios, Ábaco, 2007, ambos con mi prólogo. Entre numerosos trabajos especialmente dedicados al punto, cito al estudio del Dr. Efraín Richard en “Garantías por contingencias en el Patrimonio Social otorgado por el accionista que transfiere su participación” (Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones, p. 307). También de Rodolfo G. Papa, “Debida diligencia en la transferencia del control accionario”, La Ley, t. 2012-E, p. 859.

En los términos de los contratos que sirven de modelo figuran las declaraciones de los contrayentes sobre la composición del patrimonio de la emisora

De todas maneras, el riesgo es algo propio de la vida, nada es seguro ni previsible

Desde el punto de vista contable, enseña Alberto Verón: “un pasivo es el conjunto de obligaciones que mantiene una empresa en forma de derechos ciertos o contingentes a favor de terceros, como así también los ingresos diferidos”; agrega que “las deudas incluyen a todo pasivo cierto, instrumentado o no, originadas en operaciones comerciales, financiación lograda, cobros anticipados, y otras causas”. Por otra parte, agrega “Las normas técnicas vigentes expresan que el pasivo representa las obligaciones ciertas del ente y las contingentes que deben registrarse, declarando que las deudas (integrantes del pasivo, juntamente con las provisiones) son aquellas obligaciones ciertas, determinadas o determinables; en tanto las provisiones constituyen aquellas partidas que, a la fecha a la que se refieren los estados contables, representan importes para hacer frente a situaciones contingentes que probablemente originen obligaciones para el ente”.⁴⁰

Los pasivos se dividen en varias subclases. Con relación a este trabajo, interesan solamente los contingentes o emergentes, los ocultos y los ignorados.

2) Contingencias

Son hechos futuros e inciertos que inciden sobre la existencia o la valuación de un activo o pasivo. Hay contingencias que implican un aumento del activo o una disminución de un pasivo y otras que actúen inversamente. No nos estamos ocupando aquí de las segundas que disminuyen el pasivo o aumentan el activo; sobre ellas no encuentro bibliografía específica; quedan a favor del comprador.

Pueden ser clasificadas como ciertas o probables; de posibilidad alta o de probabilidad baja; desconocidas u ocultas.

Como ciertas están, precisamente, las obligaciones de las compañías de seguros o de las prepagas; como altamente probables, las de los sanatorios, ya que los juicios de mala práctica no se prescriben hasta los diez años; y como bajas, las relativas a empresas inmobiliarias; remotas cuando se trata de un terremoto o inundación en zonas no comprendidas en esas calamidades. En las zonas donde ese riesgo es frecuente, las contrayentes valorarán en el contrato las posibilidades de aparición de tales fenómenos.

De todas maneras, el riesgo es algo propio de la vida, nada es seguro ni previsible. La eliminación de un problema crea otros nuevos. Hemos descubierto que no sólo vivimos en un mundo de transformación técnica sino geofísica. Por más que en la contratación nos esmeremos, es imposible asegurarnos de todo imprevisto.⁴¹

3) Pasivos no previstos

Llegamos así a los pasivos contingentes no previstos, que son los que producen dificultades mayores. A mi juicio, pueden distinguirse entre los deducibles

de los registros o actividad de la emisora, ocultos o ignorados. Me he ocupado del tema en el análisis de un interesante caso de jurisprudencia en el cual el tema fue debatido hasta el nivel de la Corte Suprema, provocando comentarios de doctrina formulados con discrepancias.⁴² Más adelante volveré sobre el caso.

Para Hernán Verly la definición de oculto es la del DRAE: *escondido, ignorado, que no se da a conocer y no se deja sentir*. Adiciona que no hace falta que la ocultación esté calificada por dolo o culpa, por tener carácter objetivo. De todos modos advierte Verly en otro trabajo: “El primer problema que se presenta al abordar el tema de los ‘pasivos ocultos’ es de carácter terminológico. La expresión ‘pasivos ocultos’ dista de ser unívoca y su contenido varía en función de lo acordado por las partes. En principio, la expresión parece comprender a los pasivos intencionalmente ocultados, pero no resulta tan claro, y dependerá de lo convenido, que comprenda a los pasivos ‘desconocidos’, ‘contingentes’ o que hayan devenido ocultos en virtud de una actitud negligente o culposa del enajenante. La redacción del contrato respectivo debería proveer un alcance preciso a la expresión propiciando un claro deslinde de las responsabilidades emergentes de la operación”.⁴³

4) Pasivos remotos

Generalmente son producidos por disposiciones legales, impuestos o cargas con efecto retroactivo. En Europa, algunos países después de la última guerra impusieron compensaciones de las utilidades obtenidas sobre la producción bélica. También ocurren cambios de zonificación industrial que prohíben inesperadamente ciertas industrias en determinados distritos urbanos o pueden ocurrir hechos físicos inesperados como temblores o inundaciones.

Cada uno de ellos, para su solución, ha de requerir investigaciones prolijas sobre si existían antecedentes que hicieran incluirlos en riesgos de alta o baja probabilidad o si la empresa emisora tenía provisiones contables o medidas cautelares en su infraestructura.

Será una cuestión a elucidar en cada caso pero, a mi juicio, el principio es que el riesgo recaerá sobre el comprador porque hoy, como se ha dicho, toda empresa se desarrolla en un medio riesgoso.

5) Pasivos ignorados u ocultos

¿Pueden las declaraciones efectuadas o las garantías comprometidas contener errores no advertidos por las partes que perjudiquen al comprador y sean responsabilidad del vendedor?

42. Remito al trabajo muy completo de Hernán Verly, “Notas marginales sobre pasivos ocultos”, *El Derecho*, t. 249, p. 168. Tengo alguna discrepancia sobre los hechos del caso en mi artículo “Historia de un pasivo oculto, ocultado o visible”, *La Ley* 2013 A-923, p. 1191. Coincido con los criterios jurídicos del Dr. Verly; no, sobre su aplicación al caso específico.

43. “En torno a los llamados pasivos ocultos”, *La Ley*, t. 2003, p. 1191

40. Alberto Verón, *Tratado...*, cit. p. 853

41. Conviene leer el libro de Ulrich Beck *La sociedad del riesgo mundial*, Paidós, 2008.

El principio es que el riesgo recaerá sobre el comprador porque hoy toda empresa se desarrolla en un medio riesgoso

Ocultar es encubrir, lleva consigo la intención de algo escondido que debería ser conocido

A mi entender ése no sería un pasivo oculto por cuanto no existió el elemento subjetivo propio del ocultar. Una cosa es un error no advertido y otra, el adrede. Ocultar es encubrir, lleva consigo la intención de algo escondido que debería ser conocido.

La palabra “oculto” suele aplicarse tanto al sol que se oculta al anochecer como al asesino que se oculta a la sombra. La primera frase juega como desgastada metáfora; en el segundo, como realidad siniestra. La palabra no es neutra, históricamente siempre ha sido utilizada para significar alguna deliberada intención humana de que algo no sea conocido. Consultados los diccionarios etimológicos, su raíz no es derivada del latín *óculo*: ojo, proveniente del sánscrito *ske*, sino de la raíz del mismo origen, *kel*: celar, clandestino, desconfiar; de ahí, recelar. Las aves no se ocultan en los árboles, viven en ellos. Los minerales, el petróleo, los restos arqueológicos o antropológicos no están ocultos, sólo yacen cubiertos por capas geológicas propias de la creación del cielo y de la tierra. Nuestros órganos internos no están ocultos sino “ubicados” en ciertos lugares del cuerpo. Los datos asentados en los libros del comercio no están ocultados, existen para ser conocidos.⁴⁴

Es difícil la aplicación de reglas claras y generales en operaciones tan diversas o complejas como éstas. Para eso, los especialistas (abogados, contadores y economistas) están obligados a ser muy cuidadosos al redactar las alternativas realmente posibles. Tal recaudo torna muy áspera la lectura de la bibliografía especializada salvo que uno esté muy involucrado en un caso determinado, siempre distinto de los demás, en busca de antecedentes. En el año 2000, en oportunidad de tratar con abogados norteamericanos, advertí que ellos consultaban siempre un libro preparado por dos abogados de New York, Lou R. Kling y Eilleng T. Nugent, editado por Journal Press: dos densos volúmenes que ilustran minuciosamente todas las contingencias habidas o por haber.

Entre nosotros, Pablo Ferraro Mila, en su completo trabajo sobre garantía en estos contratos, sigue la línea de los autores norteamericanos. Sin embargo, en el colofón señala que “no existen respuestas generales debido que el acuerdo suele variar de transacción en transacción”.⁴⁵

Lo esencial es que existan declaraciones y un inventario prolijo de los bienes, derechos y obligaciones de la empresa, así como definir cuál es su actividad característica, para conocer si los hechos ocurridos son los propios de su giro habitual. Que todo sea, por un lado, declarado por el vendedor y por otro, verificado por el comprador, piezas esenciales para determinar el alcance de lo pactado.

Todo el juego de los compromisos asumidos por las partes en desarrollo de las negociaciones y su verificación por medio de auditorías es un capítulo indispensable en los acuerdos de esta clase.

En una controversia judicial en la que participé, ambas partes no conocían que el fondo del predio de la sociedad estaba sujeto a expropiación por el ensan-



Obreros de la industria metalúrgica en 1925.

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

44. Ver Roque Barcía, Joaquín Gil, Gran diccionario de sinónimos, 1950

45. Las cláusulas de garantía e indemnidades en los contratos de transferencia de paquetes accionarios de control en el libro Homenaje a Héctor Alegría, La Ley, 2011, t. II, p. 1229.

En la práctica se usa la expresión inglesa *escrow*, utilizada en el pasado para referirse a mensajes cerrados para no revelar su contenido ni al propio portador

che de una calle. Como no afectaba las actividades allí desarrolladas ni al propósito de la operación, fue rechazada la rescisión pretendida por el comprador del paquete de control, tanto en jurisdicción penal como en civil.

IV GARANTÍAS

Cláusulas de garantías

Si no hay específicamente compromiso del vendedor asegurando al comprador la composición del patrimonio de la sociedad emisora, lo único que el último debe probar en una disputa es que las acciones integrantes del paquete son válidamente emitidas por la sociedad y legítima, la propiedad del vendedor. Algunos autores han opinado que existe como una garantía natural que protege al comprador sobre deficiencias en su validez acerca del patrimonio de la emisora, pero esa tesis no ha sido convalidada por la doctrina ni la jurisprudencia.

Entonces, mediante cláusulas anexas al contrato, el comprador intenta asegurarse de que el precio asignado al paquete de control mantenga correspondencia con el patrimonio de la emisora. Dichas cláusulas tienden a resguardar al adquirente frente a la aparición de pasivos ocultos (o ignorados) o contingencias.⁴⁶

Por el otro lado, el vendedor quiere garantías de que cobrará el precio pactado, pero ello choca con el deseo natural del comprador de no hacerlo hasta conocer el resultado de la verificación de lo declarado y convenido en el contrato. También, que se haya cumplido el plazo pactado para la vigencia de las garantías. Habitualmente se acuerda uno de dos años para los actos de la actividad propia de la empresa y alguno más extenso para las obligaciones fiscales.

En lo referente a la garantía del pago de la parte del precio adeudada, hay diversas soluciones: una es el depósito de la parte retenida en manos de un tercero que lo guarde hasta que se cumplan las condiciones pactadas. Tal depósito no es aceptado fácilmente por los bancos o los escribanos por cuanto de hecho se convierten en árbitros acerca del cumplimiento de las condiciones. Es normal escoger a personas o acreditados estudios profesionales concediéndoles la facultad de decidir o poner la responsabilidad en manos de la justicia o de árbitros. También se puede acordar que el tercero no entregue el paquete si uno de los depositantes se opone y no reciba orden judicial o laudo arbitral.

En la práctica se usa la expresión inglesa *escrow*, comúnmente utilizada en el pasado para referirse a mensajes cerrados para no revelar su contenido ni al propio portador. La traducción al castellano era “plica”. En realidad, *escrow* no es sino la denominación de un depósito en garantía, sujeto a las condiciones pactadas al instituirlo. Un autor le suma también las características combinadas de un mandato.⁴⁷

46. Pablo Ferraro Mila, La transferencia..., cit., p. 100.

47. Ídem, p. 49, nota 90.

V MODALIDADES CONTRACTUALES

Tipicidad práctica

Distintos jalones jurisprudenciales han creado como una suerte de tipicidad que el derecho nacional o extranjero reconoce al contrato de transferencia del control, comprendiendo el tratamiento de los pasivos contingentes y ocultos.

Comienzo con un fallo de nuestra Corte Suprema del 19/8/1990, que rechazó la procedencia de acción redhibitoria o *quantum minoris* respecto de un contrato de transferencia celebrado por el Estado con una empresa privada:⁴⁸

Considerando que el menoscabo denunciado en el patrimonio social no reviste el carácter de vicio oculto de las referidas acciones, pues si bien ellas —en tanto fracciones del capital social— no exteriorizan “per se” su consistencia.

Creo que esta sentencia aclara definitivamente la división entre lo que es el campo de lo societario y lo que es contractual. Para traspasar esa barrera legal se necesita una convención específica lo más clara posible.

Otra decisión judicial significativa es un fallo de la Sala C de la Cámara Nacional de Comercio⁴⁹ que impuso un criterio aceptado por la doctrina:

(i) si los juicios constan en los estados contables de la sociedad, los honorarios a su cargo no son “pasivo oculto”, aun cuando su exigibilidad se pusiera de manifiesto después de la transferencia y no hubiesen sido objeto de previsión en el balance;

(ii) si los eventuales honorarios estuviesen previsionados, la circunstancia de que su monto no alcanzase a cubrir toda la regulación tampoco constituye “ocultamiento” que pudiera generar la responsabilidad pactada;

(iii) con referencia a los dos criterios procedentes, habiendo “quedado incluidas en la transferencia las deudas derivadas del “giro normal” de los negocios [...] los juicios tramitados pueden considerarse propios de dicho giro [...] pues se originaron en reclamos vinculados a su actividad empresarial (cobros de sumas de dinero, procesos ejecutivos y un reclamo laboral)”; y

(iv) el 2,5% de disminución no es “sustancial” y, además, si es invocado como elemento negativo debe ser analizado juntamente con los positivos que se le incorporan en el mismo período, operándose una suerte de “compensación” entre ellos.

Finalmente debo referirme, como muestra del problema, a un caso muy especial que llegó tres veces a la Suprema Corte y fue resuelto de modo singular 18 años después de iniciado.⁵⁰

El relato del prolongado juicio puede verse en *El Derecho* del viernes 7 de septiembre de 2012: sentencias de la Sala E de la Cámara Comercial del 30 de junio de 2004 y del 27 de mayo de 2009 y dictámenes de la Sra. Fiscal del 12 de diciembre de 2006 y del 5 de agosto de 2010, así como las breves e incondicionales ad-

48. Fallos 322:1580.

49. “Erosa, J.C. c/ Marengo Di Moriondo” publicado en *El Derecho* 180.46, con mi comentario.

50. “Pocovi O.M. y otro c/ Brennan H.M. s/ ordinario” publicado en *El Derecho*, t. 249, p. 169.

Luego de tales consideraciones, la Sala dispuso la forma en que debía practicarse la liquidación de los daños sufridos por los compradores de acuerdo a los datos de la pericia contable aceptada por las partes

hesiones de la Corte del 28 de mayo de 2008 y 24 de mayo de 2009. De acuerdo con lo dispuesto en la última, se requirió un nuevo y distinto parecer al tribunal de origen, ajustado a lo dictaminado por la Procuradora Fiscal. Lo que ocurrió disciplinadamente en el pronunciamiento del 7 de mayo de 2012 de la sala B, pero la nueva sentencia, aunque dictada “con arreglo” a los fundamentos de la procuración y de la Corte, recortó en la liquidación del daño lo más injusto del criterio que le fue impuesto al Tribunal de Alzada.

También extensa como las otras o más, la decisión de la Sala B fue precedida por una descripción completa de la tramitación y, como se ha dicho, se ajustó a la sentencia de la Suprema Corte cuya obligatoriedad exaltó, enfatizando la importancia de la buena fe en la correcta interpretación de lo actuado por los protagonistas. Mencionó vagamente la obligación de todo comerciante de llevar contabilidad legal en la que cualquier asiento debe tener documentación que lo respalde.

Luego de tales consideraciones, la Sala dispuso la forma en que debía practicarse la liquidación de los daños sufridos por los compradores de acuerdo a los datos de la pericia contable aceptada por las partes y tenidas en cuenta por los numerosos magistrados intervinientes, incluso la Procuradora Fiscal. En su voto decisivo la Dra. Gómez Alonso de Díaz Cordero dispuso que: a) se descontaría la totalidad de las sumas recibidas del INDeR por la compañía aseguradora, con intereses, b) la suma resultante sería limitada a la alícuota que resultase de la tenencia accionaria de los demandantes al realizarse cada desembolso, no por el total del juicio, c) serían deducidas las sumas correspondientes a las previsiones del balance, y d) las costas, soportadas por el vencido en cada uno de los rubros de la liquidación que mandó a practicar. Prácticamente aceptó la argumentación de las sentencias anteriores abruptamente revocadas a instancias de la Procuración Fiscal.

VI) LOS HECHOS DEL CASO

Resumen

Verly los describe así:

La lectura de los antecedentes permite reconstruir los aspectos más relevantes de los hechos y actos que se ventilan en la causa. El 8-1-85, los actores celebraron con los demandados un “convenio de pago” que instrumentó una transmisión accionaria por la cual los primeros adquirieron el 89,02 % de las acciones emitidas por la Compañía de Seguros Unión Comerciantes SA. Las cláusulas más relevantes de dicho documento, a la luz de los hechos debatidos, son la 7ª y la 9ª. La primera de las mencionadas establece en su apartado 4º: “A su vez los vendedores se hacen solidariamente responsables por pasivos ocultos o activos inexistentes a la fecha del presente, conforme al anexo que se firma por separado integrando el presente”. La cláusula 9ª, por su lado, dice: “Los vendedores manifiestan 1: Que no es de su conoci-

miento la existencia de otros juicios en los que la Cía de Seguros Unión de Comerciantes S.A. sea demandada o parte en cualquier otro carácter más que los implementados en el listado de computación que se firma como anexo del presente”.

Casi diez años después de la celebración del convenio (9 años y 347 días, según informa el primer fallo de Cámara), los actores promovieron demanda reclamando el pago de aproximadamente \$700.000 en virtud de pasivos ocultos por los cuales los vendedores se habían obligado a responder. Dichos pasivos ocultos —según lo planteado en la demanda— obedecían a la existencia de juicios contra la compañía de seguros que no habían sido declarados por los enajenantes en el convenio de marras.

El nudo a desatar y objeto del reclamo era que no estaba incluido en la lista de juicios iniciados. Sin embargo, en la contabilidad de la compañía se registraba la denuncia del siniestro y la constitución de la reserva contable para riesgos en curso, según las disposiciones de la Superintendencia de Seguros cuando tan pronto el siniestro era puesto en conocimiento de la compañía aunque no hubiera juicio aún. Todo ello resultaba de su contabilidad que había sido previamente revisada por el comprador.

En menos palabras, correspondía aplicar el temperamento del caso anterior “Erosa c/ Marengo di Moriondo” (ver nota 18) ya que para el comprador del control de una empresa de seguros la sola denuncia era un pasivo emergente de segura aparición y propio del objeto de la sociedad emisora y, adicionalmente, emergía de su contabilidad.

VII) CONCLUSIONES

Procuró simplificar las dificultades creadas por los pasivos de que me he ocupado con la siguiente puntualización:

a) Sólo un conjunto de títulos representativo de una cantidad de acciones que asigne a su titular o titulares una participación activa o potencial en el gobierno de la sociedad emisora, constituye un “paquete” de control;

b) La venta de un paquete de acciones no comporta en principio compromiso alguno sobre la composición del patrimonio de la sociedad emisora o sobre la conducta o decisiones que, antes o después de la transferencia, resuelven sus órganos de gobierno;

c) Pueden las partes, sin embargo, pactar que la operación estará condicionada a dicha composición o a tales decisiones, de manera que no cumpliéndose lo convenido al respecto, la operación pueda rescindirarse a pesar de que los títulos transferidos no tengan en sí mismos defecto alguno;

d) Un pacto de esa naturaleza podrá resultar de convención expresa o que de los antecedentes y circunstancias de la operación demuestran inequívocamente que esa era intención de la partes; no se presumen.

La venta de un paquete de acciones no comporta en principio compromiso alguno sobre la composición del patrimonio de la sociedad emisora

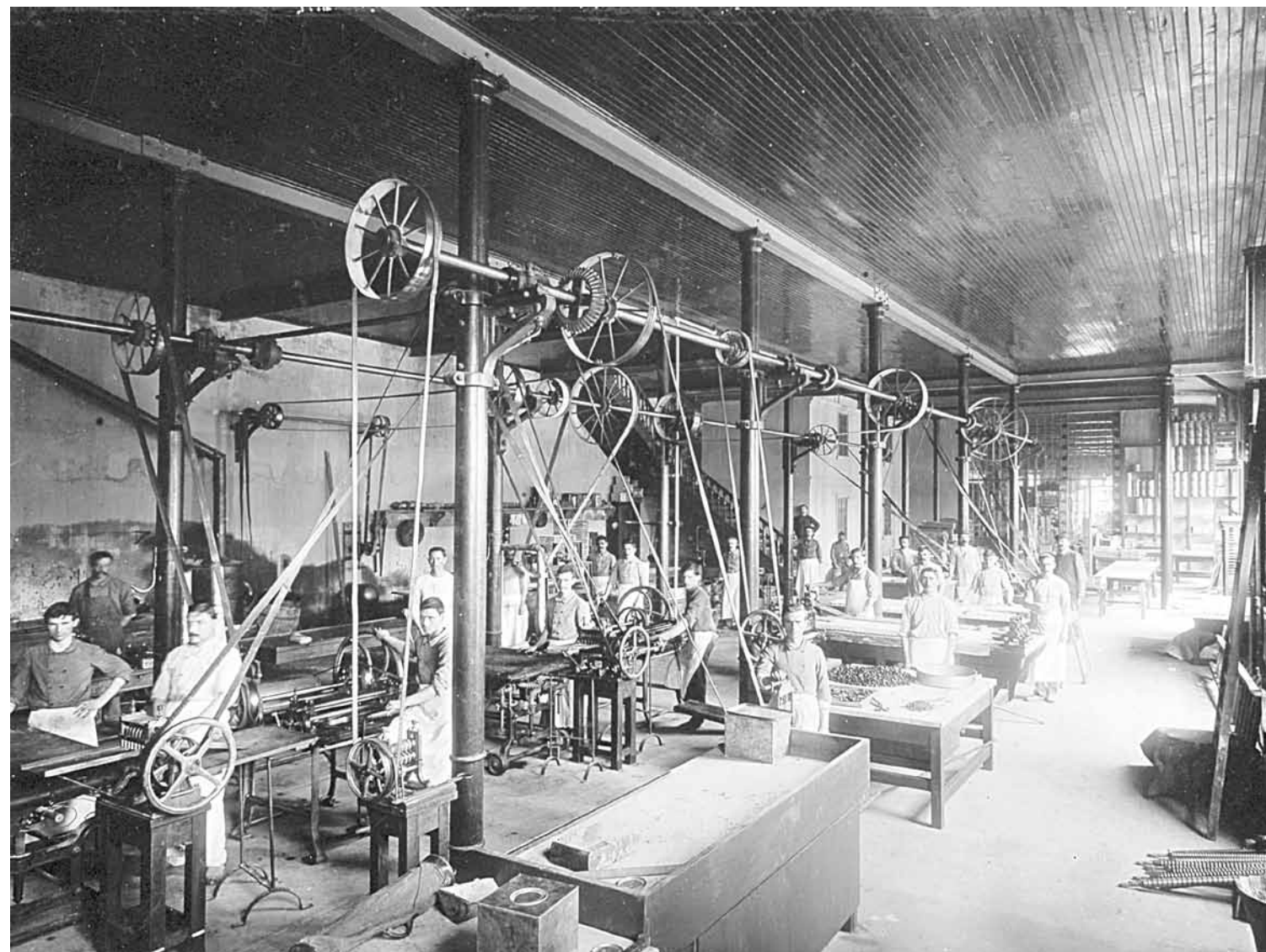
e) En ningún caso podrá considerarse que el pacto concertado acerca de la naturaleza de los bienes sociales o de ciertas decisiones a adoptarse por los órganos de la entidad signifique que la transacción haya tenido por objeto los bienes sociales; el alcance de tal pacto será simplemente el de una modalidad del convenio sobre las acciones.

f) En la clasificación de los pasivos vinculados a las transferencias de paquetes de control, los denominados ocultos constituyen un problema semántico y técnico. En la materia específica, oculto no sólo es lo que no se ve, sino lo que no quiere que sea visto; lo que se esconde.

g) El oculto es uno más de los pasivos contingentes analizados en el punto III. Pueden ser de aparición propia o de la actividad de la sociedad emisora, de alta, baja o remota probabilidad o desconocidas o escondidos deliberadamente.

h) La responsabilidad del vendedor por los pasivos ocultos debe de estar prevista en el contrato de cesión, de lo contrario el cesionario deberá absorberlo y el acreedor de las garantías es el comprador del paquete; no la sociedad.

i) La responsabilidad de un pasivo ignorado depende de las circunstancias que la crearon y de sus características; en principio deberá absorberlo el comprador toda vez que el riesgo es una modalidad empresarial actual e inevitable.●



La Fábrica de dulces Noel, pionera de la actividad.

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN



Energías renovables

POR Enrique Pescarmona



EL AUTOR. Es empresario. Ingeniero electromecánico de la Universidad Nacional de Cuyo. Master en Economía y Dirección de Empresas por la Universidad de Navarra. De nutrida actividad empresarial e institucional, es presidente de la Corporación IMPSA, presidente de IMPSA (Industrias Metalúrgicas Pescarmona SAICyF) y de la Cámara de Comercio Italiana en Mendoza. Es vicepresidente de la Asociación Empresaria Argentina y de Henri Lagarde (Agroindustria). Miembro, fundador y ex presidente del Consejo Empresario Mendocino (CEM), director de Bodega Lagarde SA, director honorario de Mercantil Andina SA y presidente del Congreso de Ingeniería Argentina 2014. Ha recibido numerosas distinciones nacionales e internacionales. Ocupa el sitial Luis Menotti Pescarmona en la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa.

La energía eólica es la energía obtenida a partir del viento, es decir, la energía cinética generada por efecto de las corrientes de aire

Las energías renovables incluyen las derivadas de procesos naturales que no involucran el consumo de recursos extinguidos como los combustibles fósiles (petróleo, sus derivados y gas) y el uranio.

La hidroelectricidad, el viento, las energías solar y geotérmica y los combustibles renovables o la de desechos renovables (rellenos de gas, incineración de basura, biomasa sólida y líquidos biocombustibles) constituyen las principales energías renovables.

Las cinco fuentes de energías renovables más extensamente utilizadas en la actualidad son:

- **Bioenergía o biomasa, que incluye: madera y residuos de madera; residuos sólidos urbanos; de biogás; etanol; biodiesel.**
- **Agua (energía hidráulica);**
- **Geotérmica;**
- **Viento o Eólica, y Solar.**

La bioenergía o energía de biomasa es un tipo de energía renovable procedente del aprovechamiento de la materia orgánica e industrial formada en algún proceso biológico o mecánico, generalmente es sacada de los residuos de las sustancias que constituyen los seres vivos (plantas, ser humano, animales, entre otros), o sus restos y residuos. El aprovechamiento de la energía de la biomasa se hace directamente (por ejemplo, por combustión), o por transformación en otras sustancias que pueden ser aprovechadas más tarde como combustibles o alimentos.

En su más estricto sentido es un sinónimo de los biocarburantes (combustibles derivados de fuentes biológicas). En su sentido más amplio abarca también la biomasa, el material biológico utilizado como biocombustible: biogás, etanol y biodiesel.

Se denomina energía hidráulica, energía hídrica o hidroenergía a aquella que se obtiene del aprovechamiento de las energías cinética y potencial de la corriente del agua, saltos de agua o mareas. Es un tipo de energía verde cuando su impacto ambiental es mínimo y usa la fuerza hídrica sin represarla; en caso contrario, es considerada sólo una forma de energía renovable.

Se puede transformar a muy diferentes escalas. Existen, desde hace siglos, pequeñas explotaciones en las que la corriente de un río, con una pequeña presa, mueve una rueda de palas y genera un movimiento aplicado, por ejemplo, en molinos rurales. Sin embargo, la utilización más significativa la constituyen las centrales hidroeléctricas con presas o embalses, aunque éstas no son consideradas formas de energía verde, por el impacto ambiental que producen.

La energía eólica es la energía obtenida a partir del viento, es decir, la energía cinética generada por efecto de las corrientes de aire, y que es convertida en otras formas útiles de energía para las actividades humanas (el término 'eólico' viene del latín *Aeolicus*, perteneciente o relativo a Eolo, dios de los vientos en la mitología griega).

En la actualidad, la energía eólica es utilizada principalmente para producir electricidad mediante aerogeneradores, conectados a las grandes redes de distri-



bución de energía eléctrica. Los parques eólicos construidos en tierra suponen una fuente de energía cada vez más barata, competitiva o incluso más barata en muchas regiones que otras fuentes de energía convencionales. Pequeñas instalaciones eólicas pueden, por ejemplo, proporcionar electricidad en regiones remotas y aisladas que no tienen acceso a la red eléctrica, al igual que se hace con la energía solar fotovoltaica.

La energía solar fotovoltaica es una fuente de energía que produce electricidad de origen renovable, obtenida directamente a partir de la radiación solar mediante un dispositivo semiconductor denominado célula fotovoltaica, o bien mediante una deposición de metales sobre un sustrato denominada célula solar de película fina.

A diferencia de los combustibles fósiles, que son agotables, las energías renovables se regeneran y se pueden mantener indefinidamente.

La inversión en instalaciones y la explotación o uso de las energías renovables fomenta y requiere de una serie de incentivos del gobierno estatal y/o federal, y en la legislación para hacerla posible, aunque su competitividad con las no renovables aumenta progresivamente.

La definición de energía primaria refiere al total de combustibles comercializados y al consumo en todos sus usos: generación de electricidad, calefacción, transporte, uso industrial, etc.

La definición de energía primaria, en las diversas publicaciones y estadísticas, refiere normalmente al total de combustibles comercializados y al consumo en todos sus usos: generación de electricidad, calefacción, transporte, uso industrial, etc.

Los datos de la energía eléctrica producida a nivel mundial o por países se indican normalmente en GWh (1 GWh = 1000 MWh = 1.000.000 KWh), y frecuentemente se convierten a Toep (Toneladas equivalentes de petróleo, 1 GWh = 85,984 Toep); asumiendo en el caso térmico una eficiencia de conversión del 100% (que es teórica, el promedio normal es del 38%, con lo cual para 1 GWh = 226,27 Toep). La potencia instalada para datos globales se expresa en GW (1 GW = 1000 MW = 1.000.000 KW). Además para cifras muy grandes 1 TWh = 1000 GWh, y también se usa la unidad en Millones de Toep.

La evolución de la demanda de energía primaria a nivel mundial en millones de Toep, para distintos escenarios respecto a restricciones por el cambio climático, se puede observar en la siguiente figura.

Energía primaria

Demanda mundial por escenario (según WEO 2012)

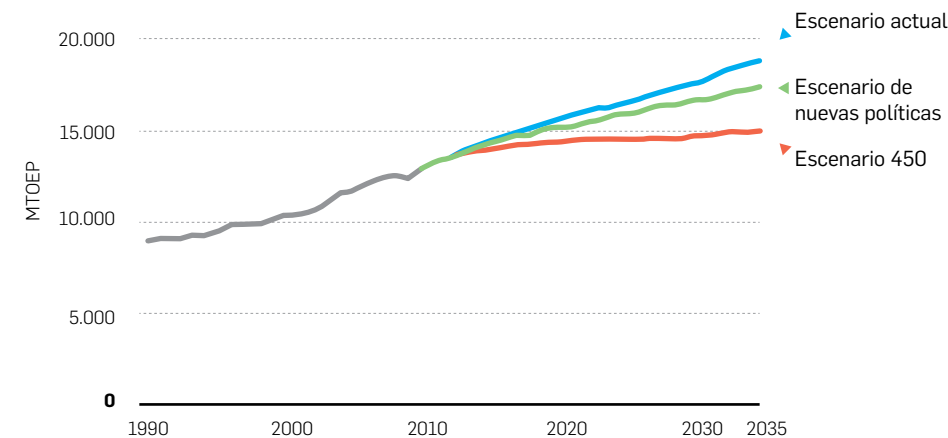


FIG. 1

La demanda de energía por tipo de combustible y su proyección en el año 2035 para el escenario intermedio puede observarse en la siguiente figura.

Energía primaria

Demanda por tipo de fuente en escenario de nuevas políticas (según WEO 2012)

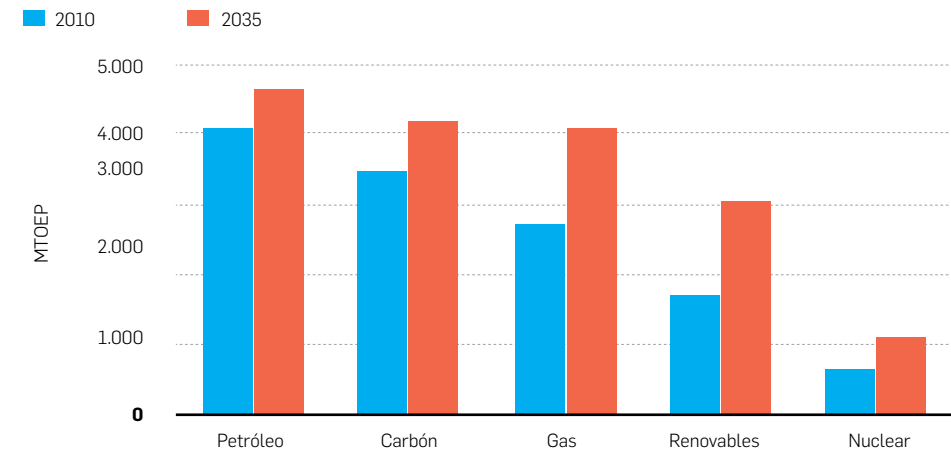


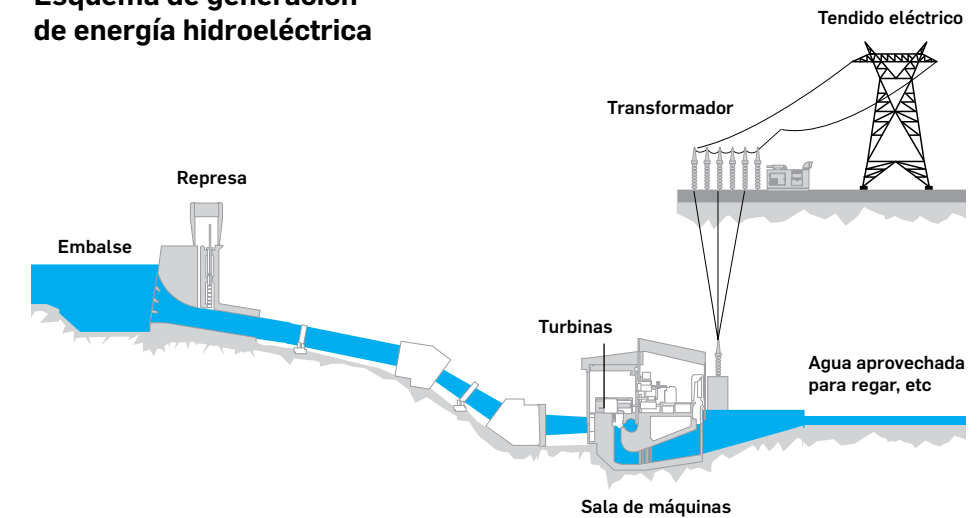
FIG. 2

Los impactos más importantes en la demanda de energía están dados por: incremento del PBI o nivel de la actividad económica, incremento de la población, precio y disponibilidad de los combustibles, porcentaje de población con acceso a la electricidad y políticas relativas al cambio climático.

Así, los mayores requerimientos en el crecimiento de la demanda global de energía primaria están dados por China e India, debido a sus poblaciones y además a que para 2035 se asume que la población mundial con acceso a la electricidad se incrementará del 75% actual al 90%.

La definición de energía primaria refiere al total de combustibles comercializados y al consumo en todos sus usos: generación de electricidad, calefacción, transporte, uso industrial

Esquema de generación de energía hidroeléctrica



Por tanto, el crecimiento de la demanda desde 2010 a 2035 es altamente sensitivo a las hipótesis realizadas. Para tener una idea de este efecto, en la siguiente figura se muestran los incrementos de energía primaria desde distintas fuentes y el “peso” de China + India en el total. A su vez se indican las emisiones de CO₂ en Giga Toneladas.

Energía primaria

Participación de China+India en incremento global de la demanda por tipo de fuente y emisiones de CO₂ en E de N P (según WEO 2012)

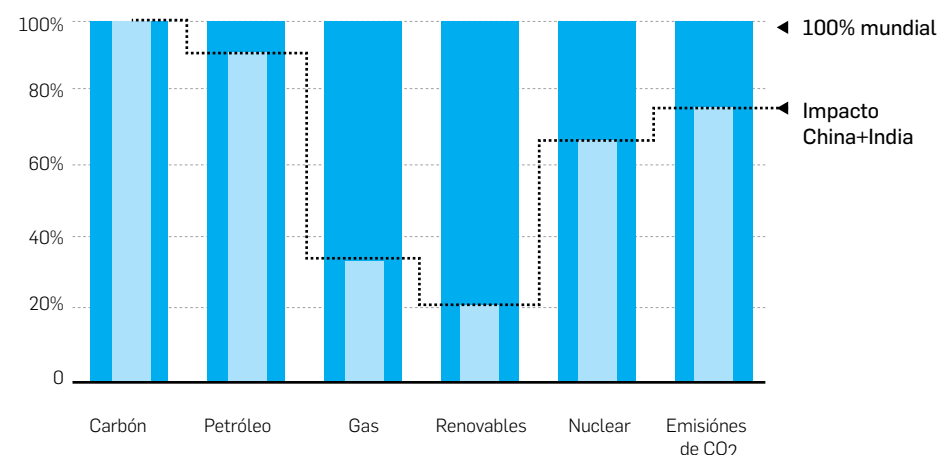


FIG. 3

La situación mundial del sector eléctrico

Según el último informe del IEA (International Energy Agency) World Energy Investment Outlook y del World Energy Outlook):

Las inversiones en capacidad de generación eléctrica en el año 2012 con USD 415.000 millones han triplicado las realizadas en el año 2000. Para el período 2014-2035 las inversiones acumuladas necesarias se estiman en USD 16.400.000 millones, que representan un crecimiento medio anual del 2,2%. En ellas se incluyen USD 6.200.000 millones en países de la OECD (Organización Económica de Países Desarrollados en sus siglas en inglés), principalmente para reemplazar infraestructura obsoleta y alcanzar las metas de decarbonización.

La propiedad de la capacidad global instalada está dividida en partes iguales entre gobiernos y el sector privado. La participación en inversiones en mercados competitivos disminuyó desde 1/3 en los primeros años del 2000 a sólo el 10%. Con el diseño actual del mercado, el sector competitivo requiere inversiones acumuladas hasta el 2035 por USD 1.000.000 millones.

Europa requiere inversiones acumuladas de USD 2.200.000 millones (segunda respecto sólo de China) para remodelar/modernizar infraestructura y cumplir con los objetivos de decarbonización. Las energías renovables tendrán una participación del 75% de las plantas nuevas. A pesar del exceso de capaci-

dad actual, nuevas plantas térmicas con 100 GW serán necesarias hasta 2025 para poder mantener la estabilidad y confiabilidad de los sistemas eléctricos. La reforma del mercado mayorista será crítica para que tal objetivo se haga realidad, ya que los precios de la energía de USD 20 MWh durante el 2013 están un 23% más bajo que el nivel de incentivo necesario.

En India, a pesar de haber duplicado la generación desde 2000 a la fecha, el 9% de la demanda no fue satisfecha durante el 2013. El Estado es propietario de la mayor parte de las instalaciones de generación y de las redes, pero el capital privado jugará un importante rol con inversiones estimadas por USD 1.600.000 millones hasta 2035. Resultará imprescindible reducir las altas pérdidas técnicas en transmisión y aumentar las tarifas en un mercado regulado.

La decarbonización del sector para cumplir los objetivos globales menos exigentes requiere inversiones inmensas de USD 19.300.000 millones hasta 2035, lo que significa triplicar los valores anuales actuales pasando de USD 255.000 millones a USD 730.000 millones, de los cuales el 75% significará energías renovables. Políticas correctamente diseñadas y nuevos mecanismos de financiamiento podrían hacer a las energías renovables más competitivas, y disminuir hasta un 20% los subsidios en el largo plazo.

El incremento neto a nivel mundial de la capacidad de generación en el período 2011-2035 será de 3900 GW (es decir pasar de 5429 GW a alrededor de 9340 GW), aunque como se deberán adicionar alrededor de 1980 GW para reemplazar centrales que serán retiradas de la explotación el incremento total alcanza los 5890 GW. Las centrales obsoletas a retirar se encuentran emplazadas principalmente en los países OECD (desarrollados).

La capacidad adicional necesaria para satisfacer un determinado nivel de demanda depende del tipo de planta y de su disponibilidad.

Debe tenerse en cuenta también que las centrales nucleares y de carbón tienen la mayor vida útil técnica (típicamente entre 40-50 años), le siguen las de gas (con 40 años) y luego están las eólicas y solares con alrededor de 20 años. Aunque esa vida útil puede prolongarse con el cambio de algunos componentes.

En las diversas proyecciones que realizan los entes o agencias internacionales, y considerando el efecto y las acciones desde el punto de vista climático, se proponen 3 escenarios (como pueden verse en la Figura N° 1; el Actual, el de Nuevas Políticas y el denominado 450. El Escenario de Nuevas Políticas prevé un incremento de emisiones de CO₂ limitado a 0,7% anual, sin embargo éste no cumple con el objetivo que el incremento de la temperatura media global no supere los 2°C; su incremento a largo plazo llega a 3,6°C. Finalmente el Escenario 450 supone que la temperatura global, a pesar del incremento de demanda de energía, no supere los 2°C. En el Escenario de Nuevas Políticas la mayoría de las nuevas centrales serán: con gas natural 1270 GW y eólicas 1190 GW (ver Figura N° 4), siendo también importante las alimentadas con carbón que sumarán 1070 GW. Alrededor de 2930 GW de energías renovables es lo que se estima serán agregadas, de las cuales el 64% serán parques eólicos y solares. El 80% del incremento de capacidad será en países-OECD, y principalmente para cubrir nueva demanda de estos países no desarrollados. China planea instalar

La capacidad adicional necesaria para satisfacer un determinado nivel de demanda depende del tipo de planta y de su disponibilidad

1400 GW de los cuales el 37% será eólico y solar, y el 28% con carbón debido a su gran disponibilidad local, y a pesar de los serios problemas climáticos. India planea 680 GW, de los cuales el 40% será con carbón. La Unión Europea será la segunda en capacidad a instalar con 740 GW, principalmente debido al retiro de centrales obsoletas; y EE.UU. también instalará el 60% de los 579 GW para reemplazar antiguas centrales.

El 18% del adicional de centrales térmicas, convencionales y nucleares, con alrededor de 520 GW ya se encuentran en construcción y la mitad de esta capacidad estará operativa en 2017.

Generación de energía eléctrica

Incremento de capacidad bruta y retiros en E de N P 2012-2035 (Según WEO 2012)

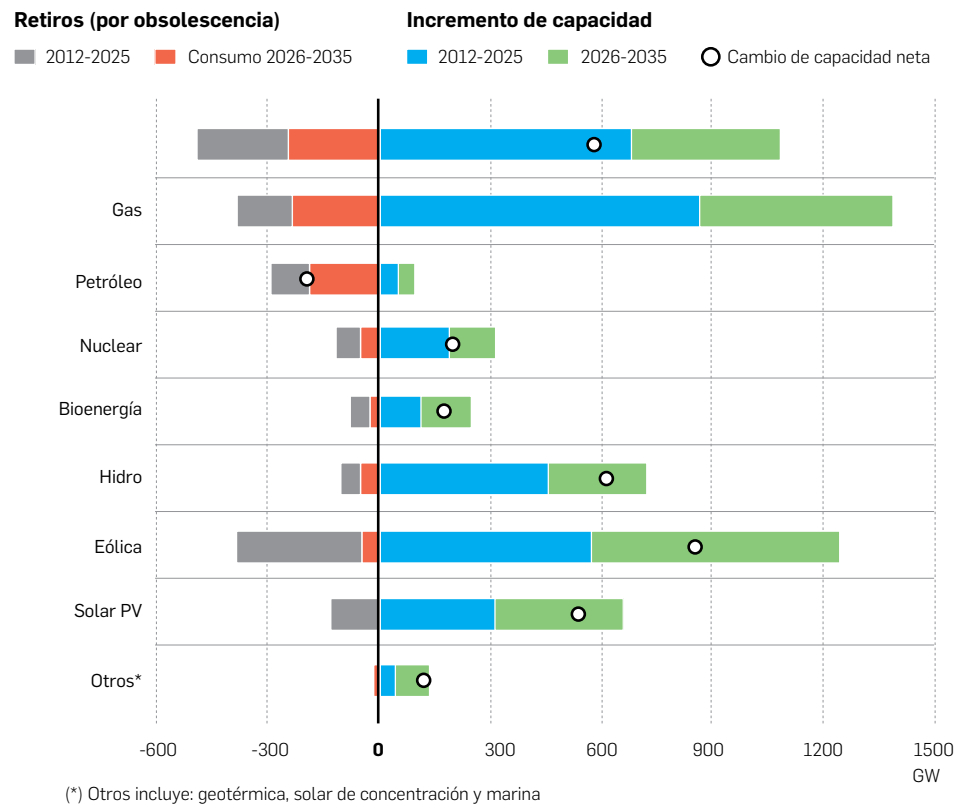


FIG. 4

En la Figura N° 5 se puede observar el suministro incremental de electricidad y la demanda por sector en el Escenario de Nuevas Políticas.

Suministro y demanda de electricidad a nivel mundial en el E de N P

(Según WEO 2012)

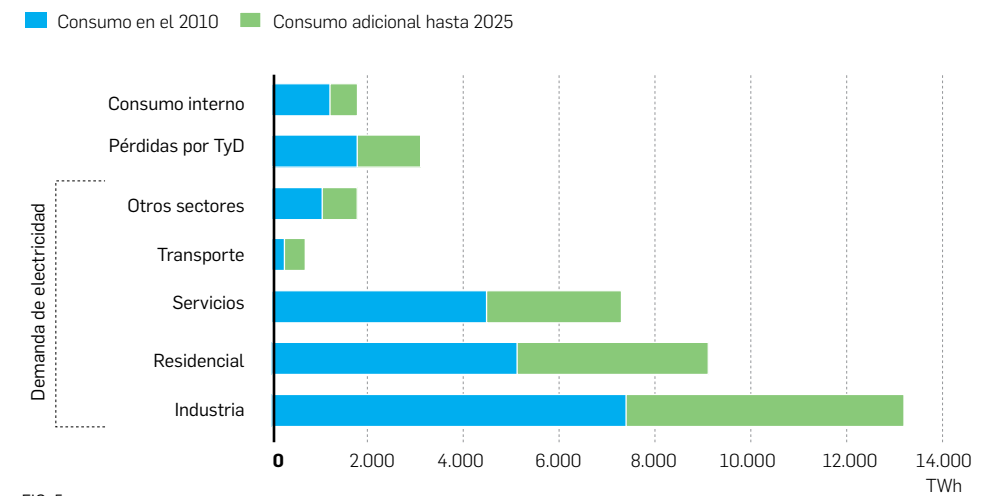


FIG. 5

Generación de electricidad de fuentes renovables

La generación de electricidad a partir de fuentes renovables es relativamente reciente.

Los datos que cubren la producción de energía de fuentes renovables anteriores a 1990 son muy escasos, excepto la hidroelectricidad, y recién desde esa fecha las políticas de incentivos y beneficios de varios países comenzó a hacer relevante este tipo de energías.

A pesar de los altos índices de crecimiento, la energía renovable representa, aun en la actualidad, una pequeña fracción del consumo global de energía. La estimación actual es que la energía eléctrica de fuentes renovables (excluyendo la hidráulica que representa algo menos del 20% a nivel mundial) es del orden del 3,9%.

En algunos países la generación de electricidad desde fuentes renovables ha adquirido importancia relevante, como por ejemplo: Dinamarca 20%, España 14% y Alemania con 6%; todos de energía eólica; las fuentes geotérmicas son 25% del total de la energía eléctrica en Islandia, El Salvador y Kenia.

Tradicionalmente Europa y Japón han sido líderes en energías renovables, pero en la actualidad Estados Unidos y China han realizado grandes inversiones, particularmente en energía eólica.

El consumo de energía renovable creció el 17,7% en 2011, suministrando 3,9% de la energía eléctrica a nivel mundial (desde un 1,5% en el año 2000).

La capacidad de generación eólica creció un 20,5% en 2011, con un incremento record de potencia instalada de 40,8 GW para alcanzar los 239 GW a fines

El soporte de los gobiernos constituye el más simple e importante factor que contribuye a un rápido crecimiento de la generación eólica

de 2011. La tendencia de crecimiento en los últimos 10 años está por encima del 25% anual, lo que implica doblar la capacidad cada 3 años y fracción. La generación eólica produce 437 TWh anuales de electricidad, alrededor del 2% de la generación eléctrica total.

China permanece como el mayor país y mercado en términos de capacidad eólica agregada con 17,6 GW y un acumulado de 62,4 GW. Segundo figura Estados Unidos con 6,8 GW en 2011 para alcanzar 47,1 GW acumulados.

Liderada por Alemania y España, Europa permanece como el mayor mercado regional para energía eólica en términos de capacidad instalada (96,8 GW, es decir el 44% del total mundial). La región de mayor crecimiento en los últimos 5 años ha sido la de Asia-Pacífico, liderada por China e India. Asia-Pacífico ha doblado su participación desde 2007, alcanzando el 36% del total mundial a fines del 2011.

El viento se ha convertido en una importante contribución a la generación de electricidad en Europa. En Dinamarca la energía eólica proveyó el 28,3% de las necesidades en 2011. La participación de la potencia eólica ahora excede el 15% en España, Portugal e Irlanda. En Alemania, el mayor productor europeo alcanza al 7,6%. La contribución es mucho menor en EE.UU. con el 2,8% de la generación.

El soporte de los gobiernos constituye el más simple e importante factor que contribuye a un rápido crecimiento de la generación eólica. Futuros crecimientos también dependerán de avances tecnológicos para el uso offshore. Este segmento está liderado por Gran Bretaña con una capacidad offshore de 2,1 GW a fines del 2011.

El crecimiento de la participación de la energía eólica en el mix de energías presenta un desafío operacional para los operadores de las redes eléctricas. Esto es debido a lo poco fiable (reflejado en bajos factores de utilización, ~25%), por lo que agregando mayor potencia eólica se incrementa la necesidad de estabilizar las redes con potencia de reserva para dar confiabilidad a los sistemas.

Debido a la creciente demanda de energías renovables, la fabricación de células solares e instalaciones fotovoltaicas ha avanzado considerablemente en los últimos años. Alemania es, junto a Japón, China y Estados Unidos, uno de los países donde la energía solar fotovoltaica está experimentando un crecimiento más vertiginoso. A finales de 2013, se habían instalado en todo el mundo cerca de 140 GW de potencia fotovoltaica, convirtiendo a esta fuente renovable en la tercera más importante en términos de capacidad instalada a nivel global, después de las energías hidroeléctrica y eólica.

La considerable potencia instalada en Alemania (35 GW en 2014) ha protagonizado varios récords durante los últimos años. Durante dos días consecutivos de mayo de 2012, por ejemplo, las plantas fotovoltaicas instaladas en este país produjeron 22.000.000 KWh en la hora del mediodía, lo que equivale a la potencia de generación de veinte centrales nucleares trabajando a plena capacidad.

En la proyección 2010-2035 la generación eléctrica a partir de estas fuentes se triplicará alcanzando el 31% de la producción total (incluyendo la hidroeléctrica que provee el 50% de la demanda base; las eólicas el 25% y las solares PV el 7,5%).

Los biocombustibles triplicarán su uso en este período creciendo desde 1,3 millones de barriles equivalentes de petróleo por día (Mboe/d) a 4,5 Mboe/d, aunque lo harán como mezcla de combustibles convencionales y utilizándose mayormente en transporte y no en generación de electricidad. Así por ejemplo en 2035 se estima que en cuanto al combustible utilizado en transporte por rutas, en Brasil el 37% será de fuentes renovables; el 19% en EE.UU. y un 16% en la Unión Europea.

Las proyecciones realizadas para los recursos bioenergéticos son más que suficientes para cumplir las demandas sin competir con la producción de alimentos, aunque para ello el uso de la tierra deberá realizarse con implicancias que signifiquen un modo sustentable.

Las inversiones necesarias alcanzarán los USD 6.400.000 millones de los cuales el sector eléctrico tendrá una participación del 94%; incluyendo USD 2.100.000 millones en eólicos, USD 1.500.000 millones en hidroeléctricos, USD 1.300.000 millones en solar PV, y el saldo en biomasa.

El 48% se realizará en países desarrollados con foco en eólico y solar PV. En los países no desarrollados las inversiones principales serán en hidro y eólico.

Los subsidios requeridos para hacer factibles las energías renovables alcanzaron USD 88.000 millones en 2011 y se espera que lleguen a USD 240.000 millones en 2035.

El despliegue que tendrán las energías renovables en el denominado Escenario de Nuevas Políticas reduce las emisiones de CO₂ en más de 4,1 Gt en 2035, contribuyendo a la diversidad en el mix energético, disminuyendo las importaciones de petróleo y gas, y reduciendo el stress en el uso del recurso agua.

La Figura N° 6 muestra la tabla con el uso de las energías renovables por tipo y para cada escenario, mientras que en la Figura N° 7 se puede observar la capacidad de renovables de base adicional anual para cada período por tipo de fuente de energía. También se indica la porción de capacidad instalada que será retirada por obsoleta de manera que el total a instalar es la suma de la nueva más la que se reemplaza.

Finalmente la Figura N° 8 representa el incremental neto en capacidad y en generación de energía por tipo de fuente en el período 2010-2035 donde se visualiza el impacto de las fuentes renovables frente a las no renovables.

Orientaciones para un mundo de la energía en rápida transformación

Están reescribiéndose muchos de los principios más arraigados del sector energético. Grandes importadores están convirtiéndose en exportadores, mientras países definidos desde hace tiempo como grandes exportadores de energía están liderando el crecimiento de la demanda mundial. Se está demostrando que una correcta combinación de políticas y tecnologías puede debilitar la conexión existente entre el crecimiento económico, la demanda de energía y las emisiones de CO₂ relacionadas con la energía. El auge del petróleo y del gas no convencionales y de las energías renovables está transformando nuestra concepción de la

Las proyecciones realizadas para los recursos bioenergéticos son más que suficientes para cumplir las demandas sin competir con la producción de alimentos

Energía renovable a nivel mundial por tipo y escenario

(Según WEO 2012)

	Nueva política			Política actual		Política 450	
	2010	2020	2035	2020	2035	2020	2035
Biomasa tradicional	751	761	687	764	697	748	653
Porcentaje de biomasa del total	59%	50%	37%	51%	40%	48%	29%
Generación de electricidad (TWh)	4.206	6.999	11.342	6.648	9.627	7.443	15.293
Bioenergía	331	696	1.487	668	1.212	750	2.033
Hydro	3.431	4.513	5.677	4.390	5.350	4.658	6.263
Wind	342	1.272	2.681	1.148	2.151	1.442	4.281
Geotérmica	68	131	315	118	217	150	449
Solar PV	32	332	846	282	524	376	1.371
Energía solar por concentración	2	50	278	39	141	61	815
Marina	1	5	57	3	32	6	82
Porcentaje de generación eléctrica del total	20%	25%	31%	23%	24%	28%	48%
Demanda para calefacción (Mtoep)	337	447	604	429	537	461	715
Industria	207	263	324	258	308	263	345
Construcción y agricultura	131	184	280	170	229	198	370
Porcentaje de producción del total	10%	12%	14%	11%	12%	13%	19%
Biocombustible (mbep/d)	1,3	2,4	4,5	2,1	3,7	2,8	8,2
Transporte en rutas	1,3	2,4	4,4	2,1	3,6	2,8	6,8
Aviación	-	-	0,1	-	0,1	-	0,8
Otros	-	-	0,0	-	0,0	-	0,6
Porcentaje de transporte del total	2%	4%	6%	4%	5%	5%	14%

FIG. 6

distribución de los recursos energéticos mundiales. Estar al tanto de las dinámicas en las que se apoyan los mercados energéticos es esencial para aquellos responsables en la toma de decisiones que pretenden reconciliar los objetivos económicos, energéticos y medioambientales. Quienes anticipen acertadamente la evolución de la energía mundial podrán sacar partido, mientras que quienes no lo consigan corren el riesgo de tomar decisiones equivocadas al formular sus políticas y en materia de inversión. La edición 2013 de *World Energy Outlook* (Perspectivas de la Energía en el Mundo, WEO-2013) examina las implicancias de diversos conjuntos de opciones para las tendencias energéticas y climáticas hasta 2035, y ofrece orientación e información que pueden ayudar a los que diseñan las políticas, la industria y otras partes interesadas a encontrar su camino en un mundo de la energía en rápida transformación.

El centro de gravedad de la demanda de energía está trasladándose decididamente hacia las economías emergentes, en particular China, India y Oriente Medio, que llevan a aumentar un tercio la utilización mundial de la energía.

En el Escenario de Nuevas Políticas, China domina el panorama en Asia hasta que la India tome el relevo a partir de 2020 como principal artífice del aumento de la demanda. Del mismo modo, el sudeste asiático emerge como uno de los centros de expansión de la demanda. A principios de los años 2020, China estará a punto de convertirse en el mayor importador de petróleo y la India pasará a ser el mayor importador de carbón. Estados Unidos seguirá avanzando paulatinamente hasta cubrir todas sus necesidades energéticas con recursos nacionales alrededor de 2035. Considerados conjuntamente, todos esos cambios representan una reorientación del comercio de la energía de la cuenca atlántica a la región Asia-Pacífico. Los volátiles precios del petróleo, las persistentes diferencias del precio del gas y la electricidad entre regiones, y los crecientes déficits comerciales en productos energéticos en numerosos países harán que se preste atención a la relación entre la energía y la economía en general. Los vínculos entre energía y desarrollo quedarán claramente ilustrados en África, donde, pese a la abundancia de recursos, la utilización per cápita de la energía en 2035 será inferior a un tercio del promedio mundial. En la actualidad, África concentra a cerca de la mitad de los 1300 millones de personas que carecen de acceso a la electricidad en el mundo y a una cuarta parte de los 2600 millones que siguen recurriendo al tradicional uso de biomasa para cocinar. Los combustibles fósiles seguirán satisfaciendo una parte preponderante de la demanda mundial de energía, lo que tiene implicancias para la conexión entre energía, medio ambiente y cambio climático.

Como fuente de las dos terceras partes de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, el sector de la energía será determinante para que

Incremento mundial anual de capacidad instalada de fuentes renovables por tipo para E de NP

(Según WEO 2012)

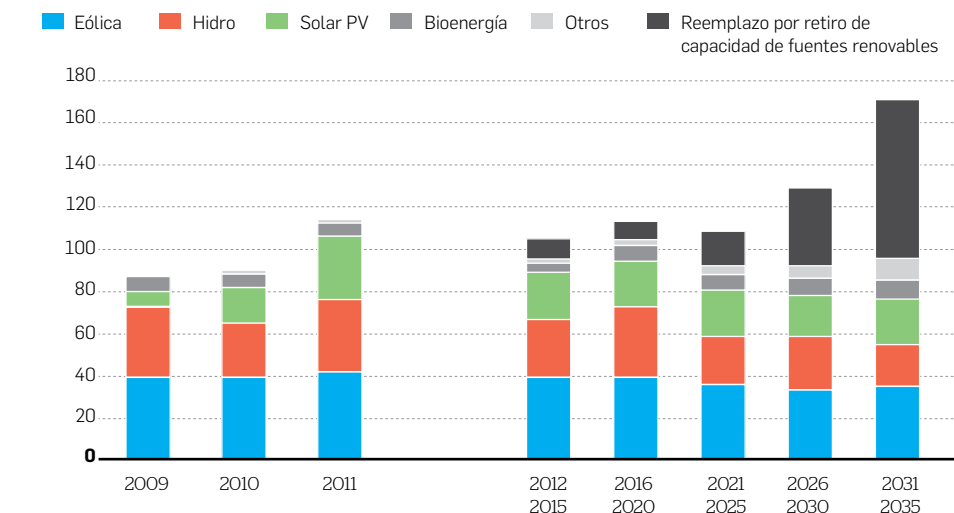


FIG. 7

Capacidad instalada y generación

Por tipo de fuente para E de N P en período 2010-2035 (según S. E.)

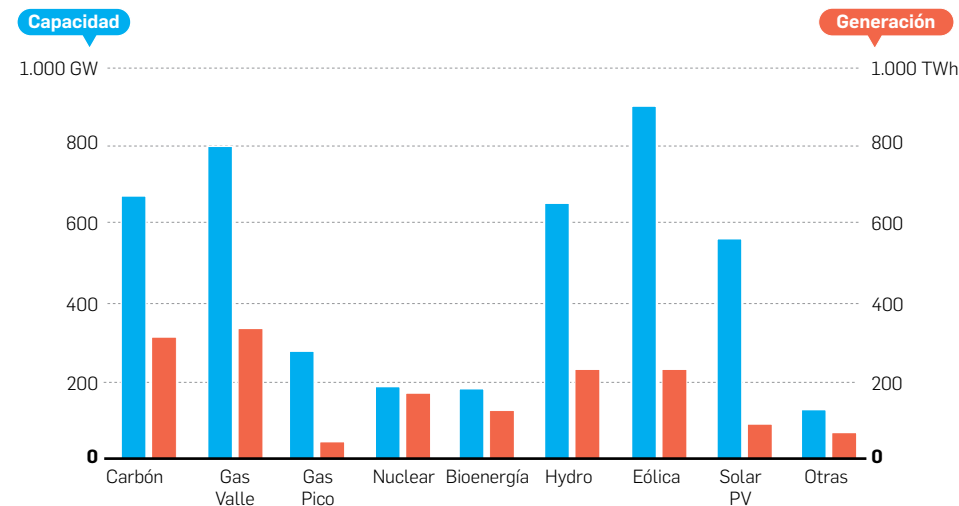


FIG. 8

puedan alcanzarse o no los objetivos climáticos que se proponen. Aunque se están cuestionando algunos sistemas de reducción de las emisiones de CO₂, ciertas iniciativas—tales como el Plan de Acción Climática del Presidente en Estados Unidos, el plan chino destinado a limitar la proporción del carbón en el mix energético nacional, el debate europeo sobre los objetivos energéticos y climáticos para 2030 o las conversaciones en Japón sobre un nuevo plan energético— pueden, en potencia, limitar el crecimiento de las emisiones de CO₂ relacionadas con la energía. En el escenario central, que tiene en cuenta el efecto de las medidas ya anunciadas por los gobiernos para mejorar la eficiencia energética, apoyar las energías renovables, reducir las subvenciones a los combustibles fósiles y, en ciertos casos, fijar un precio a las emisiones de CO₂ (impuesto al daño ambiental), las emisiones de CO₂ relacionadas con la energía subirán con todo cerca de un 20% hasta 2035. Esto encaminará al mundo por una senda que supondrá una elevación de la temperatura media a largo plazo de 3,6 °C, es decir, muy por encima del objetivo de 2 °C acordado internacionalmente, por considerarlo como un límite para evitar los efectos nocivos del efecto invernadero.

Quién posee la energía para competir

Las abultadas diferencias del precio de la energía entre regiones han suscitado el debate sobre el papel de la energía en la promoción o frustración del crecimiento económico. El barril de petróleo crudo Brent ha promediado 110 USD en términos reales desde 2011, un período ininterrumpido de elevados

precios sin parangón en la historia del mercado del petróleo. Pero, al contrario que los precios del crudo, que son relativamente uniformes en todo el mundo, los precios de otros combustibles se han visto sometidos a significativas variaciones en función de las regiones. A pesar de que las diferencias en el precio del gas se han acortado en relación con los extraordinarios niveles registrados a mediados de 2012, el gas natural en Estados Unidos aún se vende a un tercio de los precios de importación de Europa y a un quinto de los de Japón. Los precios de la electricidad también varían, con el consumidor industrial medio japonés o europeo pagando más del doble por ella que sus homólogos estadounidenses, e incluso la industria china abona casi dos veces más que el nivel de Estados Unidos. En la mayoría de los sectores y de los países, la energía es un componente relativamente secundario del cálculo de competitividad, pero el gasto energético puede revestir la máxima importancia en las industrias con gran consumo energético, como plantas químicas, de aluminio, cemento, acerías, papel, vidrio o refino de petróleo, especialmente si los bienes producidos se comercializan a escala internacional. Los sectores con un alto consumo de energía representan en el mundo una quinta parte del valor agregado industrial, una cuarta parte del empleo industrial y el 70% de la utilización industrial de energía.

Las variaciones del precio de la energía, como el sucedido recientemente con el petróleo que de más de 100 USD ha bajado a menos de 50 USD el barril, afectarán sin duda la competitividad industrial, incidiendo en las decisiones de inversión y en las estrategias empresariales. Aunque las diferencias regionales del precio del gas natural se reducen en nuestro escenario central, seguirán siendo amplias hasta 2035 y, en la mayoría de los casos, persistirán las diferencias de precios de la electricidad. En numerosas economías emergentes, particularmente en Asia, el fuerte aumento de la demanda interna de bienes intensivos en energía provocará un rápido incremento de la producción de estos (acompañado de la expansión de sus exportaciones). Pero el coste relativo de la energía desempeñará un papel más decisivo en la configuración de los acontecimientos en el resto del mundo. Los Estados Unidos ven un ligero incremento en su porción de exportaciones mundiales de bienes intensivos en energía, proporcionando la más clara indicación de la conexión entre precios relativos bajos de la energía y la prospectiva para la industria. Por el contrario, la Unión Europea y Japón sufren un fuerte descenso en su porción de exportaciones, perdiendo entre ambos un tercio de su actual parte del mercado.

En busca de un impulso energético para la economía

Los países pueden amortiguar el impacto de los elevados precios promoviendo mercados de la energía más eficientes, competitivos e interconectados. Las diferencias de costo entre los diversos mercados regionales del gas podrían seguir recortándose si se avanzara más rápidamente hacia un mercado mundial del gas. Esto exigiría la flexibilización de la actual rigidez de las estructuras de contratación del gas natural licuado (GNL) y de los mecanismos de precios indexados

Como fuente de las dos terceras partes de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, el sector de la energía será determinante para que puedan alcanzarse o no los objetivos climáticos que se proponen



Placas de generación solar fotovoltaica.

al del petróleo, y se vería espolado por reformas más rápidas del mercado del gas en la región Asia-Pacífico y las exportaciones de GNL desde Norteamérica (y también un aligeramiento de los gastos de licuefacción y transporte del GNL). En ciertas regiones, notablemente en China, partes de América Latina e incluso partes de Europa, existe igualmente la posibilidad de reproducir, a menor escala, el éxito de Estados Unidos en el desarrollo de sus recursos de gas no convencional, aunque reina la incertidumbre sobre la calidad de los recursos, el costo de producción, más aún con la estrepitosa caída del precio del petróleo por superproducción, y, en algunos países, la aceptación pública de su explotación.

Está enraizando un interés renovado por la eficiencia energética, capaz de aportar beneficios que irán mucho más allá de la mejora de la competitividad. Entre las políticas más notables introducidas durante el último año, cabe destacar las medidas centradas en la mejora de la eficiencia de los edificios en Europa, de los vehículos a motor en Norteamérica y de los acondicionadores de aire en parte de Oriente Medio, así como la reforma de los precios de la energía en China y la India. A la vez que rebajan el costo para la industria, las medidas de eficiencia mitigan la incidencia de los precios de la energía en los presupuestos de los hogares (la proporción de la energía en el gasto de los hogares ha alcanzado niveles muy altos en la Unión Europea) y en los déficits de importación. Pero dista mucho de explotarse plenamente el potencial de la eficiencia energética:



Turbina eólica

en nuestro escenario central, las dos terceras partes de su potencial económico permanecerán sin explotar. Es preciso actuar para derribar las diversas barreras que obstaculizan la inversión en eficiencia energética, lo que incluye eliminar progresivamente las subvenciones a los combustibles fósiles, que se estima aumentaron hasta los 544.000 millones de USD en todo el mundo en 2012.

Mejorar la competitividad energética no significa disminuir los esfuerzos por luchar contra el cambio climático. El informe *Perspectivas de la Energía en el Mundo*, señaló cuatro medidas pragmáticas —mejorar la eficiencia; limitar la construcción y el uso de las centrales de carbón menos eficientes; minimizar las emisiones de metano derivadas de la exploración y producción de petróleo y gas; y reformar las subvenciones a los combustibles fósiles— que podrían frenar el aumento de emisiones para 2020 sin perjudicar el crecimiento económico. Este conjunto de medidas vendría a completar las tendencias ya previstas en nuestro escenario central, en concreto, *el aumento del despliegue de las tecnologías renovables*. Con todo, los gobiernos deberán estar atentos al diseño de *las subvenciones destinadas a las renovables*, que sobrepasaron los 100.000 millones de USD en 2012 y alcanzarían más de 220.000 millones de USD en 2035. A medida que las energías renovables se tornan cada vez más competitivas por méritos propios, resultará importante que los sistemas de subvenciones posibiliten las múltiples ventajas de las fuentes de energía de



Parque Arauco / La Rioja – Argentina

bajas emisiones de CO₂ sin trasladar una carga excesiva a quienes cubren los costes adicionales. Un acuerdo internacional sobre el cambio climático cuidadosamente elaborado puede contribuir a garantizar que las industrias con gran consumo energético de aquellos países que luchan resueltamente por limitar las emisiones no se enfrenten a una competencia desigual por parte de los países que no actúan de tal forma.

El petróleo ligero de formaciones compactas se agita los próximos diez años, pero no resuelve el largo plazo.

La capacidad de la tecnología para liberar nuevos tipos de recursos, como el petróleo ligero de formaciones compactas, los yacimientos de aguas ultraprofundas, y mejorar las tasas de recuperación de los yacimientos existentes está haciendo subir las estimaciones sobre la cantidad de petróleo que queda por producir. Pero esto no implica que el mundo se encuentre en la cúspide de una nueva era de abundancia de petróleo. Un precio del petróleo que sube constantemente hasta alcanzar los 128 USD/barril (en USD de 2012) hacia 2035 justifica que se exploten esos nuevos recursos, aunque ningún país logre reproducir el nivel de éxito con el petróleo no convencional que está convirtiendo a Estados Unidos en el mayor productor mundial de petróleo. El ascenso de petróleo no

convencional y de líquidos de gas natural cubrirá el creciente hueco entre la demanda mundial de petróleo, que crecerá cerca de 14 millones de barriles diarios hasta alcanzar los 101 millones en 2035, y la producción de crudo convencional, que descenderá ligeramente a 65 millones bdp.

Oriente Medio, la única gran fuente de petróleo de bajo costo, permanece en el centro de las predicciones de petróleo a largo plazo. El papel de los países de la OPEP para saciar la sed de petróleo del mundo se reducirá temporalmente durante los diez próximos años debido al aumento de la producción en Estados Unidos, de las arenas petrolíferas en Canadá, de la producción en aguas profundas de Brasil y de los líquidos de gas natural en todo el mundo. Pero, a mediados de los años 2020, comenzará a decaer la producción de los países no pertenecientes a la OPEP y los países de Oriente Medio aportarán la mayor parte del aumento de la oferta mundial. En general, las compañías petroleras estatales y los gobiernos que las albergan controlan casi un 80% de las reservas de petróleo probadas y probables del mundo.

En la abundancia y la diversidad de los recursos energéticos de Brasil se basa el incremento del 80% el uso de energía en el país, incluida la consecución del acceso universal a la electricidad. El alza del consumo estará impulsada por las necesidades energéticas de una clase media en auge, lo que dará lugar a un fuerte aumento de la demanda de combustibles para el transporte y a que se duplique el consumo de electricidad. Para satisfacer esta demanda, será necesario invertir oportunamente sustanciales cantidades en todo el sistema energético (90.000 millones de USD por año en promedio). El sistema de subastas de nueva capacidad de generación de electricidad y de transmisión es vital para atraer nuevo capital al sector eléctrico y reducir la presión sobre los precios resultantes al consumidor final. De igual modo, desarrollar un mercado del gas que funcione bien y atraiga a nuevos entrantes podría contribuir a espolear la inversión y a mejorar la posición competitiva de la industria brasileña. Además, una mayor atención a la política de eficiencia energética aliviaría posibles tiranteces en un sistema energético en rápido crecimiento.

Lamentablemente, el escándalo del *petrolão* ha cambiado mucho el panorama de Petrobras para poder seguir invirtiendo en el PRE-SAL.

La acción ha caído en su valor a niveles insospechados hace 1 año atrás. Por esa razón la empresa se encuentra fuertemente endeudada y su rating de grado de inversión fue recientemente bajado. Petrobras ya no es triple BBB, grado de inversión. Esto indudablemente traerá consecuencias en el aumento del costo de su deuda.

Eletrobras tiene 42.000 MW instalados (la mayor cantidad de una empresa en Sudamérica) sobre un total del 115.000 MW que tiene actualmente Brasil. Además de controlar o ser socia de las líneas de transmisión de alta tensión, ha cometido muchos errores estratégicos en los últimos años y es posible que se encuentren problemas similares a Petrobras.

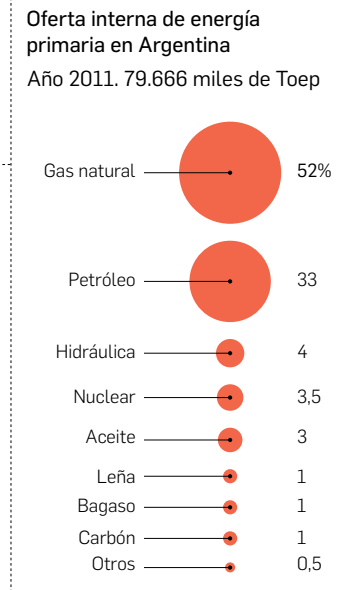
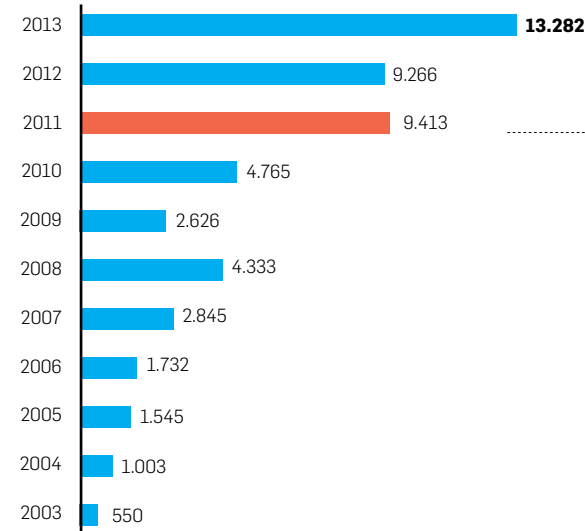
Eletrobras recientemente lanzó una investigación interna al respecto.

Las emisiones de CO₂ del sector energético brasileño continúan entre las más bajas del mundo en términos relativos, a pesar de la mayor disponibilidad y utilización de combustibles fósiles. Brasil es ya uno de los líderes mundiales en ener-

El ascenso de petróleo no convencional y de líquidos de gas natural cubrirá el creciente hueco entre la demanda mundial de petróleo

Importaciones energéticas

Cifras en millones de dólares



Fuente: laraf

FIG. 9

gías renovables y se prevé que prácticamente duplique su producción de energías renovables de ahora a 2035, que seguirán suponiendo el 43% del mix energético nacional. La energía hidráulica continuará siendo la piedra angular del sector eléctrico, aunque la dependencia de este tipo de energía se reducirá, en parte debido a la lejanía y a la sensibilidad ambiental de gran parte de los recursos por desarrollar, muchos de los cuales se hallan en la región amazónica. Entre las fuentes que acrecentarán su presencia en el mix energético, cabe destacar la energía eólica *on shore*, que ya está demostrando ser competitiva, el gas natural y la electricidad generada a partir de bioenergía. En el sector del transporte, Brasil ya es el segundo productor mundial de biocombustibles, y su producción, principalmente etanol derivado de la caña, será más de tres veces mayor. Las áreas de cultivo posibles son más que suficientes para absorber este incremento sin tener que invadir áreas sensibles desde el punto de vista medioambiental. Hacia 2035, los biocombustibles brasileños satisfarán casi un tercio de la demanda nacional de combustible para el transporte por carretera y sus exportaciones netas representarán aproximadamente el 40% del comercio mundial de biocombustibles.

En cuanto a la Argentina, desde hace algunos años, y actualmente, nuestro país atraviesa un periodo crítico al haber perdido autonomía en materia de combustibles fósiles ya que desde el año 2010 las importaciones de esos combustibles superan a las exportaciones. En 2012 se importaron unos USD 9200 millones en energía, se estima que en 2013 las importaciones de combustibles

Generación eléctrica

MWh/año (según S. E.)

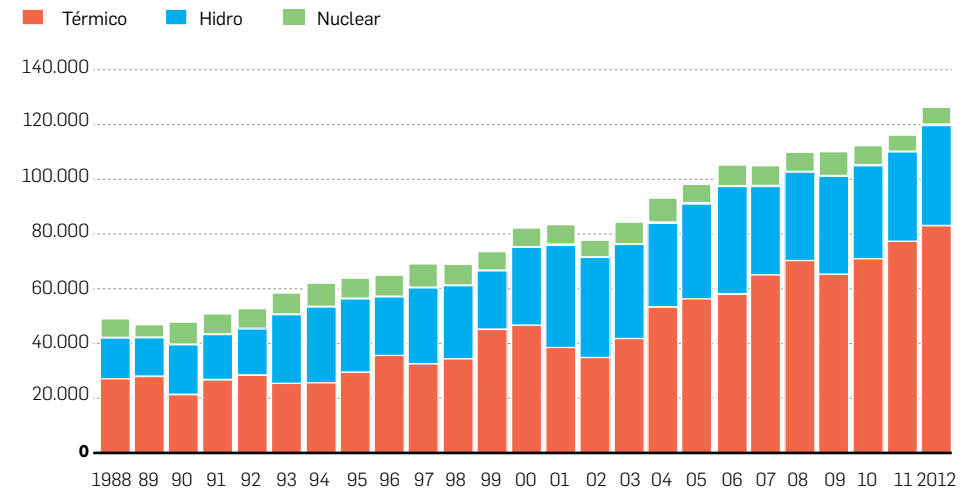


FIG. 10

Proyección de demanda total de energía eléctrica

(según S. E.)

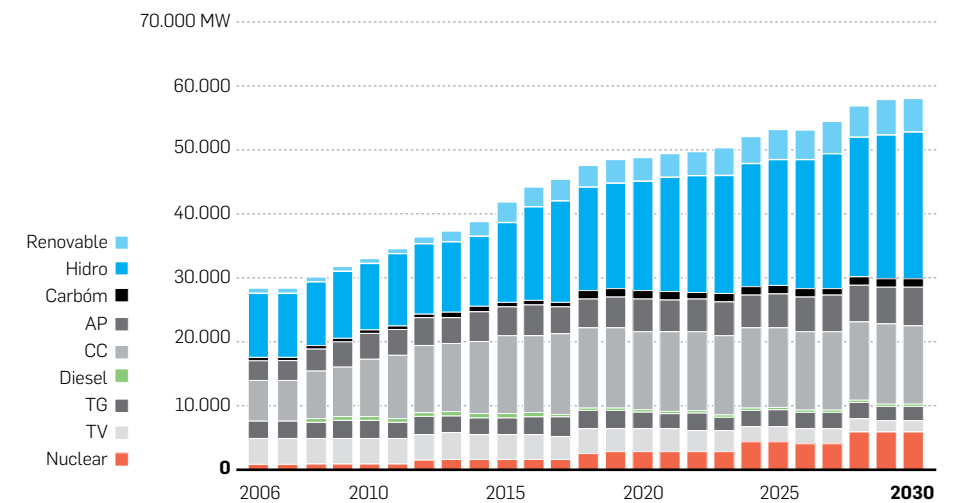


FIG. 11

superaron los USD 13.000 millones, y todo indica que esa cifra será creciente durante la presente década. La energía está teniendo hoy un protagonismo notable en el debate económico nacional.

Hasta ahora las expectativas y las iniciativas señaladas por el Gobierno Nacional para salir de esta encrucijada han estado principalmente enfocadas en el desarrollo de los combustibles fósiles convencionales y no convencionales. Pero esta alternativa no es sencilla ni producirá resultados en el corto plazo. El aumento de la producción local de hidrocarburos (especialmente de los recursos no convencionales) requiere de enormes inversiones e implica un desafío tecnológico, económico financiero y ambiental que el sector de hidrocarburos deberá superar. La volatilidad en el precio de los commodities, tanto de la soja como la espectacular caída del petróleo hacen difícil planificar y sustentar políticas de mediano y largo plazo. Creemos que por ello vale la pena diversificar las opciones disponibles para lograr el autoabastecimiento energético del país dando un fuerte impulso a las energías renovables.

Durante los últimos años la participación de los combustibles fósiles también se ha ido incrementando en el área de generación eléctrica alcanzando el 66% del total, siendo el gas natural su principal componente.

El sector eléctrico es clave para la incorporación de las nuevas fuentes de energías renovables, sin embargo, la participación de éstas apenas cubre en la actualidad el 1,4% del total de la demanda eléctrica nacional. Las proyecciones oficiales de demanda eléctrica hacia 2030 indican que la potencia disponible total deberá incrementarse en unos 1500 MW anuales. En cuanto a la incorporación de fuentes renovables a la matriz de generación el escenario gubernamental propone alcanzar un porcentaje acorde a la ley 26.190, un 8% en 2016, sin au-

mentar sustancialmente la participación hacia 2030, llegando sólo a un 9% de la generación. Tal objetivo resulta insuficiente dentro de una política climática nacional acorde a los objetivos globales en la materia, no es congruente con los abundantes recursos renovables disponibles, ni a su conveniencia económica, ni a la necesidad de sustituir combustibles escasos. Existen propuestas para llevar las energías renovables a una producción equivalente al 20% del total, pero sin la existencia de un plan estratégico, un marco regulatorio adecuado y sobre todo la garantía de políticas de largo plazo harán muy difícil su concreción.

Cuando se analizan escenarios eléctricos alternativos, inspirados en las diferentes visiones que hoy existen en torno al debate energético, se puede ver que es factible garantizar el suministro requerido en base a un menú tecnológico diverso. Y en todos los casos las energías renovables tienen una participación por encima de las proyecciones oficiales a 2030.

La eficiencia energética posee un rol protagónico en el desarrollo de un modelo energético que procure integrar significativamente las fuentes renovables y aspire a una mayor equidad energética. Existen inmensos potenciales de ahorro energético en los principales sectores: industria, transporte y doméstico/comercial. El uso inteligente de la energía, no su carencia, es la filosofía básica de toda futura política energética sostenible.

En la variedad de escenarios eléctricos conocidos se puede comprobar que todos ellos mejoran su performance general (técnica, económica y ambiental) cuando asisten a una demanda con un fuerte componente en uso eficiente de la energía. Un complemento esencial para las políticas de uso racional de la energía es aprovechar el potencial de las renovables a baja escala utilizadas por los usuarios en sistemas integrados a la red, por ejemplo, mediante sistemas

Proyección de demanda total de energía eléctrica

(según S. E.)

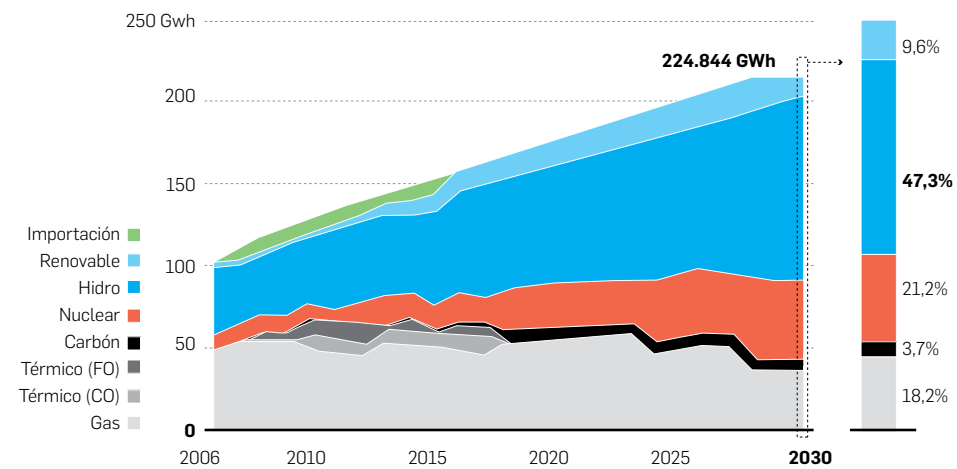
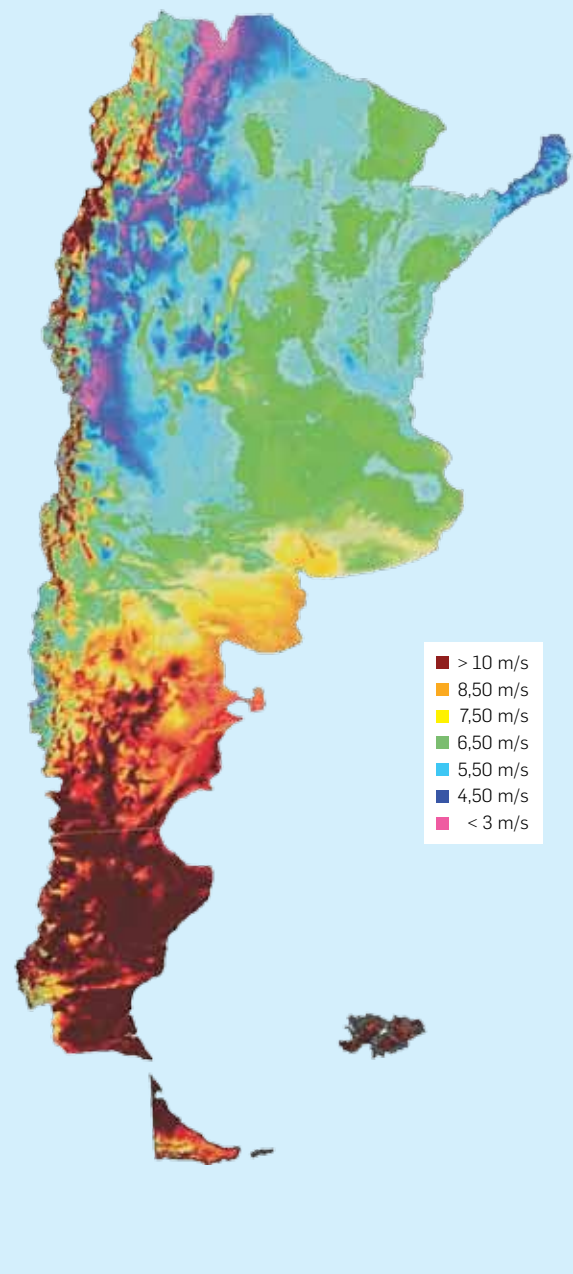


FIG. 12



Volta do Rio / Ceará – Brasil

**VELOCIDAD MEDIA DEL VIENTO
a 80 m de altura**



Parque Arauco / La Rioja – Argentina

fotovoltaicos. También juega un papel muy importante en la generación distribuida los sistemas de energía solar, tanto para energía eléctrica como para producción de calor; por sus significativos ahorros tanto de gas como electricidad. La generación renovable distribuida permite tener un sistema más eficiente tanto por la reducción de la demanda de la red como por las menores pérdidas en la transmisión de energía.

La incorporación a gran escala de las fuentes renovables y una intensa política de uso eficiente de la energía resultan cruciales para reemplazar el uso de combustibles fósiles cada vez más caros. Estamos dejando atrás la etapa histórica de los fósiles “baratos”. Pero además, el cambio climático, el mayor desafío ambiental de este siglo, nos obligará a proyectar una urgente transición energética abandonando paulatinamente estos combustibles.

En la Argentina las nuevas tecnologías de energías renovables cuentan desde hace poco tiempo con marcos jurídicos de apoyo y promoción. Es enorme el potencial que posee nuestro país para aprovechar diversas fuentes renovables, como son los casos de eólica, solar o biomasa. El potencial eólico existente y la

competitividad de los modernos aerogeneradores despertaron el interés inicial en las primeras normas de promoción. Se estima que el 70% de nuestro país es apto para generar energía eléctrica en base a este recurso y ese potencial, en términos teóricos, permitiría cubrir más de 50 veces el consumo eléctrico actual.

Un buen ejemplo del potencial de ahorro existente es cuantificar el impacto económico que ya representan las energías renovables. En 2012 se generaron 1702 GWh por fuentes renovables, lo que implicó un ahorro de 406.800 m³ de gasoil importado que se hubieran utilizado para producir esa electricidad. El monto ahorrado en combustible importado fue de unos 317 millones de USD.

Para dimensionar el impacto económico de esta sustitución de importaciones, podemos señalar que la meta del 8% de renovables en el 2016 significaría evitar quemar 6,6 millones de m³ de gas natural por día (el consumo actual alcanza los 130 millones de m³ por día). Cumpliendo este objetivo, por ejemplo, se evitaría la importación y el pago en divisas de LNG (gas natural licuado) por USD 1500 millones o de gasoil por unos USD 2200 millones cada año.

Si cubrimos la meta básicamente con energía eólica, eso significa desplegar una potencia de aproximadamente 3380 MW eólicos, lo que significa movilizar inversiones en los próximos 3 años por alrededor de USD 6700 millones.

Un ambicioso plan de desarrollo de las energías renovables que permita cumplir con la meta del 8% al año 2016 y con la expectativa de cubrir con energías renovables el 20% de la demanda en 2020 es económicamente viable y conveniente desde el punto de vista de la balanza comercial del país. Un desarrollo eólico de 8000 MW de potencia hasta 2020 permitiría ahorrar unos USD 14.000 millones en todo este período.

La compleja coyuntura energética actual resulta, paradójicamente, en una oportunidad inédita para las energías renovables en nuestro país. Tenemos un inmenso potencial en recursos renovables, tecnologías disponibles para acceder a ellos a precios competitivos y, también, la necesidad urgente de disminuir nuestra dependencia de combustibles fósiles importados. Cumplir con ese objetivo significará el despegue de la industria de las renovables en nuestro país, representará una enorme contribución económica al mejorar las cuentas públicas sustituyendo importaciones de un modo virtuoso, consolidando un desarrollo industrial local y mejorando nuestra matriz energética. Como ninguna otra fuente energética, las renovables pueden brindar una respuesta en el corto plazo y a costos económicos competitivos cuando se evalúan en el largo plazo.

Tenemos por delante un desafío muy grande. Podemos convertir una coyuntura adversa en una gran oportunidad para el cambio. Podemos iniciar una nueva etapa energética en nuestro país, incorporando fuentes limpias, sustentables, económicas y que gozan de un valiosísimo respaldo social.

A su vez, se presentarán muchos desafíos internos, entre otros, no se pueden dejar de mencionar los problemas existentes en las turbinas y generadores de Yacyretá, para esta Central que genera aproximadamente 20.000 GWh anuales (de los cuales el 50% es de Paraguay y que la mayor parte la vende a la Argentina según el Acuerdo de Construcción), es decir aproximadamente el 5% del consumo actual de todo el país.●

Producción editorial
TEMAS Grupo Editorial
Cerrito 136 3 A
Ciudad de Buenos Aires / República Argentina
www.editorialtemas.com.ar



Impreso en GALT S.A.
www.galtprinting.com

