

BASES

PARA EL LARGO PLAZO

**154 M de ton
de granos en 2022**

*Seguridad Alimentaria Global
y Recursos Naturales*

GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR

**Provincias pobres,
provincias ricas?**

ORLANDO FERRERES

**El nuevo paradigma
del Derecho**

DANIEL HERRERA

*Escriben además: Marcelo
Capello, Marta Barros,
Ezequiel Brodschi,
Carolina Monti*





norte y sur
FUNDACIÓN

Dos siglos de economía argentina



Contiene imprescindible material estadístico nacional como internacional, correspondiente a los últimos 200 años.

Es el único libro que permite analizar en cifras el cómo y el por qué de la evolución argentina.

El trabajo tiene el objetivo de contribuir al aprendizaje desde el pasado, objetiva y no ideológicamente: permite observar las tendencias de larga duración y dar una adecuada continuidad de país en las cifras.

Destacados especialistas colaboraron aportando su visión: Roberto Cortés Conde, Roque Fernández, Andrés Cisneros, Ludovico Videla, Jorge Colina, Alieto Guadagni, Daniel Montamat, Víctor Elías, Marta Barros, Pablo Guidotti, Carlos Carballo, Carlos Pérez Rovira, Raúl Sanguinetti y Sergio Berensztein.

VENTAS: Edición impresa Librerías Yenny - El Ateneo | Edición digital www.fundacionnorteysur.org.ar

Chaco, su historia en cifras



“Chaco, su historia en cifras” es una obra que en 580 páginas conforma una base de 1.382 series de datos estadísticos históricos, con información homogénea sobre estadísticas sociales, económicas, financieras, fiscales e institucionales de la provincia.

Chaco es la primera provincia que realiza una compilación estadística de este tipo.

Es un conjunto de series de datos aceptados por todos. Todas las personas o instituciones pueden disponer de una información homogénea actualizada para tomar decisiones o efectuar una interpretación de la historia chaqueña.

Destacados especialistas en diversas áreas comentan la realidad provincial a partir de estas cifras: Marcos Altamirano, Orlando Ferreres, Manuel Mora y Araujo, Guillermo Jaim Etcheverry, Juan Manzur, Rogelio Frigerio y Héctor Huergo.

VENTAS: Librerías De La Paz



BASES

PARA EL LARGO PLAZO

STAFF

DIRECTOR

Francisco E. Gismondi

CONSEJO DE REDACCIÓN

Orlando Ferreres

Marta Barros

Francisco Gismondi

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE NYS

Orlando Ferreres

Francisco Gismondi

Ludovico Videla

Raúl Sanguinetti

Daniel Montamat

Néstor Arcuri

Sebastián Marcilese

REDACCIÓN

Reconquista 458 8º, CABA

Tel. 4394-3993

www.fundacionnorteysur.org.ar

info@fundacionnorteysur.org.ar

DISÑO Y PRODUCCION GRÁFICA

Image Solutions SRL

www.imagesol.com.ar

IMPRESO EN:

Impresores del Buen Ayre

Julio Perdiguero 1927 – Caseros – Pcia. Bs As

info@ibuenayre.com.ar

SE PERMITE SU REPRODUCCION TOTAL O PARCIAL

SIEMPRE QUE SE CITE LA FUENTE

Bases para el Largo Plazo

amparada por la Ley 11.723

ISSN 1853-9718

Registro Nacional de Propiedad Intelectual Exp. N° 5008262

PROPIETARIO: FUNDACION NORTE Y SUR

©2012 Fundación Norte y Sur

Impreso en Argentina

CONTENIDOS

Principios de la Fundación Norte y Sur	.2
Editorial	.3
Provincias pobres, provincias ¿ricas? Orlando Ferreres	.5
154 M de ton de granos en 2022 – Seguridad Alimentaria Global y Recursos Naturales Grupo de Países Productores del Sur	.8
En materia económica, Argentina sigue perdiendo el tiempo Marcelo Capello	.20
El nuevo paradigma del derecho: el Estado de Derecho Constitucional ¿Hay un nuevo derecho? Daniel Herrera	.26
SERIE Políticas de Estado (6) Estado empleador, benefactor o clientelista? Marta Barros	.34
La vivienda en Argentina: Un problema estructural que afecta a uno de cada tres hogares Ezequiel Brodschi	.42
Estados Unidos: La falta de planificación de largo plazo, conteniendo la recomposición de la economía Carolina Monti	.48



8



34



42

PRINCIPIOS

de la Fundación Norte y Sur

- I. Reconocemos en primer lugar el valor de la **democracia** entendida como gestión participativa del Estado, a través de órganos específicos de representación y control, al servicio del bien común.
- II. Una democracia que más allá de sus reglas, tenga un alma constituida por **valores fundamentales** de respeto a los **derechos humanos, pluralismo y tolerancia**, enmarcados dentro de nuestras tradiciones históricas ligadas a Occidente.
- III. Estimamos una noción equilibrada del Estado, que subraye su valor y necesidad pero que no tenga ninguna pretensión totalitaria o socializante, un Estado concebido como servicio de síntesis, de protección y orientación de la sociedad civil pero no de su reemplazo o avasallamiento. Un Estado que estimule la **iniciativa privada** y el mercado, mantenga la estabilidad monetaria, **proteja al trabajador** y a los más débiles de la prepotencia o indiferencia de los fuertes, que estimule la competencia, la apertura y la desregulación económica, que reconozca nuestra tradición, manteniendo el **equilibrio regional y la integridad territorial**.
- IV. Estado de derecho y al mismo tiempo Estado social, que ofrezca todas las **garantías jurídicas** de una convivencia ordenada, que brinde un marco de igualdad de oportunidades, priorizando la elevación humana a través de la educación integral, el acceso a vivienda y la protección del ambiente.
- V. Procuramos, en síntesis, **un orden articulado que se realice en la sociedad civil con el respeto a la autonomía de los grupos económicos, sociales, políticos y culturales comenzando por la familia y con la protección y el estímulo del Estado.**



norte y sur

FUNDACIÓN

Luego de casi dos años y siete publicaciones de la revista bases, podemos decir que vamos cumpliendo con nuestro objetivo: generar un espacio de debate que se concentre en el largo plazo. Los temas que cruzan al largo plazo y a la coyuntura pueden ser los mismos, pero el enfoque, si nos interesa el largo plazo, es bien distinto.

La coyuntura por lo general resulta más atractiva. Una publicación que se enfoca en los temas de largo plazo no atrae tanto, pero la gran ventaja es que no se desvaloriza. Releyendo algunos de los interesantes artículos publicados hace uno y hasta dos años, puedo asegurarles que casi no han perdido valor.

Podemos pensar que el largo plazo se compone de una sucesión de eventos que se dan en el corto. Pero no es así. Las discusiones del rumbo y los objetivos de largo plazo ordenan los objetivos del corto plazo y permiten corregir desvíos. El proceso puede hacerse más eficientemente si sabemos a dónde vamos. Un barco que va hacia el norte puede que tenga que desviarse hacia el este o el oeste si se avecina una tormenta, pero una vez pasada la tempestad debería retomar su rumbo y corregir lo que se haya desviado. Si no sabe a dónde va, el resultado puede ser cualquier otro, mucho más azaroso.

Lo que resulta más interesante de la discusión del largo plazo, es que los incentivos, para bien o para mal, funcionan. Incluso en la discusión económica, la macroeconomía y la microeconomía casi no tienen diferencias. Este tema de los incentivos que operan en el largo plazo es el que nos sirve para analizar el aporte de los diferentes artículos que presentamos en este número.

Los incentivos que operan en los continuos ciclos económicos, muy bien descritos por Marcelo Capello, tienen que ver con los ciclos políticos, la necesidad de conseguir votos y como resultado lógico surge el populismo como forma de maximizar votos, perdiendo el tiempo para el desarrollo de largo plazo. ¿Por qué no ocurre lo mismo en otros países? Puede ser por diferentes sistemas electorales, niveles de educación o culturas, pero los países que han podido salir de la trampa populista son los que lograron generar una demanda social por soluciones perdurables. En algunos casos el cambio se dio desde la dirigencia hacia la población y en otros la mejor educación o la experiencia de algún vecino generó un cambio en la demanda de la población que hizo cambiar a la dirigencia. Pero una cosa es clara, si no queremos “seguir perdiendo el tiempo”, tenemos que cambiar, como sociedad, lo que le pedimos a nuestros dirigentes.

Orlando Ferreres nos lleva a una interesantísima discusión sobre el federalismo al estilo argentino. Las provincias pobres o ricas, las provincias autosustentables, el sistema de coparticipación y sus resultados se ponen a consideración con un enfoque muy original. Aquí los incentivos son la clave otra vez. Si los incentivos que se generan en el actual sistema no funcionan para lograr los objetivos que se plantearon, como reducir la brecha de desarrollo entre provincias, pues habrá que diseñar otros más eficientes. Da la sensación que la clave estará no solo en las disparidades originales como asignador de recursos, sino en cumplimiento de objetivos como nuevo parámetro, para que opere como un premio.

Daniel Herrera plantea el nuevo paradigma del derecho, donde se ve el conflicto entre la soberanía de los países y los derechos humanos, que ponen al individuo

por sobre las naciones. Sin embargo, esa circularidad que parece no tener una solución, deja la puerta abierta a encontrar un punto fijo: si las naciones defienden los derechos humanos de sus individuos, no hay conflicto y si no lo hacen, sus individuos no son los que van a pedir que prime la soberanía, sólo lo hará su clase dirigente. En este sentido, el nuevo paradigma, así planteado sí parece tener los incentivos alineados hacia lo que el mundo necesita.

La discusión planteada por Marta Barros sobre el rol del Estado en el mercado laboral, también nos lleva al tema de los incentivos, y no solo a los ya comentados incentivos electorales. La única forma de lograr reducir la dependencia de los ingresos estatales está en generar un sector privado que demande empleos, pero también planes sociales y empleos públicos que generen incentivos para pasarse al sector privado formal. Si el empleo público es más estable y mejor remunerado que el sector privado, el objetivo es difícil de lograr. Si los planes sociales se pierden con el empleo formal y no se recuperan ante la pérdida de empleo, se fomenta el empleo informal o se desincentiva cualquier empleo. Si no es eso lo que se busca, hay que cambiar los incentivos que rigen en la actualidad.

La aparente falta de planificación a largo plazo de Estados Unidos, bien planteada por Carolina Monti, también nos lleva a pensar en términos de incentivos. Los incentivos electorales, por una parte, que parecieran no estar correctamente alineados, pero también en los incentivos de la superpotencia económica para mantener su posición dominante. Si sus ciudadanos logran entender que si caen en la trampa populista, pueden perder el sitio que se han ganado con el esfuerzo de varias generaciones, posiblemente demanden seriedad. Si no lo logran, el liderazgo económico puede cambiar de manos.

El artículo de los Países Productores del Sur sobre recursos naturales y seguridad alimentaria es un excelente ejemplo de lo que puede lograrse con los objetivos claros e incentivos correctos. La capacidad de producción de los países de nuestro subcontinente puede ser mucho mayor a los ya halagüeños pronósticos. Pero dependerá de que se incentive creación y utilización de nuevas tecnologías, y eso nos lleva a la discusión de los derechos de propiedad. También dependerá de la ingeniería fiscal que se aplique, porque con impuestos distorsivos como las retenciones en Argentina no se va a lograr que la frontera agrícola se expanda tanto como sería factible. Pero además se necesita un fuerte desarrollo de la infraestructura y logística, que por ser inversiones de largo plazo, necesitan de reglas de juego e intervención del Sector Público, para lo cual hace falta entender de la importancia estratégica del sector.

Si no se cambian algunos incentivos, no debe sorprendernos que caigamos recurrentemente en los mismos errores. Pero la tarea no es fácil. Esos incentivos, por más incorrectos que sean, cuentan con la férrea defensa de grupos de poder que se benefician con el status quo.

Desde este espacio seguiremos bregando por hacer todos los cambios que haga falta para que se alineen los incentivos a los objetivos, sin importar los intereses que se afecten.

Francisco Gismondi

Director

Provincias pobres, provincias ¿ricas?

por **Orlando Ferreres**



Licenciado en Economía Política de la UBA, especializado en negocios en el Advanced Management Program de la Harvard Business School. Docente en la UBA (Facultad de Ciencias Económicas), el IAE y EPOCA. Fue Viceministro de Economía. Miembro fundador y del Directorio del CEMA. Presidente de Orlando J. Ferreres & Asociados S.A. Miembro fundador y Presidente de la Fundación Norte y Sur.

El tema del federalismo económico puede resumirse así: aunque muchas provincias pobres vienen recibiendo recursos de otras desde hace al menos 20 años, aún siguen siendo pobres. Las provincias más ricas vienen aportando todos los años sumas enormes de dinero para las provincias pobres y, al cabo de muchos ejercicios de entregar sus recursos, esas provincias ricas también se está empobreciendo. Esto así no puede funcionar. No es lógico que la conducción estratégica del país mantenga esta política de consumir los recursos y que, al final, nos demos cuenta de que no logra resultados duraderos para nadie.

Para poder medir este problema adecuadamente hemos considerado a cada provincia como un estado autónomo. Se han calculado los recursos impositivos que genera cada provincia en base a la producción sectorial de cada jurisdicción. De esta forma se han distribuido los impuestos nacionales a cada estado local. Los impuestos provinciales y municipales se han asignado a la provincia respectiva.

Los gastos de la Nación (como no tiene ningún territorio propio) se han asignado a cada provincia en base al lugar de cobro de los empleados nacionales o jubilados y pensionados. Los gastos de inversión nacionales se distribuyeron por provincias según el lugar donde se ejecuta la obra. Los intereses de la deuda pública nacional y los superávit o déficit del gobierno

nacional no los hemos asignado a ninguna jurisdicción por falta de datos. Esto no modifica los análisis que estamos haciendo acerca de quién pone o recibe dinero de una u otra provincia.

Finalmente, hemos comparado las provincias que aportan y las que reciben fondos con los niveles de pobreza de cada provincia, tomando el promedio de varios años para poder representar mejor la realidad de largo plazo.

El concepto pobreza que estamos utilizando es el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que está relacionado con las condiciones de vida. Para ser pobre, según el Censo, hay que tener algunas de las siguientes privaciones:

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

El concepto de pobreza por NBI da en 2010 un nivel de 9,1% de la población del país, en tanto que el concepto de pobreza por ingresos para ese mismo año da 28,7%. Consideraremos el menor, pero sabiendo que la pobreza por ingreso e inflación triplica a la calculada por NBI.

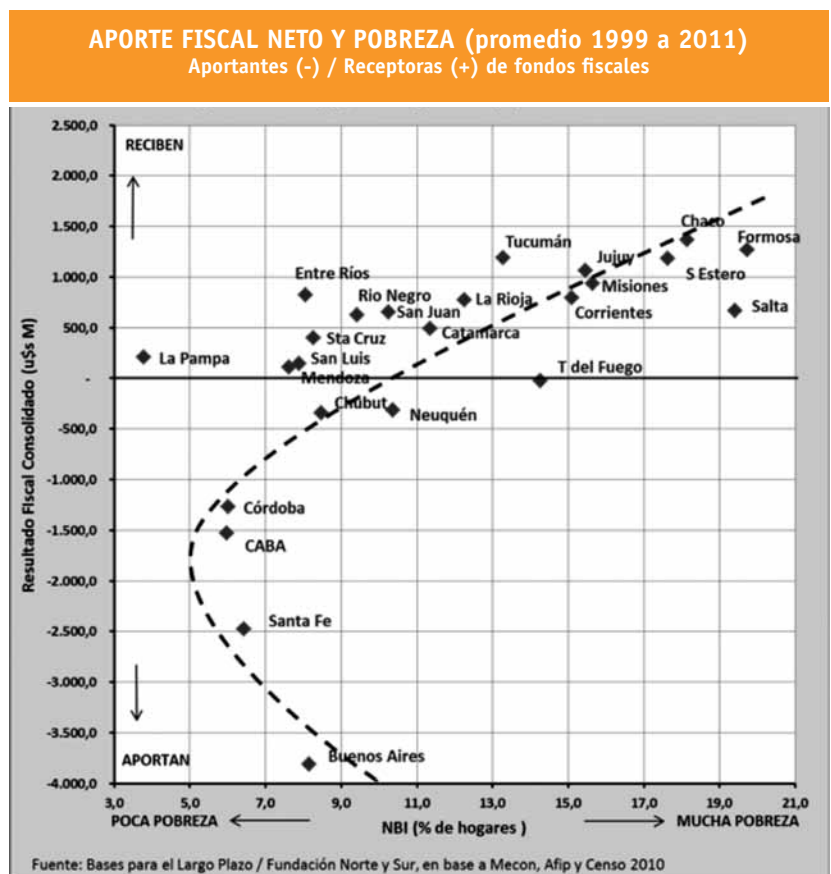
El cálculo fiscal de cada provincia, como si cada una fuera totalmente autónoma, es el único método que permite analizar la verdadera realidad de las transferencias de recursos interjurisdiccionales. Las regiones que tienen más pobreza, como Formosa, Salta, Chaco, Santiago del Estero, Jujuy, Misiones y otras, son las que más dinero reciben de las poblaciones radicadas en otras regiones. En este cálculo el Estado Nacional no cuenta pues todo lo que gasta o recauda se ha distribuido en alguna provincia, aquí no se le puede echar la culpa al Estado Nacional, ¡el problema está en los gobiernos federales!

El menor nivel de pobreza por NBI lo tiene La Pampa, con un 3,5% y no aporta ni recibe fondos. De acuer-

do a este cálculo, Córdoba y CABA, que deben aportar todos los años unos u\$s 1.500 millones, tienen una pobreza de 6%, ya mayor que la de La Pampa que no desangra nada.

A Santa Fe, una provincia muy rica que debe entregar todos los años unos u\$s 2.500 millones, le empieza a crecer la pobreza por NBI la que llega al 6,5%, casi el doble de lo que tiene una provincia que no desangra.

Buenos Aires, que aporta casi u\$s 3.800 millones por año y además recibe buena parte de la inmigración de las provincias pobres que van al Conurbano Bonaerense, tiene una pobreza NBI de 8%, similar a las de Chubut, Neuquén, Mendoza y Santa Cruz (provincias petroleras) que no aportan cifras altas.



¿Cómo es posible que una provincia rica, como Buenos Aires, tenga tan alta pobreza? Se debe a que, tal como está diseñado el esquema fiscal, debe entregar una enorme suma de dinero a otras provincias, las cuales en lugar de crear fuentes de trabajo permanente con ese dinero dan subsidios, ya sea tomando más empleados públicos que no son necesarios o como subsidios directos o indirectos a las poblaciones que no se orientan, en definitiva, al trabajo productivo. El clientelismo y las reelecciones en todas las provincias son producto de este esquema político que esteriliza el esfuerzo de los que trabajan y generan riqueza para que otros la consuman sin producir nada. No va más.

La forma del gráfico lo dice todo. Las provincias más dotadas aportan solidariamente dinero para las menos dotadas, las más pobres, pero si se exagera esta extracción a las provincias ricas, también éstas se vuelven pobres. Son u\$s 9.800 millones por año que se le extraen a las provincias “ponedoras” para darle a las “receptoras”. Por eso la curva de pobreza, que viene reduciéndose a medida que bajamos a provincias más ricas, vuelve a crecer para Santa Fe y Buenos Aires provincias que antes no tenían pobreza, eran ricas. Esta extracción sin tasa las perjudica mucho.

¿Qué hay que hacer? No se puede resolver de golpe este problema, pero hay que ponerle un límite en el tiempo, digamos 5 años. En ese ínterin las provincias que reciben aportes, tienen que crear, con parte de dichos aportes, fondos de in-

versión provincial para desarrollar empresas que ocupen gente, que sean empresas competitivas, que constituyan una inversión reproductiva.

Hay que controlar que esos fondos no vayan a parar a las manos de los amigos del poder sino que sean destinados a crear empresas de clase mundial, que en cada provincia generen una constelación de Pymes proveedoras o distribuidoras de esas empresas, y que puedan ir ocupando productivamente a toda la población en forma gradual en un programa de 5 años. El Estado provincial tenderá a ser más ágil y más verdaderamente federal.

No podemos seguir esterilizando fondos de esta manera. Para poder entender lo que quiero decir me basaré en un ejemplo hipotético. El caso sería como si Uruguay tuviera que entregar cada año unos u\$s 3.800 millones a otro estado sin recibir nada a cambio. ¿Qué pasaría con Uruguay en ese caso? Se volvería pobre también.

Esto es lo que hacemos nosotros: Buenos Aires, por ejemplo, entrega ese monto todos los años a otras provincias. ¿Que lo hacemos quizá sin darnos cuenta? Puede ser, hay una gran maraña legal cambiante en este aspecto, hay pactos federales que modifican las leyes, hay ATN (Aportes del Tesoro Nacional) que son discrecionales del Poder Ejecutivo, hay incumplimiento de la esperada Ley de Coparticipación Federal que estableció la Constitu-

LAS PROVINCIAS MÁS
DOTADAS APORTAN
SOLIDARIAMENTE
DINERO PARA LAS
MENOS DOTADAS, LAS
MÁS POBRES...

ción de 1994 y ya llevamos casi 20 años esperando y también tenemos Presupuestos nacionales con metas de crecimiento e inflación dibujados, que permiten después reorientar las partidas.

¿Cuál es el resultado mientras seguimos esperando? Creamos pobreza en todos lados, a los que son pobres los mantenemos pobres y a los que eran ricos le sacamos los recursos hasta que se vuelven pobres también. Gobernar significa crear empresas productivas, invertir, para que cada uno, trabajando productivamente, viva cada vez mejor de manera permanente. Lo podemos hacer, pero no se hace solo, hay que pedir cambios a las autoridades y hay que participar hasta lograrlo. ●

Nota: Publicado en La Nación On-line, el 7 de noviembre de 2013.

Argentina produciría 154 M de toneladas de granos en 2022

Seguridad Alimentaria Global y Recursos Naturales Agrícolas

Por **GRUPO DE PAISES PRODUCTORES DEL SUR (GPS)**

El libro **“Seguridad alimentaria global y recursos naturales agrícolas: papel y visión de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay”**, del GPS, se presenta en Buenos Aires en noviembre. Reproducimos aquí un resumen del mismo, pues constituye un importante aporte para sentar las bases del largo plazo en nuestro país.

El GPS es una iniciativa regional impulsada por siete instituciones privadas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) junto con la Fundación Getulio Vargas (FGV), la Asociación Brasileña de Agronegocios (ABAG) y la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP) de Brasil, Desarrollo en Democracia (DenDe) y la Unión de Gremios de la Producción (UGP) de Paraguay y el Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI) han realizado un esfuerzo conjunto para analizar los aportes que podrían efectuar los cuatro países a la oferta mundial de alimentos y presentar ideas y propuestas sobre los principales temas de la agenda internacional en las áreas de seguridad alimentaria y recursos naturales agrícolas.

BREVE INTRODUCCION DE “BASES”

El desafío en materia de seguridad alimentaria es claro: será necesario alimentar de modo sustentable a 3 mil millones de consumidores adicionales de clase media que se estima que estarán presentes a nivel global, incluyendo personas de países emergentes con patrones de consumo más altos que los vigentes actualmente en esos países. Ese desafío implica que es absolutamente imperioso que comencemos ya a producir más alimentos utilizando en forma más eficiente los recursos disponibles y que es también estratégico que utilicemos mejor la producción reduciendo las pérdidas y los desperdicios. Estos objetivos requerirán un abordaje integral y cuidadoso del uso eficiente de la tierra, el agua y la energía, potenciando las soluciones innovadoras destinadas a aumentar la productividad, en particular aquellas que fomentan un uso más eficiente y eficaz de los recursos naturales a lo largo de toda la cadena de valor. Los altos precios internacionales contribuirán significativamente a estos propósitos. Se requerirá asimismo un contexto institucional y macroeconómico que promueva las inversiones, el desarrollo social y el uso eficiente de los recursos naturales.

En lo que respecta a nuestro país, proyecciones a 2022 en base a tendencias recientes y sin suponer cambios sustanciales en las principales variables ubican la producción de

cereales y oleaginosas en 136 M de toneladas. Con la eliminación de las brechas de rendimientos por adopción de innovaciones, la misma alcanzaría a 154 M de toneladas, e incluyendo los rendimientos potenciales de nuevas variedades llegaría a 175 M de toneladas. Un excelente panorama si se realiza el esfuerzo necesario de inversión tanto privada como pública.

SINTESIS DEL CONTENIDO DEL LIBRO (GPS)

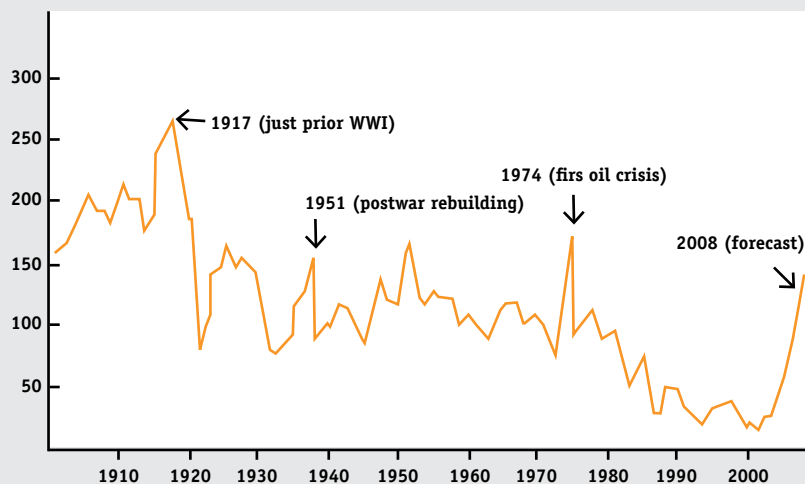
Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX el mundo disfrutó de una sobreoferta estructural de alimentos: el ritmo de crecimiento de la demanda era inferior al potencial aumento de la oferta. Como consecuencia de ello, los precios internacionales de los principales commodities disminuyeron en términos reales, la inversión pública en infraestructura y en investigación y desarrollo agrícola fue limitada, se impusieron restricciones en algunas innovaciones que podrían haber tenido gran incidencia en la productividad y en el uso eficiente de la tierra y otros recursos por lo que limitaron los incentivos para la investigación y el desarrollo a nivel privado. Por otra parte, muchos países líderes implementaron subsidios y medidas proteccionistas que provocaron distorsiones en el comercio. Durante las décadas de 1980 y 1990, las cuestiones de producción agrícola que conllevaban a un uso más productivo y eficiente de los recursos naturales no fueron prioritarias en las políticas públicas

y en los programas de desarrollo de los organismos internacionales. Todos estos factores llevaron a un bajo ritmo de crecimiento de la productividad de los principales commodities y a la falta de progreso en la conservación y mejor uso de los recursos naturales, situación que tendrá un impacto en la producción de alimentos proyectada para las décadas futuras, según lo han destacado la FAO, la OCDE, el IFPRI y otros organismos internacionales.

En cambio, desde principios del siglo XXI se observa un cambio radical en la situación de la seguridad alimentaria global. El ritmo de crecimiento de la demanda de

alimentos, que lideran los países emergentes, y la demanda de biocombustibles derivados de productos alimenticios (principalmente de cereales y oleaginosas) superó al ritmo de crecimiento de la oferta. Ello resultó en una caída de las existencias mundiales de granos y en incrementos de precios de los alimentos, cuyos impactos se agravaron por la alta volatilidad de precios. Hoy el mundo enfrenta el importante desafío de satisfacer las necesidades de alimentos y energía de una población en aumento que tiene cada vez mayores demandas. No obstante ello, la situación de la seguridad alimentaria difiere en forma significativa en las distintas regiones y países.

Precios de commodities no-energéticos en moneda constante (índice 1977-79=100)



Fuente: Report on Price Volatility. A Draft Report by the HLPE-FAO Project Team. Draft pre V1 June 8, 2011.

Gran parte del dinamismo en el crecimiento de la demanda de alimentos de las últimas décadas fue impulsado por el mundo en desarrollo. Sin embargo, en muchos países en desarrollo los ritmos de crecimiento de la producción no son similares y dependen de su dotación de recursos y capacidad de producción. El logro de autosuficiencia alimentaria en forma sustentable en los países con problemas de hambre y seguridad alimentaria debería ser un objetivo prioritario de la cooperación internacional, más que la ayuda alimentaria, porque la producción agrícola es también una importante fuente de mejoramiento de los ingresos y del empleo en muchos países en desarrollo del África, Asia y América Latina, que tienen un alto porcentaje de su población pobre y desnutrida que depende de la agricultura. En esos países, los

precios altos y sostenidos de los alimentos (que deberían diferenciarse de los aumentos repentinos y la volatilidad de los precios) brindan incentivos para invertir en infraestructura y adoptar tecnologías de producción y conservación que ya están disponibles en otras regiones del mundo, por lo que permitirían el crecimiento de la producción y la economía y una mejora en la seguridad alimentaria.

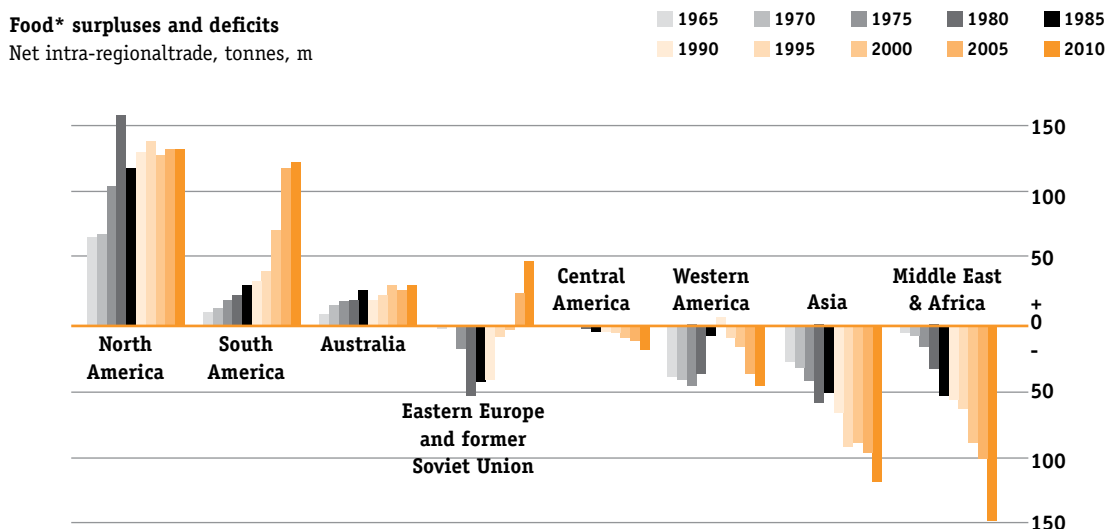
América del Sur cuenta con reconocida trayectoria de crecimiento e innovación y puede ser un contribuyente estratégico para satisfacer las crecientes necesidades de alimentos del mundo

La región ha contribuido significativamente a la satisfacción de las necesidades crecientes de alimentos del mundo durante las dos úl-

timas décadas. La producción agrícola per cápita en América Latina y el Caribe (ALC) creció 80% más que el promedio mundial durante la primera década del siglo XXI; 350% más que Estados Unidos y Canadá juntos; y mucho más que otros países industrializados (Países de Europa, Australia y Nueva Zelanda). La producción regional, liderada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (ABPU) creció a un ritmo mayor que el del consumo y en los últimos años la región se convirtió en el primer exportador comercial neto de alimentos. Por otra parte, tiene un gran potencial de crecimiento por su dotación de recursos naturales y por sus probadas innovaciones tecnológicas y en materia de modelos de negocios.

Dotación de recursos naturales y capital humano. La región tendrá un papel estratégico en la seguridad

Superavits y déficits de alimentos en regiones seleccionadas. 1965-2010 (en millones de toneladas)

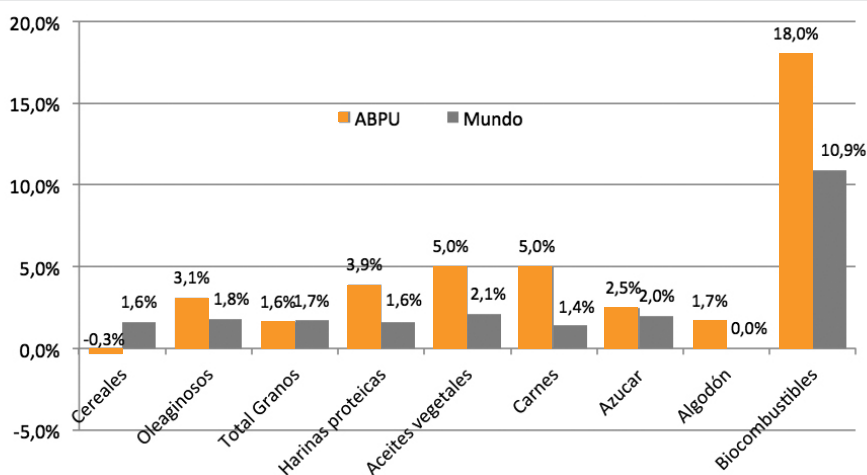


Fuente: The Economist, mayo de 2012.

Nota: *Cereales, oleaginosas, harinas, aceites comestibles, equivalentes de la carne.

Proyecciones del índice de crecimiento del comercio mundial y de ABPU

Para el período 2011-2021 (tasas de crecimiento anual en %)



Fuente: Datos del INAI, FIESP-ICONE y Perspectivas Agrícolas de la OCDE y la FAO 2012-2021.

alimentaria global en las próximas décadas porque la producción puede expandirse por la disponibilidad de tierra, agua y capital humano y por el alto potencial de crecimiento de su productividad. Según un informe reciente del Banco Mundial sobre potenciales aportes de ALC a la seguridad alimentaria global, en América Latina (la mayor parte en ABPU) hay disponibles unos 123 millones de hectáreas que podrían ser aptas para la expansión sustentable del área cultivada (tierras con alto potencial agroecológico, que no se encuentran cubiertas de bosques ni corresponden a áreas protegidas y que tienen una densidad de población de menos de 25 habitantes por hectárea). Además, la región de ALC cuenta con aproximadamente un tercio de la totalidad de los recursos de agua renovables del mundo. En un cálculo per cápita, ALC tiene la más alta dotación de agua de los países en desarrollo, con un nivel similar al de Australia y Nueva Zelanda juntas y superior al de América del Norte.

Potencial de producción regional e impacto en el comercio mundial.

El papel de ABPU en la seguridad alimentaria global es muy importante porque, además del área potencial que podría dedicarse a la producción de alimentos, la actual productividad ya es superior a la de otros países en desarrollo, su marco institucional está ya desarrollado y los productores adoptan rápidamente las nuevas tecnologías disponibles en el mercado, tal como ha sucedido en las últimas dos décadas. Los estudios y el modelo de simulación que desarrolló el INAI sobre Argentina, Paraguay y Uruguay y los desarrollados por el ICONE y la FIESP sobre Brasil muestran que los ritmos de crecimiento de la producción en ABPU para la mayoría de los productos agrícolas durante la próxima década prácticamente duplican a los proyectados para el promedio mundial en las Perspectivas Agrícolas 2012-2021 de la OCDE-FAO. Las proyecciones de crecimiento anual promedio de

las exportaciones para el año 2021 de ABPU son significativamente superiores a los pronósticos para los totales mundiales para la mayoría de los commodities (oleaginosas: 3,1% frente a 1,8% promedio mundial; harinas proteicas: 3,9% frente a 1,6%; aceites vegetales: 5,0% frente a 2,1%; carnes 5,0% frente a 1,4%; azúcar 2,5% frente a 2,0%; biocombustibles 18,0% frente a 10,9%). En el caso de los cereales, la mayor parte del crecimiento de la producción regional se utilizará para la producción local de carnes y de lácteos, que se destinarán a aumentar el consumo y las exportaciones de estos productos. Cabe destacar que la producción regional y su participación de las exportaciones mundiales de alimentos continuarán en aumento, a pesar del incremento en la producción de biocombustibles, y la región liderará las exportaciones de la mayoría de los alimentos mencionados, con la excepción de algunos cereales. El liderazgo de la región no se limita a los pro-

ductos mencionados previamente; también lidera las exportaciones de muchos otros productos, tales como café, frutas, jugos, azúcar, tabaco y otros preparados alimenticios.

Los sistemas de producción y los modelos de negocios de la región son eficientes desde el punto de vista económico y son amigables con el medio ambiente

Modelos de negocios competitivos y eficientes. En las últimas dos décadas los países de la región experimentaron reformas significativas en materia organizacional y de innovaciones tecnológicas en sus sistemas de producción agrícola. Se desarrollaron redes horizontales y verticales que mejoraron las articulaciones “aguas arriba” y “aguas abajo” de las cadenas, con las consiguientes economías de escala, que permitieron aumentar la productividad y la eficiencia comercial en las cadenas de valor y redujeron los costos de transacción. La nueva organización de la producción primaria en redes implicó un proceso de diferenciación y especialización, que resultó en un sistema muy eficiente, en el que participan diferentes agentes (tanto los productores como los proveedores de insumos y de servicios) en forma similar a lo que sucede en el resto del mundo con muchas industrias manufactureras dinámicas altamente integradas. Esta evolución contribuyó a la creación de una estructura productiva y comercial integrada por diversos agentes proveedores de bienes y servicios, que viven en los pueblos y pequeñas ciudades del

interior, en lugar de ser empleados de grandes empresas integradas verticalmente. El proceso ha sido importante no solamente en función de las economías de escala y la productividad, sino también para el desarrollo local y regional (una clase media local emergente que brinda servicios agrícolas).

Sistemas de producción amigables con el medio ambiente.

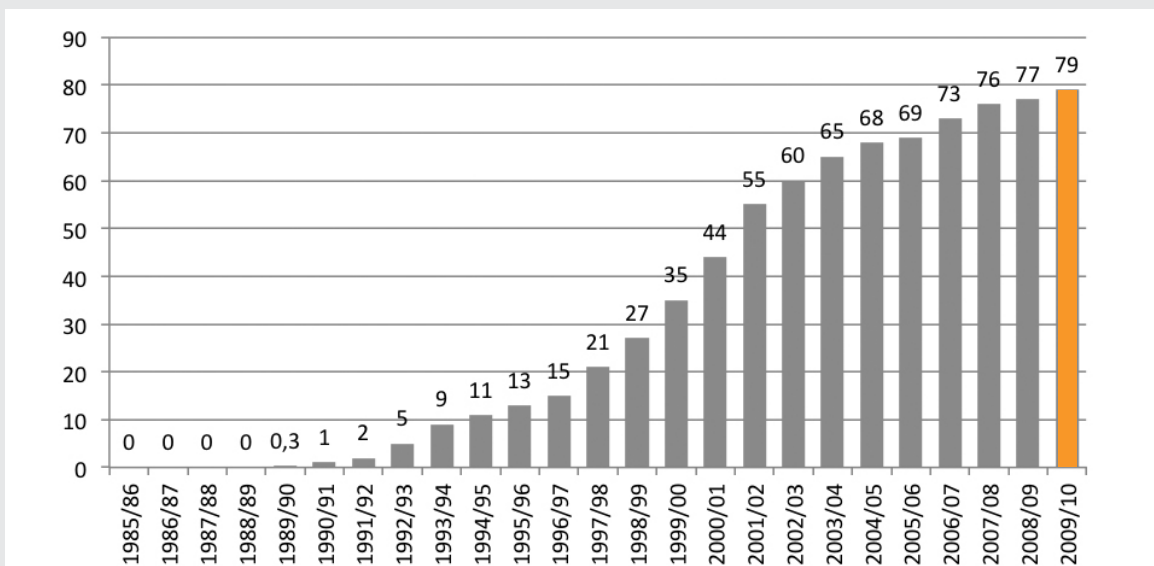
Otro cambio estratégico en la producción de la región ha sido la implementación masiva de sistemas de producción que son sustentables, tales como la estrategia de la siembra directa asociada con la rotación y sanidad de cultivos, la agricultura de precisión, el uso de semillas mejoradas a las que se les ha incorporado genes resistentes a los herbicidas, a los insectos y a las enfermedades (con la consiguiente reducción del uso de agroquímicos por hectárea), nuevas moléculas en la estructura química de los agroquímicos, control integrado de plagas, uso intensivo de herramientas informáticas y tecnología para las comunicaciones, soporte de imágenes satelitales, innovación logística como el uso de silos bolsas, manejo poscosecha, nutrición de precisión, etc. La estrategia de la siembra directa (como se realiza en el Cono Sur) es un sistema de producción que reduce la erosión y mejora la infiltración del agua de lluvia en el suelo (gestión estratégica del agua). Es una herramienta destinada a optimizar la productividad en forma sustentable, mejorando la utilización de los recursos naturales, minimizando la labranza y reduciendo el consumo de gasoil y las emisiones de gases de efecto in-

vernadero. El suelo se deja cubierto de rastrojos, se implementa una estrategia de gestión de carbono (que fomenta el secuestro de carbono) y se adopta una estrategia de fertilización de cultivos que se basa en la nutrición del suelo y en el concepto de estructuración, en lugar de la fertilización del suelo. Este sistema mejora tanto la carga biótica como las condiciones sanitarias del suelo. Luego de varios años de su implementación las condiciones del suelo mejoran significativamente.

La situación de los recursos naturales agrícolas mundiales ha agravado algunos temas de la economía política relacionados con su uso y propiedad

Nuevo interés y demanda por el control a largo plazo de tierras aptas para cultivo. Los cuatro países tienen una buena dotación de recursos naturales agrícolas y podría esperarse un interés mundial por el control de esos recursos: a) la adquisición de derechos sobre las tierras por parte de gobiernos extranjeros, sea en forma directa o través de empresas controladas por el Estado ha sido muy limitada o nula en los cuatro países. Además, dada la legislación vigente en la materia, parecería ser poco probable que pudiera producirse en el futuro; b) las cifras disponibles sobre la reciente adquisición de derechos sobre tierras por parte de personas físicas o jurídicas de origen extranjero sugieren que cuantitativamente no sería muy significativa en la región y dadas las limitaciones impuestas en la legislación vigente, no se incrementaría en forma significativa en el futuro.

Argentina. Rápida adopción de una tecnología de conservación de suelo estratégica: evolución de la siembra directa (porcentaje del total de la superficie cultivada con siembra directa)



Fuente: AAPRESID, 2012.

Concentración en el uso de la tierra.

La concentración en el uso de la tierra se ha dado en forma significativa en los cuatro países durante los últimos 20 años. El impacto de este proceso sobre la eficiencia del uso de la tierra, la innovación técnica y la producción en general ha sido positivo: se han producido aumentos muy significativos en la productividad total de los factores durante los últimos años. Sin embargo, se han registrado también otras consecuencias económicas y sociales, como la migración rural y la modificación de la estructura social en los territorios rurales, que se compensaron en parte por el crecimiento de proveedores de servicios de clase media. Los gobiernos de la región han desarrollado políticas y programas para proteger y mejorar la viabilidad económica de los pequeños productores y lograr una legitimidad política en esos dis-

tritros. Este tema exige un análisis cuidadoso, centrado en las ventajas que brinda la mayor eficiencia y productividad de las grandes empresas de agronegocios mecanizadas, que son características de una parte sustancial del sistema de producción de la región, y las ventajas sociales de una estructura agraria más equilibrada, donde una parte importante de la producción total está bajo el control de pequeños propietarios.

Bosques. Otro tema de importancia ha sido la incorporación de praderas y bosques a la producción agropecuaria. Estos procesos se han incrementado en los últimos 20 años, en especial en el Norte de la Argentina y en mayor medida en Brasil y Paraguay. En algunos de ellos, en particular gracias a un uso de praderas de alta productividad en la región del Cerrado en Brasil, se

han introducido innovaciones para la producción de cultivos y carnes tropicales con un impacto positivo para ambos tipos de producción. En cuanto a los bosques, durante la última década en Argentina, Brasil y Paraguay se han promulgado nuevas leyes sobre deforestación y áreas protegidas, que han limitado en forma considerable el ritmo anual de deforestación y así han contribuido para que en el futuro se logre una mejor conservación y gestión de los recursos naturales y de la biodiversidad.

Visión y perspectivas regionales sobre los temas clave de la agenda internacional sobre seguridad alimentaria y sustentabilidad de los recursos naturales

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay jugarán un papel muy impor-



tante en la futura situación alimentaria global y en la sustentabilidad de los recursos naturales. En nuestra opinión, el mundo necesita considerar y adoptar las medidas sugeridas relacionadas con varios temas que afectan la producción y el comercio mundial de alimentos, que se sintetizan en los siguientes párrafos:

a. Fortalecimiento de la I+D agrícola mundial para promover un aumento de la productividad y lograr un uso más eficiente y sustentable de los recursos naturales. La seguridad alimentaria global y la sustentabilidad de los recursos naturales agrícolas dependen en gran medida del logro de un uso más eficiente de los recursos naturales disponibles. Sin embargo, durante las últimas décadas la intensidad de las inversiones públicas en investigación y desarrollo

disminuyó en la mayoría de los países; y el hecho de que hubiera menor investigación a nivel público afectó seriamente no sólo los ritmos de crecimiento de productividad sino también la producción de bienes públicos, tales como un mejor conocimiento del uso sustentable de los recursos naturales. Por otra parte, la inversión en el sector privado ha sido muy limitada en la mayoría de los países en desarrollo de África, América Latina y Asia,

mientras que ciertas regulaciones que carecen de sustento científico han limitado la investigación y uso de algunas innovaciones a nivel global y/o aumentado los costos de algunas nuevas tecnologías, como los OGM. Como consecuencia de ello se ha verificado una reducción del potencial impacto de esos desarrollos en el incremento de la productividad, que podrían resultar además en un uso más eficiente de los recursos escasos y una menor utilización de herbicidas y otros pesticidas, gracias a la utilización de semillas resistentes y tolerantes a las malezas y otras plagas. Un bajo crecimiento de la productividad hace que sean necesarios mayores requerimientos de tierras y otros recursos para poder satisfacer el crecimiento de la demanda. El desafío para las décadas venideras es producir más alimentos utilizando los recursos naturales disponibles en forma más eficiente y sustentable; producir más alimentos usando menos recursos permitirá ade-

más llegar a los consumidores con precios accesibles. Para lograrlo se deberán promover las inversiones privadas en investigación y desarrollo, y será necesario aumentarlas en forma significativa para ampliar el alcance global de las soluciones técnicas. Asimismo, las inversiones de organismos públicos nacionales e internacionales en investigación y desarrollo en materia agrícola deberán ser priorizadas, porque los nuevos desafíos son más complejos; la investigación debe compatibilizar los objetivos de productividad y sustentabilidad y desarrollar una agricultura más resistente al cambio climático.

b. Asistencia técnica a los países en desarrollo, incluyendo la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur. La mayor parte del total de inversiones en investigación y desarrollo agrícola en todo el mundo se concentra en los países industrializados. Por este motivo la asistencia técnica Norte-Sur continúa siendo un importante desafío para el mejoramiento de la seguridad alimentaria global, así como para la promoción de un mejor uso de los recursos naturales. Tanto a nivel público como privado se debería prestar mayor atención a una evaluación más profunda de los mejores medios existentes para esa cooperación. Por otra parte, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay cuentan con experiencias interesantes sobre asistencia técnica fuera de la región, pero los fondos han sido limitados. Se propone en consecuencia aumentar también la asistencia técnica Sur-Sur con fondos adicionales provenientes de fuentes públicas internacionales y de ONGs.

c. Mayores inversiones en infraestructura e innovación en la cadena de valor para reducir las pérdidas poscosecha y los desperdicios. El mundo produce muchos más alimentos que los que efectivamente se consumen. Las pérdidas poscosecha y los desperdicios representan una gran proporción de la producción primaria, por lo que hay una demanda de recursos naturales mucho mayor que la estrictamente necesaria. La cooperación internacional debe contribuir a reducir las restricciones referidas a la baja calidad y a la falta de infraestructura logística en las cadenas de valor, que incluyen la capacidad de almacenamiento, los sistemas de transporte y otros aspectos logísticos, que son la causa de la mayoría de las pérdidas actuales. La falta de educación y de conocimientos sobre el manejo poscosecha constituyen también serios problemas a atender en los países en desarrollo.

d. Expansión racional a nuevas zonas agrícolas. A diferencia de lo que sucede en muchos países industrializados y en algunos países en desarrollo donde la agricultura es muy intensiva en el uso del capital y de los insumos, los sistemas de producción en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay son menos intensivos y más amigables con el ambiente.

e. Eliminación de barreras comerciales. El riesgo de nuevas barreras no arancelarias, como, por ejemplo, normas ambientales, laborales y otras normas privadas. La seguridad alimentaria global y la producción sustentable podrían mejorarse en forma sustan-

cial con el crecimiento de la oferta en regiones y países que tienen un alto potencial para la producción sustentable de alimentos sin subsidios ni otra clase de distorsiones del comercio. Sin embargo, el comercio de alimentos se ha visto limitado por diferentes clases de regulaciones y barreras comerciales. Los países de la región están muy preocupados por la falta de avance en las negociaciones comerciales de la Ronda de DOHA y coinciden en la urgente necesidad de encontrar una solución en el marco de la OMC. Las barreras no arancelarias, así como las nuevas normas ambientales, laborales y otras normas privadas, están creando costos adicionales en la producción y la comercialización que redundan en un mayor precio de los alimentos para los consumidores y en menores incentivos para los productores; ellas limitan la producción eficiente y el crecimiento del comercio y crean incertidumbres en el mercado. En muchos casos, aumentan la volatilidad de los precios internacionales. El mejoramiento de las condiciones comerciales, mediante la eliminación o reducción de las barreras comerciales –tanto a las exportaciones como a las importaciones– debe ser un objetivo destinado a limitar la escasez de oferta de alimentos y lograr un mejor uso de los recursos naturales. Un sistema comercial fluido y eficiente puede jugar un papel estratégico para hacer frente a los desequilibrios de oferta de alimentos a largo plazo y también para reducir el impacto de los eventos de corto plazo inesperados que afectan periódicamente la seguridad alimentaria en algunos países y regiones.

f. Un marco de políticas macroeconómicas adecuadas en los países en desarrollo. Este es un factor clave para promover el crecimiento de la inversión y la producción. La falta de dicho contexto favorable en algunos países en desarrollo con abundantes recursos naturales está limitando su crecimiento económico y sus contribuciones potenciales a la seguridad alimentaria mundial.

g. Mejoramiento de los mecanismos de formación de precios en los mercados de disponible y de futuros. La falta de buenos sistemas de información y las bajas inversiones en infraestructura (transporte, almacenamiento y demás logística) constituyen barreras importantes para el mejoramiento de los mecanismos de fijación de precios y para el desarrollo de mercados locales de disponible y de mercados de futuros agrícolas. En consecuencia, mientras esperamos que se logre un buen desempeño de los mercados de futuros de los países líderes (como precios de referencia mundiales), que han merecido recientemente una revisión de los entes regulatorios de sus respectivos países, debemos destacar que el desarrollo de mercados locales de disponible, de ventas con entrega futura y de contratos de futuros y opciones transparentes y eficientes resultará muy beneficioso para los países en desarrollo. La asistencia técnica y financiera para mejorar los sistemas de información, promover el desarrollo de mercados de futuros y forwards, e incrementar las inversiones en infraestructura debería ser prioritaria en la agenda de la seguridad alimentaria global.

h. La producción de biocombustibles en la región.

La producción y consumo de biocombustibles ha recibido una prioridad cada vez más importante en la Argentina, Brasil y Paraguay en función de sus contribuciones al desarrollo económico, al suministro de energía y a la mejora del medio ambiente. Existen varios factores que sustentan el aumento de la producción y consumo de biocombustibles en la región: i) los ritmos de crecimiento de la producción total de los principales cultivos de la región para la próxima década son considerablemente superiores a los ritmos de crecimiento de demanda de alimentos regional y mundial; ii) los aportes sociales y económicos que esa producción adicional puede sumar al desarrollo regional y la creación de empleo, inclusive mediante el suministro de energía (biocombustibles y biogás) y la producción de carne y lácteos en áreas distantes de los puertos y grandes centros urbanos en las que esas producciones no son actualmente suficientes para abastecer la demanda local; iii) el desarrollo de mercados alternativos de energía para los cultivos, que posibilitan la diversificación de la demanda total de granos y reducen los riesgos asociados con la excesiva concentración de la producción y exportación de productos agrícolas que caracteriza a los países de la región; iv) la reducción de una alta dependencia de los combustibles fósiles importados y la oportunidad para diversificar la matriz de suministro de energía mediante la producción de biocombustible local; v) el impacto positivo en el ambiente asociado con la sustitución de combustibles fósiles con

los biocombustibles que se producen en la región, en base a sistemas de producción de baja intensidad en el uso de insumos (considerablemente diferentes de los que se implementan en Europa y los Estados Unidos de América).

Proyecciones para Argentina

La siguiente Tabla presenta las estimaciones de producción para 2022 simuladas en las proyecciones de base del INAI para Argentina, así como otras estimaciones resultantes de diferentes supuestos para los rendimientos de los cultivos. Se seleccionaron dos nuevos supuestos en relación a los rendimientos: **I)** uno que se basa en la potencial eliminación de las brechas entre los rendimientos logrados los productores que adoptaron las innovaciones que ya están disponibles en el país y los rendimientos nacionales promedio para los principales productos agrícolas. Esas brechas para cada cultivo se determinaron en base a un relevamiento nacional que realizó el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); **II)** una segunda alternativa incluye los resultados de otro relevamiento realizado por Trigo, E. (2012)⁹ a empresas de semillas e investigadores sobre los rendimientos estimados de nuevas variedades / híbridos que están en desarrollo y estarán disponibles en el mercado durante esta década. Para ambos de estos nuevos supuestos se han incluido los costos adicionales relacionados con las nuevas tecnologías.

Las proyecciones de producción del total de granos (cereales más oleaginosas) para 2022 son de 154

millones de toneladas, suponiendo la eliminación de las brechas de rendimiento, y de 175 millones de toneladas si se incluyen los potenciales rendimientos de las nuevas variedades que estarán en el mercado durante esta década.

El escenario de base supone la continuación de las políticas actuales, incluyendo las barreras a las exportaciones. Se realizaron además otras simulaciones que suponen la eliminación de las actuales barreras comerciales (impuestos a las exportaciones y barreras no arancelarias) que impuso el gobierno de la Argentina y se supone que la actual sobrevaluación del peso argentino se reduce. En ese caso, las estimaciones para la producción ganadera de Argentina en 2021 son prácticamente 20% mayores que las del escenario de base.

Las simulaciones descritas muestran que, cuando existen altos precios de los commodities, la mejora del contexto económico y comercial y los esfuerzos en I+D y en la transferencia de tecnología en la región pueden tener un impacto muy importante en la oferta de alimentos de las próximas décadas (sustancialmente mayores a las proyecciones de base de la OCDE-FAO).

Perspectiva global: la consideración de los temas de la seguridad alimentaria mundial y la gobernanza de los recursos naturales

Si bien los temores en relación a la escasez de alimentos no son nuevos, los aumentos recientes en el precio de los alimentos han reaviva-

Proyecciones de producción alternativa para Argentina en base a diferentes supuestos de rendimientos para el año 2022 · millones de toneladas y %

Productos	Producción de 2012	Proyecciones de base para 2022	Proyecciones para 2022 eliminando las brechas de rendimientos		Proyecciones para 2022 con nuevas variedades	
	(mill ton)		(mill ton)	(mill ton)	(% aumento*)	(mill ton)
Cereales	51,3	62,3	71,3	14,5	82,5	32,3
Oleaginosas	58,1	73,7	82,7	12,2	92,9	26,1
Total de granos	109,5	136,0	154,0	13,3	175,4	29,0
Harinas proteicas	32,2	45,8	46,5	1,6	47,3	3,4
Aceites vegetales	9,0	12,7	12,9	2,1	13,2	4,5
Algodón	0,5	0,9	1,3	13,5	1,2	29,7
Azúcar	2,4	2,8	3,1	10,2	3,5	23,2
Carne vacuna	2,6	3,1	3,1	0,4	3,1	1,1
Carne aviar	1,9	3,2	3,2	0,1	3,2	0,2
Carne porcina	0,4	0,4	0,4	0,1	0,4	0,1

Fuente: Simulaciones del INAI en base al modelo PEATSim-AR. 2013.

Nota: * Porcentaje de incremento respecto de las proyecciones de base para 2022.

do el debate sobre la capacidad del mundo de abastecerse de alimentos con nueva intensidad y urgencia. La trampa de Malthus aparece nuevamente en escena. Estas imágenes y los problemas políticos que han surgido por la inseguridad alimentaria y el malestar que esto conlleva en algunos países pobres, han motivado la emergencia de diversas iniciativas y propuestas que intentan abordar la urgente necesidad de lograr mecanismos de gobernanza mundial que promuevan un uso sustentable y responsable de los recursos naturales. La capacidad de producción colectiva de los cuatro países, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, destaca que ellos son una parte importante de cualquier posible solución global. Por estos motivos, se entiende que se debe

prestar especial atención a sus visiones sobre las actuales iniciativas de la agenda internacional:

Seguridad alimentaria. Se han creado dos mecanismos principales de gobernanza mundial que consideramos útiles: el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) y el Equipo de Tareas de Alto Nivel (HLTF). Ambos organismos brindan las bases para el desarrollo de acciones coordinadas a nivel mundial y representan una importante oportunidad. Sin embargo, con el objeto de que el CFS logre su potencial, se entiende que debe involucrar plenamente a los funcionarios de alto nivel con capacidad de decisión en los temas de seguridad alimentaria de los respectivos países; debe promoverse además la

participación de representantes del sector privado y se debe revisar el número e importancia de las ONGs que participan. Por otra parte, en los últimos años se ha prestado atención al componente de nutrición y una de las manifestaciones de esa prioridad es el movimiento SUN [Scaling Up Nutrition], creado en el ámbito de la Secretaría General de las Naciones Unidas. La magnitud del esfuerzo que se está realizando le otorga al SUN ciertas características de un mecanismo de gobernanza mundial.

Alta volatilidad de los precios de los alimentos. El reciente incremento y la alta volatilidad de los precios de los principales commodities alimenticios han generado una gran inquietud, a partir de la



cual han surgido varias propuestas. Tres de ellas son de particular importancia: **I)** el AMIS, que es un sistema de información sobre la producción, stocks, políticas comerciales y condiciones de seguridad alimentaria global y ha probado que es una importante creación. Los países han asumido el compromiso de informar en forma regular sobre estos temas, pero el nivel de cumplimiento ha sido dispar; **II)** Mayor regulación de los mercados de futuros de commodities: si bien los países donde operan los mercados de futuros de commodities han adoptado algunas medidas regulatorias adicionales, la adopción de medidas colectivas a nivel global parece ser inviable; **III)** Iniciativas de reservas internacionales: existe un consenso general en cuanto a que la creación de stocks con el objeto de regular la volatilidad de los precios internacionales resulta onerosa y que no ha sido una solución efectiva para resolver los problemas de la volatilidad de precios internacionales y la seguridad alimentaria en décadas pasadas. Es igualmente difícil encontrar una solución viable que se base en los stocks virtuales de los países exportadores. Se entiende que las opciones existen-

tes sobre los stocks de alimentos (sean físicos o virtuales) deberían limitarse a los stocks locales y en algunos casos a pequeños stocks regionales para hacer frente a las emergencias, en particular en aquellos casos donde la falta de infraestructura física dificulta la rápida distribución de alimentos en situaciones de emergencia. El financiamiento de esos stocks nacionales y regionales podría ser parte de la estrategia internacional para reducir el hambre y mejorar los problemas de corto plazo en materia de seguridad alimentaria en los países de bajos ingresos.

Creación de un foro especializado en recursos naturales agrícolas.

La idea principal consiste en crear una nueva asociación de los principales países productores y consumidores de recursos naturales del mundo, en el que los gobiernos y los grupos de interés podrían abordar y acordar propuestas para un uso sustentable de los recursos naturales. En nuestra opinión ese tipo de Foro no es necesario; entendemos que el uso eficiente y sustentable de los recursos naturales es en gran medida una decisión soberana de los países que los poseen. Además, ya existen otros foros como el G20 y el CSA que tienen las capacidades para profundizar en estos temas.

Inversiones extranjeras en tierras aptas para cultivo y producción agrícola.

No ha habido una inversión importante en tierras por parte de gobiernos ajenos a la región. No obstante, existen suficientes pruebas de que en otras regiones –principalmente en África– se han

hecho inversiones en tierras para grandes proyectos de producción agrícola, en los que no ha quedado claro cuáles serían los beneficios para los países receptores y las comunidades locales. Estas situaciones sugieren que existe el peligro de un potencial problema y que se necesita un mecanismo que permita la transparencia y la gestión global en los proyectos de adquisición de tierras por parte de personas de origen extranjero. Se ha dado un primer paso con las Directrices Voluntarias sobre la Tenencia de la Tierra que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) aprobó el año pasado. Sin embargo, aún no se cuenta con directrices para la adquisición de tierras por parte de gobiernos extranjeros.

Innovación y transferencia internacional de tecnología a los países menos desarrollados. La transferencia internacional de la tecnología con que cuenta el mundo en desarrollo queda determinada, en gran medida, por las medidas que adopta el sector privado amparado en los derechos de propiedad intelectual para proteger sus innovaciones de su uso no autorizado y que cobra regalías para recuperar el costo de su inversión y obtener ganancias por su trabajo. El cobro de estas regalías restringe el acceso a las innovaciones a los productores pobres de países menos desarrollados, donde no existe una base tecnológica e institucional adecuada para la protección de los derechos de propiedad intelectual. La necesidad apremiante de un incremento en la producción mundial de alimentos plantea la necesidad de adoptar medidas colectivas que

aceleren el acceso y uso de la tecnología en los países menos desarrollados que tienen una importante dotación de recursos naturales. Una posibilidad sería la creación de un foro internacional conjunto integrado por la FAO, el CGIAR, la OMC y la OMPI, en el que los gobiernos y el sector privado puedan evaluar, negociar y acordar los mecanismos para un uso más completo y eficaz de las oportunidades de innovación en los países menos desarrollados.

Normas privadas. En los últimos años las empresas de comercio internacional y los supermercados han comenzado a establecer requisitos específicos de calidad y/o seguridad, que no han sido negociados por los gobiernos en el marco de los acuerdos de comercio bilaterales y multilaterales vigentes. La mayoría de esas normas privadas son decisiones unilaterales y representan un nuevo desafío para los países exportadores, ya que se han transformado en nuevas barreras no arancelarias que limitan el comercio e incrementan los costos de los alimentos, sin que exista un sustento científico aceptado a nivel global. Este tema debe considerarse a nivel multilateral y se lo debería incluir como tema especial a considerar en las negociaciones de la OMC.

Eliminación de subsidios perversos. Algunos subsidios a la producción no solamente distorsionan precios y mercados, sino que causan un impacto ambiental perverso al promover el uso excesivo de insumos y recursos naturales. En el largo plazo, estos subsidios

acarrearán un efecto negativo en la sustentabilidad de la agricultura y en la productividad global.

Producción y consumo de biocombustibles en la región. La Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay consideran que la producción de biocombustibles es una actividad económica legítima que puede causar un impacto favorable en el empleo y desarrollo rural y en la balanza comercial de países importadores de energía, siempre que la producción y comercio de biocombustibles se rija por las normas del libre mercado. En relación con las propuestas regulatorias, la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay reconocen lo siguiente: **I)** la importancia creciente de la producción de biocombustibles y su interrelación y asociación directa con los precios de los mercados de alimentos hacen necesario un monitoreo cuidadoso del comportamiento de los mercados; **II)** es necesario establecer acuerdos globales claros en relación con los marcos normativos que regulan su uso obligatorio en los combustibles tradicionales y **III)** la necesidad de imponer limitaciones a los subsidios otorgados a la producción e importación. Sin embargo, al parecer no sería necesaria la implementación de un mecanismo específico de gobernanza mundial, porque las instituciones existentes pueden asumir la responsabilidad de la implementación de estos tres puntos. ●

En materia económica, Argentina sigue perdiendo el tiempo

Por **Marcelo Capello**



Es Licenciado en Economía (UNC) y Master en Economía por Georgetown University (USA) e ILADES (Chile). Actualmente es Presidente del IERAL de Fundación Mediterránea. También es docente de grado y posgrado en la Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Católica de Córdoba y Universidad Blas Pascal. Publicaciones más recientes: A Cycle-Adjusted Fiscal Rule for Sustainable and More Equitable Growth in Argentina; IDB Working Paper Series N° IDB-WP-439 (BID), September 2013. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas y Asociación Argentina de Economía Política. Habitualmente publica notas de opinión en periódicos de Argentina.

Desde mediados del siglo pasado la economía argentina se encuentra sujeta al problema de la “restricción externa”, esto es, la imposibilidad de crecer en forma sostenida sin caer en un problema de financiamiento de sus transacciones con el exterior. Tal situación le pone techo de corto plazo a la economía, y conduce a una secuencia de marchas y contramarchas conocida como proceso de “stop and go”.

En buena parte del mencionado período, un ciclo típico puede describirse a partir de una expansión de la producción inducida por el crecimiento de la demanda agregada de la economía, que desde el inicio o en algún momento del ciclo pasa a depender fuertemente del crecimiento del consumo público y privado, por subas del gasto estatal y los salarios, y no tanto del aumento de la inversión y las exportaciones. Adicionalmente, dichas secuencias suelen ser acompañadas por procesos inflacionarios y apreciaciones cambiarias, cuya pérdida de competitividad afecta la expansión de las exportaciones, especialmente las manufactureras.

En el pasado, tales situaciones derivaron generalmente en desequilibrios fiscales y de balanza de pagos, cuya duración dependía de la posibilidad de acceder a mercados voluntarios de deuda o del nivel inicial de las reservas internacionales. Tales ciclos se caracterizaron por expansiones del producto muy cortas, de entre dos y cuatro años, que por los elementos señalados se

volvían inviables, tras lo cual sobrevinía una devaluación de la moneda local, que ajustaba los ingresos de la población y el gasto fiscal, de modo que se creara espacio para que el ciclo volviese a repetirse, cometiendo luego los mismos errores.

¿En qué se diferencia la política económica de la última década respecto del anterior proceso histórico descrito? En nada, salvo por el contexto en que ocurrió: fue tan grande la caída de la economía y devaluación del año 2002, y tan buenos los precios de nuestras exportaciones en la última década, que existió mayor margen para que la expansión de la producción se mantenga durante un período de tiempo más extenso que el usual, antes que la situación se vuelva gra-

dualmente inviable, desde el punto de vista externo y fiscal (como ahora está ocurriendo).

Algunos datos que abonan dicha tesis son los siguientes. Entre 2006 y 2013, Argentina:

» Pasó de un superávit fiscal del 1,9% del PIB a un déficit del 2,7%, entre Nación y Provincias, que resulta del 4,6% si no incluyen entre los ingresos las rentas de ANSES y el BCRA. Entre 1961 y 2003, el déficit fiscal promedio fue del 4,7% del PIB.

» En el mismo lapso, el superávit comercial pasó del 6,3% al 1,9% del PIB, mientras que el resultado de cuenta corriente lo hizo de 3,6% a -0,35% del PIB. Entre 1930 y 2003, el resultado promedio en cuenta corriente fue 0,82% del PIB.

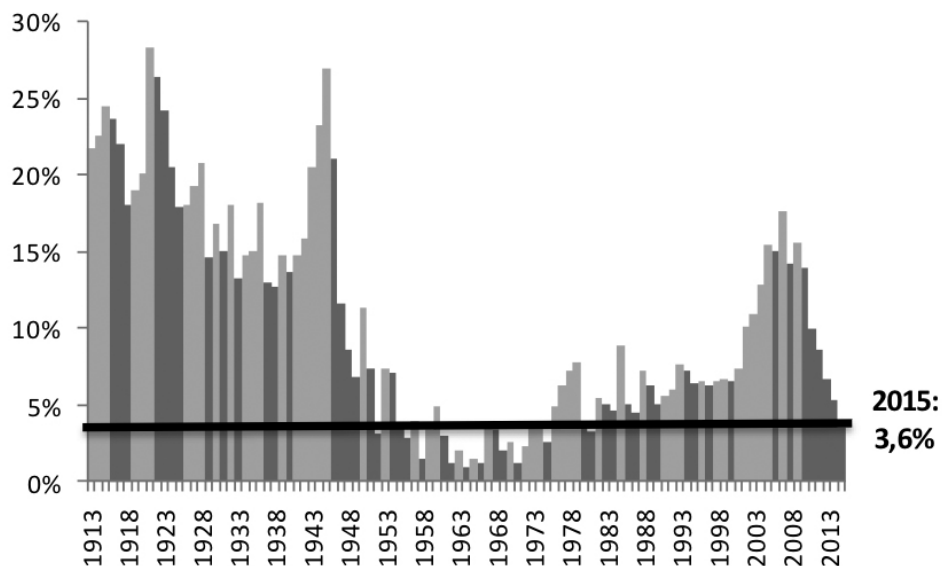
» Como consecuencia de una insostenible política energética, la balanza comercial en dicho rubro pasó de un superávit del 2,9% a un déficit del 0,9% del PIB.

» La tasa de inflación minorista subió desde el 10,9% en 2006 a 25% en 2013.

Sin acceder a los mercados voluntarios de deuda, las Reservas en moneda extranjera del BCRA pasaron de representar 15,1% a 6,7% del PIB en el lapso mencionado. Entre 1930 y 2003, las reservas resultaron en promedio equivalentes a 7,9% del PIB.

Si se prosigue con la misma estrategia de expansión económica en base a consumo privado y público, malos incentivos en el sector

Reservas BCRA / PIB en último siglo



Fuente: IERAL en base a OJF y Asociados y estimaciones propias de PIB nominal desde 2007 y de Reservas BCRA desde 2013.

energía, escasos niveles de competitividad, e inexistente acceso a los mercados voluntarios de deuda, se llegaría al año 2015 con un nivel de reservas de alrededor de 20 mil millones de dólares, equivalentes a un 3,6% del PIB. Tal guarismo sería el más bajo desde 1981. Pueden encontrarse relaciones similares sólo en un 23% de los años en el período de cien años que va de 1913 a 2013, la mayoría de ellos concentrados entre fines de los años cuarenta y comienzos de los ochenta, tras la gran caída en reservas que siguió a la Segunda Guerra Mundial.

Como se lo mire, Argentina está nuevamente camino a una crisis de financiamiento externo, si no cambia su estrategia macroeconómica. Dicha estrategia, similar a la aplicada en buena parte de las últimas siete décadas, cuenta con un atractivo político: inicialmente rinde frutos más rápidos en materia de expansión económica, lo cual suele derivar en consecuencias también

rápidas en materia de cosecha de votos. Cuando la inviabilidad acecha, siempre existen algunos mecanismos de fácil y rápida aplicación para esconder temporalmente los efectos, tales como cerrar más la economía o controlar los movimientos de capitales. Con suerte, estas medidas permiten trasladar la etapa del ajuste hasta después del recambio de gobierno. Tales estrategias suelen “cerrar” políticamente en el corto plazo, pero resultan un pesado lastre para el objetivo de aumentar el bienestar de la población a largo plazo, lo cual nos aleja paulatinamente de los estándares internacionales.

Los problemas generados por las estrategias cortoplacistas comentadas tienen su correlato en el mercado laboral. Para visualizarlo más claramente, se puede comparar la situación existente en Argentina respecto a Chile y Australia. El primero, por contar con similar ubicación geográfica que nuestro país, y

obviamente formar parte de la región latinoamericana, aun considerando que tiene una organización institucional de tipo unitaria. El caso de Australia, de organización federal, por ser desde siempre considerado como un país que goza, por consideraciones geográficas y de otra índole, de similares potencialidades productivas que Argentina.

En base a una población de 17,3 millones en Chile, 21,3 millones en Australia y 40,1 millones en Argentina, la tasa de actividad (porcentaje de población económicamente activa respecto a la población total) presenta resultados claramente diferentes entre países. Argentina exhibe, para el año 2012, una tasa del 46,3% del total de habitantes, mientras que en Australia resultó del 51,6% y en Chile del 56,3%. Esto configura un primer problema estructural del mercado laboral argentino, su relativamente baja tasa de participación.



norte y sur

FUNDACIÓN

Ahora podrá adquirir las tablas de nuestra publicación

DOS SIGLOS DE ECONOMIA ARGENTINA 1810-2011

actualizadas hasta el último dato disponible en

http://www.fundacionnorteysur.org.ar/dos_siglos_on-line/

Además, en el año 2012 Argentina promedió una tasa de desempleo cercana al 6,9%, similar a la de Chile, que en nuestro caso significaban 1,3 millones de personas desocupadas. Pese a los progresos alcanzados, la evidencia comparativa respecto a Australia (donde el 2,2% de los activos se encuentra desocupado) da cuenta de que aún existe mucho trabajo por realizar para lograr la inclusión laboral de los trabajadores que cuentan con menores oportunidades de inserción. Esto constituye un segundo problema por resolver: una tasa de desempleo aún relativamente alta, a pesar de los progresos logrados al respecto entre 2003 y 2007.

Por otro lado, es relevante observar la participación del empleo público en el total de puestos ocupados de la economía. En este sentido, la información da cuenta de que en la actualidad existen en Argentina 3,4 millones de asalariados vinculados al ámbito público, los cuales llegan a representar el 19,4% del total de ocupados. En el caso de Chile, tan sólo un 9,7% de asalariados se ubican en el sector público, aunque se debe aclarar que dicho país presenta una organización institucional unitaria, que evita contar con el nivel intermedio de gobierno y por ende ahorrar costos para el Estado. Sin embargo, si se compara con Australia, que cuenta con una organización federal, se encuentra que en dicho país el 16,3% de los trabajadores se desempeñan en el ámbito público, inferior al guarismo de Argentina.

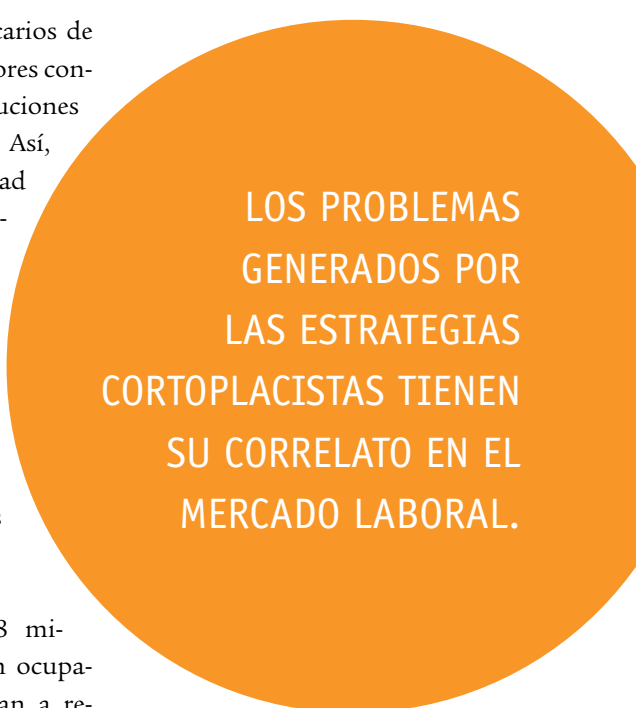
En la inserción laboral en el ámbito privado se puede distinguir entre

empleos informales y precarios de aquellos que gozan de mejores condiciones laborales y retribuciones propias de la formalidad. Así, la definición de informalidad ampliada (empleos informales y precarios) nuclea a los patrones de establecimientos de hasta 5 trabajadores y cuentapropistas no profesionales, con baja retribución en ambos casos; trabajadores asalariados no registrados y trabajadores sin salarios.

En Argentina existen 6,8 millones de trabajadores con ocupaciones precarias, que llegan a representar el 38,9% de los puestos ocupados. Esto es, prácticamente cuatro de cada diez ocupados se desempeñarían en empleos precarios y de baja productividad.

Este antecedente presenta una incidencia significativamente inferior en Chile (18,6%) y prácticamente nula en el caso de Australia (0,2%), país este último donde las contribuciones a la seguridad social no son recaudadas sobre el valor de la nómina salarial, sino a través de impuestos a las rentas aportados por los trabajadores. Esta situación configura un cuarto problema estructural del mercado laboral local, para el cual resulta imprescindible plantear estrategias que mitiguen la abrumadora incidencia del empleo informal y de baja calidad.

Planteado de otra manera, puede decirse que el 41,3% de los ocupados del país (unos 7,3 millones) se encuentran ocupados en puestos formales del sector privado en



LOS PROBLEMAS
GENERADOS POR
LAS ESTRATEGIAS
CORTOPLACISTAS TIENEN
SU CORRELATO EN EL
MERCADO LABORAL.



Argentina. Esta incidencia resulta significativamente inferior a la observada en Chile (71,7%) y Australia (83,5%). Se visualiza aquí un grave problema para la economía local: cuenta con demasiadas pocas personas ocupadas en actividades formales y de mayor productividad en el sector privado. Tales personas deben contar con ocupaciones que generen recursos para sí, sus familias, y sostener un Estado que adicionalmente debe proveer servicios a un alto porcentaje de ocupados informales.

En definitiva, Argentina enfrenta problemas de fondo en su mercado laboral, dada la baja proporción de personas que se desempeñan en puestos de trabajo formales y en el sector privado. Esta situación se origina en una presión tributaria que ha alcanzado niveles récord, pero también en una estrategia

económica que conlleva una especialización productiva focalizada preponderantemente en el mercado interno, en lugar de privilegiar actividades que gozan de mayores potencialidades estáticas y dinámicas de inserción internacional.

¿Cuál es la estrategia necesaria, entonces, para generar masivamente empleos de calidad y a la vez evitar la restricción externa y el “stop and go”? La clave reside en que la mayor parte de los nuevos empleos se generen en sectores que cuenten con potencial exportador. Se trata de privilegiar un modelo competitivo exportador, que se concentre principalmente en la inserción externa del país, en productos de mayor valor agregado, por ende con mayor necesidad de mano de obra por unidad de producto que las exportaciones primarias. Adicionalmente, dado que la producción


de bienes exportables se encuentra ubicada en gran medida en el interior productivo, más que en las grandes urbes, su éxito garantizaría un desarrollo económico regionalmente integrado.

No se trata simplemente de abrir la economía, pues previamente se debe contar con un claro y consistente Plan de Competitividad, de inserción externa de nuestras empresas, instrumentado como política de estado. Anteriores políticas de apertura en las últimas décadas, al no consolidarse junto a una estrategia exportadora de largo aliento, llevaron finalmente al atraso cambiario y culminaron también en crisis fiscales y de balanza de pagos, como el viejo modelo proteccionista e inflacionario.

La estrategia debe, por tanto, promover una Argentina Competitiva, con alta inserción externa, fundada en sectores estratégicos para el desarrollo, generadores de mayor valor agregado; una Argentina Productiva, en el sentido de promover la creación de empleos formales y de mayor productividad en el sector privado de la economía; y una Argentina Federal, contemplando en su diseño las potencialidades de desarrollo estratégico de cada región del país.

Lo más preocupante en todas estas décadas es que Argentina no ha encontrado aún una organización para su economía que garantice crecimiento sostenido y mayor bienestar para su población a largo plazo. Se cambió varias veces de estrategia,

se pasó de economía abierta a cerrada y viceversa, se probó con mayor y menor intervención estatal, pero seguimos sin encontrar un modelo económico de alta competitividad y calidad institucional que permita insertarnos en el mundo en forma sustentable, con un desarrollo exportador de alto valor agregado. Seguimos mirando hacia atrás y no hacia adelante, y quizá esto es lo más grave: cumplimos tres décadas de democracia con una organización de la economía que cada vez se parece más a la de la década del 70 u 80, y que en el plano internacional se parece más a lo que hace Venezuela que al camino de Chile o Perú. Una vez más, estamos perdiendo el tiempo con nuestra economía. ●





¿Sabías que
tenés un banco
que te da la tasa
más conveniente
del mercado?



Ya conocés tu ciudad.
Ahora conocé tu banco.

0800-22-20400
callcenter@bancociudad.com.ar

Seguinos en:  
www.bancociudad.com.ar

 **Banco Ciudad**
Te quiere ver crecer

El nuevo paradigma del derecho: el Estado de Derecho Constitucional ¿Hay un nuevo derecho?

por **Daniel Alejandro Herrera**



Doctor en Ciencias Jurídicas. Decano de la Facultad de Derecho de la UCA. Profesor Titular de Filosofía del Derecho y Derecho Civil UCA. Director de la Cátedra Internacional Ley Natural y Persona humana de la Facultad de Derecho de la UCA. Miembro del Instituto de Bioética de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Autor del libro "La Noción de Derecho en Villey y Kallinowski", EDUCA, 2001. Coautor de los libros "La argumentación jurídica – Problemas de concepto, método y aplicación" y "La argumentación de los operadores jurídicos". Ha publicado distintos artículos sobre temas de Filosofía del Derecho en revistas especializadas. Última Publicación: La persona y el Fundamento de los Derechos Humanos, Educa, Buenos Aires, 2012.

Planteo de la Cuestión: Lo nuevo, lo viejo y lo permanente.

Estamos viviendo el comienzo de un nuevo milenio, que en muchos aspectos se lo presenta como un cambio de época. ¿Estamos por tanto asistiendo al fin de la modernidad tal como la conocimos hasta el momento? ¿Es el comienzo de algo nuevo, que a falta de otra denominación mejor, llamamos posmodernidad? Esto nos lleva a replantear muchas cosas, especialmente en el campo jurídico. También aquí podemos preguntarnos ¿hay un nuevo derecho?. Parecería que sí. En derecho nos enfrentamos a un nuevo paradigma: *El Estado de derecho constitucional* que viene a reemplazar al Estado de derecho legal moderno, positivista y formalista. Nuevo paradigma con su núcleo duro constituido por el Derecho de los derechos humanos y el principio democrático. En todas las épocas siempre lo nuevo produce fascinación, mientras que lo viejo es dejado de lado. Sin embargo, hay cuestiones e interrogantes permanentes porque se refieren a la esencia de lo humano. Se trata de la distinción entre lo nuevo, lo viejo y lo permanente.

El Estado de Derecho.

Si tuviéramos que definir en una frase el paradigma del derecho moderno, este sería sin lugar a duda el *Estado legal de derecho*, de raíz positivista y que está construido en torno a la ley como fuente cuasiexclusiva del derecho. El modelo

más elaborado científicamente fue el Kelseniano que en su teoría pura pretende despojar al derecho de toda contaminación producida por elementos extraños, tanto morales o religiosos, como ideológicos o sociológicos, reduciendo el derecho a las normas positivas puestas, sin perjuicio de apoyarse todo el sistema en una gran norma fundamental meramente supuesta o hipotética que remite a reconocer como derecho aquel que fue impuesto por el que tuvo la fuerza para sostenerlo, como lo demuestra con su teoría de la revolución. A partir de allí todo el sistema piramidal jerárquico de normas es puramente formal basándose en el test de origen o pedigree, que establece la validez de las normas si fueron sancionadas conforme al procedimiento establecido por la norma superior, sin importar su contenido que es impuesto arbitrariamente por el legislador ¹.

Este paradigma se da en el marco del Estado nacional moderno sustentado sobre la idea de soberanía nacional, que por tanto no reconoce ninguna autoridad o poder por encima suyo, más allá del pueda imponerse por la fuerza y contra el que hay que luchar para librarse de su yugo. Efectivamente el Derecho Internacional no es considerado como un sistema jurídico creado por una autoridad superior, sino más bien se trata de un sistema construido sobre la base del reconocimiento del Estado nacional soberano por parte de la comunidad internacional de Estados soberanos,

y cuya soberanía se basa en la fuerza que permite sostenerla. De esta manera, el sistema internacional así considerado no permite la injerencia de los estados, ni individualmente, ni asociados, en los asuntos internos de otro estado soberano.

Esto fue así, hasta mediados del siglo XX con la formación de las *Naciones Unidas* con posterioridad a la segunda gran guerra mundial, como un sistema de organización jurídico-política de la comunidad internacional por encima de los estados soberanos parte, si bien no se trata de un superestado. Esto no se dio naturalmente y sin dificultades. La corta historia de las Naciones Unidas (de un poco más de medio siglo) atestigua la difícil convivencia de un orden jurídico-político internacional con la existencia de órdenes jurídico-políticos soberanos en los distintos estados. Tampoco se logró una igualdad entre los estados, pues si bien el principio de igualdad rige fundamentalmente en la Asamblea, no sucede lo mismo en el Consejo de Seguridad integrado sólo por algunos estados y dentro de éste aún podemos distinguir los miembros permanentes con poder de veto (USA, Rusia, China, Francia y Gran Bretaña) y los miembros no permanentes elegidos por dos años por la Asamblea. En el caso de los primeros (miembros permanentes) el criterio utilizado es el del *poder*, al ser potencias mundiales y por tanto tener mayor poder *de facto* que otros estados, lo que le da cierto mayor poder *de iure*

al integrar el Consejo de Seguridad con derecho a veto. Llama la atención la ausencia de Alemania entre los miembros permanentes, pero la misma se explica como una consecuencia de su derrota en la segunda guerra mundial cuando nacieron las Naciones Unidas y el temor que todavía existía en que la nación germana volviera a resurgir como una amenaza para la paz mundial. Hoy ya no existen esos temores por lo que no sería de extrañar que por su actual poderío a corto plazo integre el número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Otro caso parecido, sería el de Japón también derrotada en la gran conflagración mundial.

El Estado de Derecho Constitucional y El Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

A partir de la posguerra parece imponerse una idea de derecho también originada en occidente, como es la idea de *los derechos humanos*, hoy internacionalizada o pseudoglobalizada mediante lo que se conoce como *el Derecho Internacional de los Derechos humanos*, transformado en virtud de los pactos y tratados internacionales en una especie de *superderecho* o *supraderecho* por encima de los derechos nacionales de cada uno de los estados, que por otra parte deben incorporarlo como parte del mismo, lo que constituye una verdadera transformación de la noción de soberanía nacional en el plano jurídico.

CON MOTIVO DEL
NACIMIENTO DE VERDADEROS
SISTEMAS INTERNACIONALES
DE PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS, APARECE
LA PERSONA HUMANA CON SU
INTRÍNSECA DIGNIDAD COMO
NUEVO SUJETO DE DERECHO
INTERNACIONAL

En el aspecto jurídico en el nuevo paradigma del Estado de Derecho conocido como *Estado de Derecho Constitucional* se produce *una constitucionalización de todo el derecho*, tanto público como privado (hoy cualquier cuestión jurídica se convierte en una cuestión constitucional), como ha sucedido explícitamente en nuestro país al constitucionalizarse en la reforma de 1994 el derecho internacional de los derechos humanos, con la inclusión de los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional por el art. 75 inc. 22.

Ahora bien, como fruto de esta incorporación de los tratados internacionales simultáneamente con esta constitucionalización de todo el derecho se ha producido *una internacionalización del Derecho constitucional*, que no se limita al aspecto normativo con la supremacía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos respecto a las leyes, como anteriormente sucedía solamente respecto al texto constitucional (hoy existe una equiparación entre el texto de la constitución y el de los tratados internacionales con jerarquía constitucional), sino que se extiende al aspecto jurisdiccional con la aparición de las cortes internacionales tanto a nivel regional (la Corte Interamericana o la Corte Europea) como mundial (la Corte Penal Internacional, etc.). En materia de

derechos humanos, tanto la corte europea como la americana ejercen el *control de convencionalidad*, que es una especie de control de constitucionalidad internacional y que más allá del reconocimiento de ciertos márgenes de apreciación exclusiva de los Estados, obligan a estos a adaptar su ordenamiento jurídico tanto legal como jurisdiccional a los términos de la convención regional de derechos humanos.

Con motivo del nacimiento de verdaderos sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, aparece la persona humana con su intrínseca dignidad como nuevo sujeto de derecho internacional junto con los estados nacionales y contra esos mismos estados en tanto y en cuanto no reconozcan o violen esos derechos fundamentales. Como dice el profesor español Rafael de Asís, el proceso de internacionalización de los derechos humanos, *“se caracteriza por un cambio en la relación entre el individuo y el Estado. Por el lado del Estado, aparece una instancia de poder superior a él, lo que a su vez produce que el concepto clásico de soberanía se tambalee. En determinados ámbitos del Derecho se amplía su esfera de validez limitada anteriormente a las fronteras nacionales. Por el lado del individuo, su status varía, estableciendo ciertas relaciones con esa nueva instancia, lo que produce a su vez modificaciones respecto a las que mantenía con el poder estatal. Desde esta perspectiva, los derechos fundamentales ya no se refieren exclusivamente a una relación de dos polos, individuo y Estado, sino que aparece un tercer elemento representado por una instancia supranacional”*²².

Situaciones paradójicas del nuevo paradigma.

Así el catedrático español plantea que la fundamentación, reconocimiento, implementación y garantía de los derechos humanos o derechos fundamentales se da en el marco de *situaciones paradójicas*, como la que existe entre la noción de derecho fundamental como límite al poder del Estado y la necesidad del reconocimiento del sistema de protección internacional por parte de los Estados a través de sus poderes a limitar, o la que se da entre el reconocimiento del status de la persona humana como sujeto internacional además de los Estados, e incluso contra los estados como sucede en caso de violaciones de los derechos humanos, pero por otro lado dicho status también depende del reconocimiento de los Estados de someterse convencionalmente al Derecho Internacional de los Derechos humanos, o también la que se da para algunos entre el poder constituyente como fuente del derecho y del poder y los poderes constituidos que de derecho y de hecho ejercen el poder y determinan el derecho, o también por un lado, entre la idea de los derechos humanos como límites del poder de los Estados y por otro la cuestión de quien fija los límites a estos nuevos poderes supranacionales³.

Si bien es cierto que la necesidad del reconocimiento convencional de los Estados de someterse al sistema internacional de los Derechos humanos hace que la limitación del poder del Estado dependa de la situación paradójica del reconocimiento voluntario de éste de autoo-

bligarse o autosometerse, también es cierto, que de hecho hoy existe una presión internacional de tal envergadura que es casi imposible que un estado pueda autoexcluirse sin soportar consecuencias políticas, jurídicas y económicas muy graves. Quizás este sea un privilegio que solo pueden darse algunas superpotencias al desconocer ciertos aspectos del sistema que no les conviene a sus intereses sin sufrir las correspondientes consecuencias como cualquier otro estado. Este es un ejemplo en la actualidad de la desigualdad entre los estados fundadas en cuestiones de poder y que *la verdadera paradoja*, por lo tanto, es *entre un poder que tiende a expandirse ilimitadamente* a menos que lo limite otro poder opuesto *y la idea de un derecho que racionalice y limite al poder* aunque para hacerlo dependa de la fuerza del propio poder estatal a limitar.

No menos compleja es la otra paradoja de la limitación del poder internacional, que como todo poder no es ajeno a la extralimitación, incluso no respetando las zonas de reserva de los distintos estados nacionales que de esta manera se verían ante el peligro de una intromisión arbitraria violatoria de su soberanía. Si se diera esta situación paradójica, ¿quién limita al poder internacional? ¿Acaso los derechos de los pueblos organizados como estados nacionales puedan ser límite al poder de las instancias internacionales o supranacionales? ¿O son los mismos derechos fundamentales los que limitan tanto al poder de los estados nacionales como el de la misma comunidad internacional y de sus órganos? No



es fácil la respuesta a esta cuestión, si es que la tiene dentro de la lógica interna del propio sistema. Hoy por hoy se están dando los primeros pasos en la delimitación de este nuevo derecho. Quizás con el tiempo pueda verse más claro el panorama y prime la prudencia por sobre las ambiciones desmedidas y los intereses mezquinos, lo que por el momento no parece lo más probable lamentablemente.

Por último, tenemos el fenómeno del multiculturalismo plantea nuevos y complejos problemas al esquema de este nuevo derecho, pues se plantea una *nueva paradoja* entre un sistema jurídico que responde a un molde cultural como es el del occidente secularista que pretende alcanzar dimensiones universales a través del Derecho Internacional de los derechos humanos y las particularidades propias de la diver-

sidad cultural con las identidades propias de cada cultura, lo que en principio parecería que requeriría un derecho propio a su realidad cultural. Dicho de otra manera y volviendo a lo ya dicho al comienzo de este artículo, la encrucijada que se da entre una universalización e internacionalización pseudoglobalizada del derecho por encima de los derechos nacionales, como manifestación de la globalización del mundo actual y la particularización e intranacionalización del derecho dentro de los distintos derechos nacionales, como manifestación del multiculturalismo existente, ya sea de raíces étnicas, religiosas, etc. Sin embargo y aquí reside lo fundamental de la paradoja, estas reivindicaciones multiculturales de las minorías nacionales y de las pluralidades étnicas dentro de los distintos estados son planteadas en términos de derechos,

particularmente de derechos de las minorías. Es cierto que estos reclamos se dan fundamentalmente en el seno de sociedades y democracias occidentales, más que en otras de otro origen cultural, aunque sin perjuicio de ello, plantea no pocos problemas para compatibilizar los derechos de las mayorías con los de las minorías.

Algunas consideraciones finales.

Nos puede gustar o no el derecho que rige en la actualidad, pero es el que hoy está en vigencia, el que se aplica. De la misma manera que nos podía gustar o no el modelo positivista formalista moderno, pero era el que se impuso en una época determinada. Por tanto, si hay un nuevo derecho es porque sustituye uno anterior. Ahora bien, el derecho sustituido no es el derecho clásico greco-romano-cristiano que se transforma en derecho común y que como todo lo clásico mantiene su vigencia a pesar del paso del tiempo. El derecho sustituido es el del Estado de derecho legal positivista y formalista considerado como un sistema de normas positivas solamente construido sobre la base de los estados nacionales soberanos.

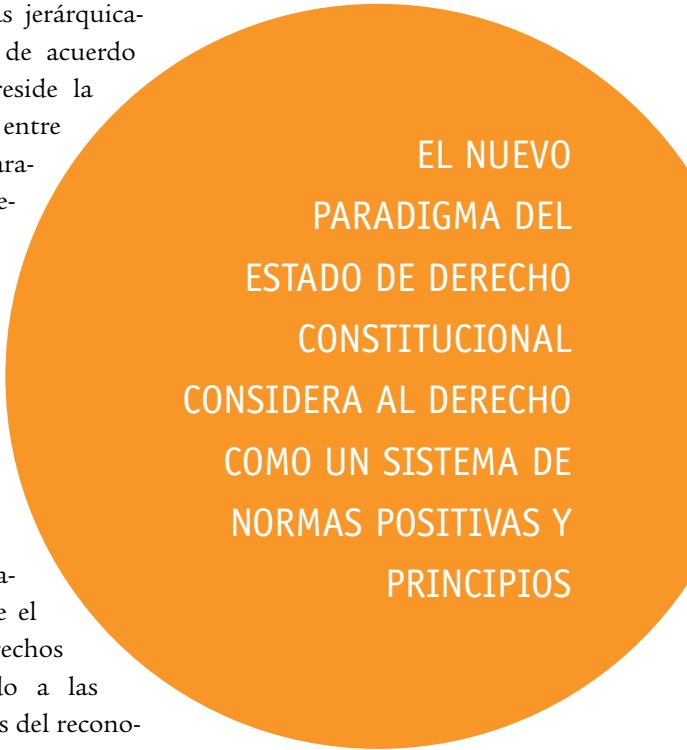
En cambio, el nuevo paradigma del Estado de derecho constitucional considera al derecho como un sistema de normas positivas y principios, que a diferencia de aquellas no valen por su origen formal conforme a si fueron sancionadas por un órgano, sino por su contenido material, adquiriendo una dimensión de peso e importancia que permite su interpretación y ponderación,

carente en las normas jerárquicamente estructuradas de acuerdo a su origen⁴. Aquí reside la principal diferencia entre ambos modelos o paradigmas. En este modelo constitucionalista, los que operan a modo de principios o son derivados de los principios son justamente los derechos humanos o derechos fundamentales. Por lo tanto, el núcleo del nuevo paradigma lo constituye el Derecho de los derechos humanos incorporado a las constituciones a través del reconocimiento de las declaraciones y tratados internacionales.

Ahora bien, este nuevo modelo o paradigma, ni es la panacea que resuelve definitivamente todos los problemas, ni es una catástrofe que hace volar por los aires toda la estructura jurídica. En él podemos distinguir tanto cosas positivas o ventajas como aspectos negativos o riesgos. A continuación haré un breve detalle de algunas ventajas y riesgos.

Entre las ventajas podemos señalar las siguientes:

1. La centralidad de la persona humana y su dignidad frente a la centralidad del Estado en el modelo legalista anterior.
2. La rematerialización del derecho con la incorporación de los derechos fundamentales como contenido sustancial, a diferencia del esquema formalista anterior.



EL NUEVO
PARADIGMA DEL
ESTADO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL
CONSIDERA AL DERECHO
COMO UN SISTEMA DE
NORMAS POSITIVAS Y
PRINCIPIOS

EL NUEVO PARADIGMA
DEL ESTADO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL VIENE A REEMPLAZAR
EL VIEJO MODELO DEL ESTADO DE
DERECHO LEGAL. SIN EMBARGO, HAY
ASPECTOS DEL DERECHO, QUE SON
CLÁSICOS, QUE PERMANECEN PORQUE
HACEN A SU ESENCIA

3. La rehabilitación de la dimensión práctica valorativa o axiológica de la realidad jurídica en reemplazo de una visión meramente descriptiva como la del positivismo legalista.

4. La interpretación de principios que exige una adecuada interpretación de los mismos, en lugar de la aplicación mecánica de normas positivas independientemente de su contenido.

5. La Constitución con sus principios y valores como fuente del derecho a la cual se tiene que acomodar el resto del ordenamiento, en sustitución a la idea de una Constitución entendida como un mero programa político dirigido fundamentalmente al Poder legislativo que tenía que traducirlo en derecho normativo.

Entre los riesgos podemos destacar:

» Si no justificamos racionalmente los principios más allá de la propia Constitución que tiene que reconocerlos, solamente sustituiremos un positivismo legalista por un positivismo constitucionalista, subiendo solamente un escalón en la jerarquía de la estructura normativo-positiva, considerada como única realidad jurídica.

» La expansión del derecho constitucional sobre las otras ramas o

disciplinas del derecho, tanto público, como privado, mediante la aplicación directa de las normas constitucionales operativas por encima de las normas legales, restándole virtualidad jurídica a las mismas.

» El peligro de caer en un positivismo judicial mediante una interpretación “libre” de los derechos o principios contenidos en la Constitución, favorecida por la textura abierta de las normas o cláusulas constitucionales. Aquí habría que distinguir entre el modelo europeo unificado por la jurisprudencia de los tribunales constitucionales y el sistema americano difuso donde cada juez realiza el control de constitucionalidad.

» La posible inseguridad jurídica que surgiría de esa interpretación “libre” a que hicimos referencia en el número anterior.

» La relación existente entre los principios y valores constitucionales y cierto relativismo moral, considerado como la única postura ética compatible con el actual pluralismo. Lo que lleva a la tensión inevitable entre una ética o moral más flexible y la rigidez del derecho y sus instituciones que se afianzan con el correr de los años.

Ahora bien, este es el nuevo paradigma del derecho y vino para quedarse. Como vimos hay muchas cosas positivas y otras que constituyen un peligroso riesgo. Lo que sí es seguro es que el paradigma moderno del estado legal del derecho

al que vino a sustituir estaba agotado. No es a ese derecho al que hay que recurrir para corregir las desviaciones que pueda tener el nuevo modelo. Es más bien, el modelo clásico con su paradigma sapiencial funda todo el derecho, tanto interno como internacional en los principios del derecho natural que surge de la naturaleza del hombre (ser racional) y su intrínseca dignidad, el que con su permanente vigencia nos puede dar luz para solucionar los problemas que surgen a partir del nuevo modelo.

Corolario: lo nuevo, lo viejo y lo permanente

Decíamos en el comienzo que la cuestión que nos ocupa se refiere a la distinción entre lo nue-

vo, lo viejo y lo permanente. El nuevo paradigma del Estado de Derecho Constitucional viene a reemplazar el viejo modelo del Estado de derecho legal. Sin embargo, hay aspectos del derecho, que son clásicos, que permanecen porque hacen a su esencia, como ser el principio de justicia o del bien común. De la misma manera, que hay aspectos del hombre que permanecen porque hacen a su esencia, más allá de las distintas formas en que se manifiestan, como sucede con la racionalidad y la politicidad. Ahora bien, como dijimos al comienzo, hoy estamos fascinados por lo nuevo, pero no olvidemos que lo que hoy es viejo en algún momento fue nuevo y que lo que hoy es nuevo, con el tiempo

se irá volviendo viejo y será dejado de lado como todo lo viejo. Por eso, más allá de lo nuevo y lo viejo, lo único que queda es lo permanente con su siempre actual novedad. ●

1. Cfr. Kelsen Hans, "Teoría pura del derecho"; Bs. As. 1973, Ed. Eudeba.

2. De Asis, Rafael, "Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder", Madrid, 2000, Editorial Dykinson, pág. 57.

3. Cfr. De Asis, Rafael, "Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder", Madrid, 2000, Editorial Dykinson.

4. Dworkin, Ronald, "Los derechos en serio", Barcelona, 1999, Ed. Ariel.

OJF Fiduciaria S.A.

Administración de fideicomisos inmobiliarios.
Proyectos de Real Estate.

Factibilidad

Análisis económico y financiero.

Estructuración y supervisión.

Reconquista 458, 8º piso - (C1003ABJ) Buenos Aires
Tel: +54 (11) 4394-3993 - Fax +54 (11) 4393-3004e-mail: ojffiduciaria@ojf.com

Estado empleador, benefactor o clientelista?

Hay 14.400.000¹ personas con ingresos dependientes del Estado, son el 35% de la población, y aumentaron 64% desde 2002. El empleo público creció 66% desde ese año. ¿Cómo llegamos a esta situación?

Por **Marta Barros**



Licenciada en Economía de la UBA. Se desempeñó en el Banco Central de la República Argentina, en el Ministerio de Economía y en el Centro de Estudios Económicos de Bunge & Born. Fue Subsecretaria de Recaudación y Ejecución Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros en 2000. Desde 2008 es Directora de Investigaciones de la Fundación Norte y Sur.

El Estado tenía originalmente la función de producir los bienes públicos indelegables por excelencia, es decir, los bienes claves para ir logrando la igualdad de oportunidades en la sociedad: educación, salud, justicia, seguridad y defensa.

En la década del 30 se fueron agregando más funciones al Estado, como hacer obras públicas y ocupar gente, bajo el lema “es mejor hacer un pozo y volverlo a tapar que tener un alto desempleo”. También en esa época se agregó la función de regulación de la economía en dosis importantes. Cada sector debía tener su regulación: la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, la Junta Nacional de la Yerba Mate, la de las Papas, etc. También la junta nacional de los bancos, es decir el Banco Cen-

tral, creado en 1935, que regula la actividad de estas actividades financieras.

En la década del 40 se aceleró la idea que el Estado no solo podía regular sino que podía ser empresario también. Se estatizaron los ferrocarriles, los teléfonos, la electricidad, el gas, y prácticamente todos los servicios públicos.

En las décadas del 50 y 60 el Estado debía también proteger las fuentes de trabajo y expropiar empresas con problemas económicos, para mantener la ocupación de las empresas fallidas. Así, el Estado se llenó de empresas, mayormente no competitivas.

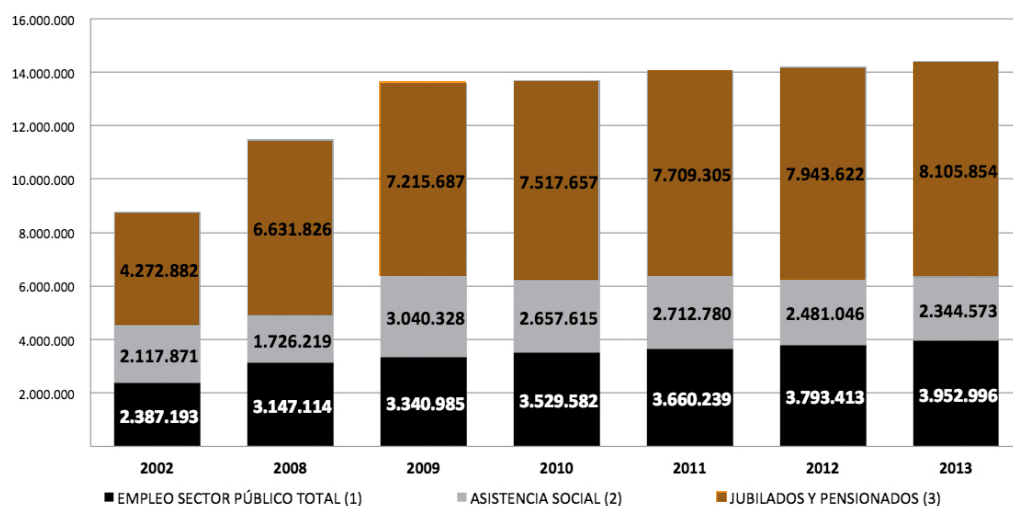
En los '90 se inició un proceso de reformas que no fue concluido, en

2000 llegó a ejecutarse sólo el 54% de las medidas necesarias para finalizarlo con éxito. A partir de ese año las medidas se fueron retrotrayendo, lentamente al principio y con más rapidez desde 2006, hasta alcanzar actualmente un optimista 30% de ejecución. Que el proceso haya quedado por la mitad en su momento fue peor que no haberlo iniciado, ya que al no estar consolidado se hizo más fácil su reversión.

De este modo, el Estado argentino fue creciendo, avanzando sobre la actividad privada, introduciéndose cada vez más en funciones que no le son propias y, por lo tanto, cada vez son más las personas cuya subsistencia depende de él.

La necesidad de paliar los efectos de la crisis económica de 2001-2002

Personas con ingresos dependientes del Estado



FUENTE: NyS en base a OJF&Asoc, Mecon, ANSES, BCRA, INDEC, Mo de Trabajo y Mo de Desarrollo Social.

exacerbó la tendencia a resolver los problemas de pobreza entregando subsidios o pensiones (válido como solución de emergencia, pero no permanente), en lugar de propiciar las condiciones para que la obtención de un trabajo dignamente remunerado permita la mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Como resultado, se produjo un aumento nunca antes registrado en la cantidad de personas cuyo ingreso depende del Estado, ya sea como remuneración por un empleo, pensiones, jubilaciones y diversas formas de asistencia social. Mientras en 2002 alrededor de 8.778.000 personas tenían ingresos dependientes del Estado, en 2013 estimamos que esa magnitud asciende a 14.400.000 personas, un 64% más.²

1. Empleo Público

En 1960 había 1.358.000 emplea-

dos públicos. El 68% pertenecían al sector público nacional, el 23% al provincial y el 9% al municipal.

En 2013 se calculan 3.953.000 empleados públicos, ó 3.509.000 si excluimos contratados, banca provincial y trabajadores informales para compatibilizar el dato con el de 1960. Ahora el 20% pertenece al sector público nacional, el 61% al provincial y el 19% al municipal.

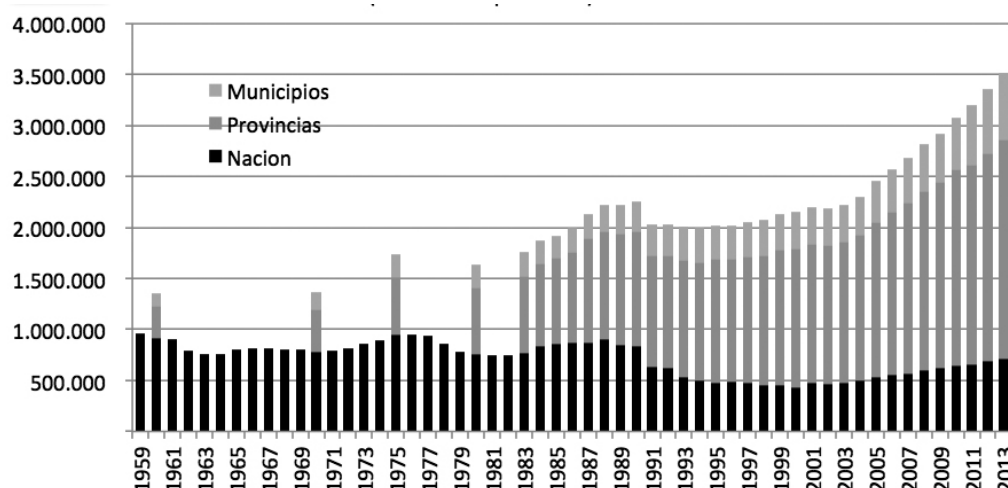
Esto implica un crecimiento promedio anual del empleo público del 1,8% (por encima del crecimiento poblacional promedio de 1,3%), con una caída promedio anual del -0,5% a nivel nacional, más que compensada con crecimientos de más de 3% a nivel provincial y municipal. Estos comportamientos diversos se relacionan, en parte, con el proceso de privatización de empresas públicas y transferencia de servicios de Nación a provincias.

En el gráfico se observa la aceleración en el crecimiento del empleo público a partir de 2003, con una tasa de crecimiento promedio anual entre 2003 y 2013 de 4,4% para el total, 3,8% a nivel nacional, 4,2% provincial y por encima del 5% el municipal.

Si bien todos los sectores crecieron, resulta notable el aumento de los contratados en el SPN, el regreso de las “empresas del estado” y el aumento de la informalidad, detectada por la EPH, a nivel provincial y municipal.

Un aspecto a considerar es la eficiencia del empleo público para la sociedad que lo sostiene con sus impuestos. Por ejemplo, si bien se pagan los salarios docentes con impuestos, después hay que mandar a los chicos a la escuela privada por la caída de la calidad de la escuela pública en los últimos 20 o 30 años.

EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO (número de personas)



NOTA: la serie histórica no incluye contratados, informales ni banca provincial.

FUENTE: F. NyS “Dos Siglos de Economía Argentina 1810-2010”, Cap. Sector Público; Mecon, INDEC.

Personas con ingresos dependientes del Estado

Concepto	2002	2008	2009	2010	2011	2012	2013	var. % 2002-13
Empleo Sector Público Total	2.387.193	3.175.410	3.377.884	3.524.115	3.660.239	3.793.413	3.952.996	65,6%
Empleo Sector Público No Financiero	1.977.536	2.581.542	2.691.777	2.801.534	2.927.914	3.070.522	3.218.124	62,7%
Nación (APN)	265.954	303.947	315.767	325.817	334.601	347.590	359.227	35,1%
Provincias	1.359.602	1.748.921	1.811.956	1.874.003	1.948.488	2.045.912	2.148.208	58,0%
Municipios	335.467	491.126	522.558	556.002	591.807	621.397	652.467	94,5%
Contratados PE, Otros Entes y Empresas	16.513	37.548	41.496	45.712	53.018	55.622	58.222	252,6%
Empleo Sistema Financiero Público	39.000	43.315	42.435	41.952	42.422	42.753	42.923	10,1%
Nacional	19.703	21.401	21.015	20.922	21.606	21.303	21.893	11,1%
Provincial	19.297	21.914	21.420	21.030	20.816	21.450	21.030	9,0%
Empleo Universidades	155.922	216.487	223.694	227.112	233.195	239.441	247.083	58,5%
Empleo Empresas del Estado	8.150	38.117	40.250	44.022	47.852	52.015	57.106	600,7%
Empleo Otros entes públicos Nacionales	19.685	21.771	22.436	23.897	23.984	24.001	23.078	17,2%
Informales Públicos	186.900	274.177	357.292	385.599	384.872	364.681	364.681	95,1%

FUENTE: NyS en base a OJF&Asoc, Mecon, ANSES, BCRA, INDEC, Mo de Trabajo y Mo de Desarrollo Social

También se paga con impuestos a la policía y otras fuerzas de seguridad, pero los ciudadanos deben recurrir a guardias privados en muchos lugares, por la falta de eficiencia en la seguridad, y los robos están en la tapa de todos los diarios. Lo mismo con la salud, que se paga con impuestos pero en muchos casos obliga a recurrir a las prepagas privadas, por las largas esperas y baja calidad de la atención en los lugares públicos de salud, que incluso suelen no tener los elementos necesarios, criterio que parece comparar la máxima autoridad nacional.

Este gasto duplicado genera desigualdad social, en favor de quienes pueden afrontarlo, y exclusión futura para quienes son están en condiciones de hacerlo.

2. Asistencia Social

El crecimiento de la economía desde 2003 no fue acompañado por la disminución de la cantidad de personas dependientes de la asistencia social del Estado, por el contrario, el Plan Trabajar se transformó en Jefes(as) de Hogar, este en planes de empleo, Plan Familias, PRIST (coo-

perativas) y finalmente en la AUH (asignación universal por hijo). A estos planes nacionales habría que agregar programas similares a nivel tanto provincial como municipal.

Esto planes asistenciales deben funcional con un horizonte temporal, o sea, no pueden ser para toda la vida del beneficiario. Resulta redundante aclarar que no rechazamos la AUH, sólo resaltar que el crecimiento de la economía debería haber sido acompañado por generación de puestos de trabajo que permitieran reducir la necesidad

Personas con ingresos dependientes del Estado

Concepto	2002	2008	2009	2010	2011	2012	2013	var. % 2002-13
Asistencia Social	2.117.871	1.726.219	3.040.328	2.657.615	2.712.780	2.481.046	2.344.573	10,7%
Seguro de Desempleo	217.871	126.483	143.573	115.805	100.284	96.650	90.514	-58,5%
Planes de Empleo y Asistencia	1.900.000	1.599.736	2.896.755	2.541.810	2.612.496	2.384.396	2.254.059	18,6%
Jefes/as de Hogar	1.900.000	560.907	356.997	0	0	0	0	
Programas de Empleo (MTSS)	0	409.686	704.450	519.258	549.204	391.165	246.765	
Familias / Argentina Trabaja* (MDS)	0	629.143	48.945	151.637	175.819	200.000	224.417	
Asignación Universal Por Hijo** (ANSES)	0	0	1.786.363	1.870.915	1.887.473	1.793.231	1.782.877	

FUENTE: NyS en base a OJF&Asoc, Mecon, ANSES, BCRA, INDEC, Mo de Trabajo y Mo de Desarrollo Social

* Programa Ingreso Social con Trabajo - PRIST (Cooperativistas)

** titulares (padres)



de este tipo de programas. Si bien el pico se alcanzó en 2011 y hoy es menor, en 2013 contamos con un 11% más de personas asistidas que en 2002, y un 36% más que en 2008.

Aparece aquí el primer planteo de ¿Estado benefactor o Estado clientelista?

3. Jubilaciones y Pensiones

En el caso de las jubilaciones y pensiones debemos diferenciar entre las Pensiones No Contributivas y el Sistema de Seguridad Social propiamente dicho.

Las pensiones no contributivas comprenden:

- » Las asistenciales son un beneficio otorgado a quienes no han realizado aportes al Sistema de Previsión Social y acrediten tener necesidades básicas insatisfechas (a la vejez), a madres de 7 ó más hijos, y por discapacidad.
- » Las graciabiles son pensiones que pueden ser otorgadas por los legis-

ladores del Honorable Congreso de la Nación de acuerdo a lo establecido en cada Ley de Presupuesto.

» Las Pensiones por Leyes Especiales abarcan las otorgadas a Presidentes y Vicepresidentes de la Nación; Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; Premios Nóbel; Primeros Premios Nacionales a las Ciencias, Letras y Artes Plásticas; Premios Olímpicos y Paralímpicos; Familiares de Personas Desaparecidas; Pioneros de la Antártida; Precursores de la Aeronáutica y Primera Conscripción Argentina.

Las pensiones graciabiles y por leyes especiales se vienen reduciendo, mientras que las pensiones asistenciales han aumentado un 600% desde 2002, de 176.000 casos a más de 1.200.000 estimados para 2013, es particular aquellas por invalidez aumentaron un 900% pasando de 79.000 en 2002 a 791.000 en 2012. Los números hablan por sí solos.

En cuanto al Sistema de Seguridad Social, desde 2005, se habilitaron

mecanismos de moratoria permanente que posibilitaron jubilarse a 2.522.000 personas (dato oficial presentado en la Cuenta de Inversión 2012) sin haber realizado la totalidad de aportes previos obligatorios.

Aparece entonces el segundo planteo de ¿Estado benefactor o Estado clientelista?

En diciembre de 2008³ el Estado, por necesidad de fondos ante la caída de la recaudación por la crisis internacional y la implementación de las moratorias y jubilación anticipada a partir de 2005 que generó rápidamente un importante flujo descontado negativo que obligó a buscar recursos para financiarlo, expropió el fondo de capitalización y el flujo de recursos mensuales, y el sistema volvió a ser de reparto.

Entre 2002 y 2013 la cantidad de beneficios del sistema aumentó un 75%, equivalente a más de un 5% anual, deteriorándose la relación

Personas con ingresos dependientes del Estado

Concepto	2002	2008	2009	2010	2011	2012	2013	var. % 2002-13
Jubilaciones y Pensiones	4.272.882	6.631.826	7.215.687	7.517.657	7.709.305	7.943.622	8.105.854	89,7%
Pensiones no Contributivas	327.149	699.186	902.471	1.035.381	1.173.779	1.255.594	1.341.261	310,0%
Asistenciales	175.982	576.874	784.527	921.067	1.065.505	1.148.608	1.243.247	606,5%
Leyes especiales	1.982	1.883	1.870	1.840	1.794	1.768	1.667	-15,9%
Graciables	149.185	120.429	116.074	112.474	106.480	105.218	96.347	-35,4%
Ex-combatientes de Malvinas	14.345	20.411	20.749	20.966	21.206	21.355	22.092	54,0%
Sistema de Seguridad Social	3.758.537	5.739.264	6.118.982	6.288.445	6.340.916	6.491.058	6.568.253	74,8%
SIPA (Régimen Público)	3.223.544	4.905.808	5.231.576	5.386.445	5.432.130	5.581.099	5.656.459	75,5%
SIPA (ExRégimen de Capitalización)	45.217	327.187	356.191	345.839	338.535	327.132	316.113	599,1%
Cajas Provinciales no transferidas	489.776	506.269	531.215	556.161	570.251	582.827	595.681	21,6%
IAF Militares	85.766	85.944	86.277	85.416	84.945	84.362	82.700	-3,6%
Caja Policía Federal	51.941	49.902	49.886	49.857	50.425	52.610	52.483	1,0%
Prefectura	10.276	11.732	11.923	12.110	12.353	12.585	12.894	25,5%
Gendarmería	16.140	15.353	15.288	15.259	15.268	15.378	15.298	-5,2%
Servicio Penitenciario	8.728	10.034	10.111	10.223	10.413	10.680	10.873	24,6%
Pensionados	2.374	2.937	3.009	3.091	3.177	3.291	3.415	43,9%
Retirados	6.354	7.097	7.102	7.132	7.236	7.389	7.458	17,4%

FUENTE: NyS en base a OJF&Asoc, Mecon, ANSES, BCRA, INDEC, Mo de Trabajo y Mo de Desarrollo Social

aportante / pasivo, y comprometiéndose las futuras cuentas públicas y privadas de los futuros retirados.

4. Replanteo del Estado

Hay que mantener al 35% de la población (más si se incluyen las familias de los activos) con impuestos o equivalentes. La población activa que trabaja en el sector privado formal es casi 5,5 millones de personas, y otros 4 millones trabajan en negro y 4 millones más son no asalariados independientes, o sea que cada persona que produce algo en el sector privado, tiene que mantener a un poco más de 1 persona con ingresos dependientes del sector público.

Esto resulta una carga demasiado pesada para trabajadores del sector privado y también para los empresarios, y finalmente no tiene perspectivas de ser sustentable.

El problema del Sector Público no es sólo el tamaño que ha adquirido en actividades que ha venido agregando cada gobierno sin un plan director orgánico, gasto que pagamos todos, sino también la creciente ineficiencia que incrementa el gasto innecesariamente.

Se requiere un total replanteo primero en cuanto al alcance de lo que es conveniente que haga el Estado. En segundo término, definir en qué nivel debe prestarse el servicio, es decir en la Nación, en la Provincia o en el Municipio, ya que se dan bastantes casos en que las tres jurisdicciones hacen lo mismo, con el correspondiente costo triplicado Y, en tercer lugar, se debe controlar operativamente los resultados del sector público, estableciendo patrones de eficiencia de lo que se defina que quede en el Estado. Hoy no hay control e incluso las normas que hay, no se respetan.

Una revisión y un replanteo total del destino de los recursos de los ciudadanos que haga al Estado más eficiente y eficaz, para que la carga sea menos pesada para todos, incluso para los más pobres que la pagan sin saberlo a través de impuestos tales como IVA e Ingresos Brutos. ●

1. Se considera a los "titulares" (padres) del programa Asignación Universal por Hijo, no la cantidad de niños, a fin de hacerlo compatible con los planes anteriores (Trabajar, Jefes y Jefas de Hogar, Familias, etc.). Si se contabilizan niños en lugar de titulares en número de personas asciende a 15.904.000.

2. Ver detalle de la fuente de cada dato al final del artículo.

3. Luego de un periodo de un año durante el cual cada aportante pudo elegir si quería permanecer en el sistema de capitalización o volver al de reparto, habiendo elegido el 80% el de capitalización.

Fuentes de Información

CONCEPTO	FUENTE
Empleo Sector Público No Financiero	
Nación (APN)	Indec, http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/18/e070201.xls 2013 Presupuesto
Provincias	Mo de Economía, Dirección de Coord. Fiscal con las Provincias 2011-2013 estimación propia
Municipios	Mo de Economía, Dirección de Coord. Fiscal con las Provincias 2003-2013 en base a estimación propia y FIEL
Contratados PE, Otros Entes y Empresas	Mo de Economía, Boletín Fiscal
Empleo Sistema Financiero Público	
Nacional	Indec, http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/18/e070201.xls 2013 estimación propia
Provincial	BCRA, Información de Entidades Financieras
Empleo Universidades	Indec, http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/18/e070201.xls 2013 estimación propia
Empleo Empresas del Estado	Indec, http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/18/e070201.xls 2013 estimación propia
Empleo Otros entes públicos Nacionales	Indec, http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/18/e070201.xls 2013 estimación propia
Informales Públicos	Indec, Base Usaria de Encuesta Permanente de Hogares, procesamiento propio
Seguro de Desempleo	Mo de Trabajo, Boletín de Estadísticas Laborales 2013 último dato correspondiente a abril
Planes de Empleo y Asistencia	
Jefes/as de Hogar	Mo de Trabajo, Boletín de Estadísticas Laborales
Programas de Empleo (MTSS)	Mo de Trabajo, Boletín de Estadísticas Laborales 2013 último dato correspondiente a abril
Familias / Argentina Trabaja (MDS)	Mo de Desarrollo Social, Informes varios
Asignación Universal Por Hijo (ANSES)	ANSES, Observatorio de la Seguridad Social, Informe AUH 2013 último dato correspondiente a abril
Pensiones no Contributivas	
Asistenciales	Mo de Trabajo, Boletín de la Seguridad Social 2013 estimación propia
Leyes especiales	Mo de Trabajo, Boletín de la Seguridad Social 2013 estimación propia
Graciables	Mo de Trabajo, Boletín de la Seguridad Social 2013 estimación propia
Ex-combatientes de Malvinas	Mo de Trabajo, Boletín de la Seguridad Social 2013 estimación propia
Sistema de Seguridad Social	
SIPA (Régimen Público)	Mo de Trabajo, Boletín de la Seguridad Social 2013 estimación propia
SIPA (ExRégimen de Capitalización)	Mo de Trabajo, Boletín de la Seguridad Social 2013 estimación propia
Cajas Provinciales no transferidas	Relevamiento propio en organismos provinciales
IAF Militares	M. de Economía, Cuenta de Inversión hasta 2012, Presupuesto 2013
Caja Policía Federal	M. de Economía, Cuenta de Inversión hasta 2012, Presupuesto 2013
Prefectura	M. de Economía, Cuenta de Inversión hasta 2012, Presupuesto 2013
Gendarmería	M. de Economía, Cuenta de Inversión hasta 2012, Presupuesto 2013
Servicio Penitenciario	M. de Economía, Cuenta de Inversión hasta 2012, Presupuesto 2013



Orlando J. Ferreres & Asociados s.a.

Investment Banking Services

- ▶ Fusiones & Adquisiciones
- ▶ Reestructuraciones
- ▶ Fideicomisos
- ▶ Valuaciones Independientes

Reconquista 458, 8° piso - (C1003ABJ) Bs As - Tel: (5411) 4394-3993 - Fax: (5411) 4393-3004
E-Mail: info@ojf.com - Web site: www.ojf.com

RAÚL C. SANGUINETTI

ABOGADOS

Reconquista 336, Piso 8°
Buenos Aires, Argentina

Tel./Fax: (+54-11) 4394-0889
estudio@rcsanguinetti.com.ar

La vivienda en Argentina

Un problema estructural que afecta a uno de cada tres hogares

por **Ezequiel Brodschi**



Economista del Centro de Estudios Económicos de OJF & Asociados desde 2012.

Anteriormente investigador para el IAE Business School (Universidad Austral), Fundación Norte y Sur, y diversas instituciones del sector público.

Es Lic. en Economía de la UBA y actualmente cursa la maestría en Economía Política Argentina en FLACSO.

El artículo 14 bis de la constitución nacional consagra el derecho de todo argentino a una vivienda digna. Lamentablemente, aun nos encontramos muy lejos de cumplir con esta garantía constitucional. Más de un tercio de los hogares argentinos viven en una vivienda con algún tipo de carencia y uno de cada diez hogares, o alrededor de 4 millones de personas, viven en condiciones de extrema precariedad habitacional. Si bien se observa una mejora de los indicadores en la última década, el avance es muy lento, y especialmente se aprecia un estancamiento en los partidos del Gran Buenos Aires, donde justamente se concentra el 38% de la totalidad de los hogares.

Cuando se intenta medir la pobreza se puede optar por el método cuantitativo (familias con ingresos por debajo de una canasta básica) o por analizar los factores cualitativos. El método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) mide distintas cuestiones que limitan fuertemente las posibilidades de subsistencia y la calidad de vida de las familias. En esta última línea, de acuerdo a la metodología que el INDEC utiliza, se analiza si los niños asisten a la escuela, las posibilidades de obtener un ingreso acorde a las necesidades (cuatro o más personas que dependen de un miembro ocupado con bajo nivel educativo) y cuestiones sobre la vivienda donde las familias habitan.

En este último punto, el enfoque adoptado es bastante estrecho por-

que toma solamente algunos parámetros que dejan fuera del estudio un universo mucho más amplio del problema habitacional. Por ejemplo, para medir la insuficiencia en la instalación sanitaria, limita el análisis a la tenencia o no de retrete por parte del hogar, dejando de lado cuestiones como si el baño se encuentra fuera o al interior de la vivienda, si lo comparten con otras familias, el tipo de desagüe del inodoro, la disponibilidad de cocina y una condición tan vital como la disposición o no de agua y su procedencia. En este sentido, lo que se considera como NBI son carencias sumamente críticas tomando apenas tres condiciones: un alto nivel de hacinamiento (más de tres personas por cuarto), si el tipo de vivienda es considerada precaria (casilla, pieza de inquilinato, local no construido para habitación, etc.) y si tiene o no retrete. Dicho enfoque además de tomar parámetros muy bajos para las problemáticas que intenta medir, deja fuera de la cuenta además de la multiplicidad de factores sanitarios mencionados anteriormente, cuestiones sumamente relevantes como la calidad de los materiales de construcción de la vivienda y los problemas de tenencia precaria.

De esta forma, el indicador de NBI excluye del análisis una gran variedad de problemáticas relacionadas a la vivienda que subestiman notablemente el problema habitacional en la Argentina. Para no ser injustos con el organismo estadístico justificadamente tan cuestionado en los

últimos años, vale destacar que el INDEC mismo publica datos sobre estas cuestiones habitacionales que surgen de los censos de población vivienda y hogares. Incluso de la encuesta permanente de hogares (EPH) también podemos obtener este tipo de datos y realizar un análisis histórico, ya que su publicación es trimestral. Las estimaciones que se muestran a continuación se realizaron a partir del procesamiento de información suministrada por las bases de microdatos de la EPH. Se tomaron las distintas variables y englobándolas como parte de distintas problemáticas se pudo dimensionar la relevancia y la evolución de cada una de ellas.

Caracterización del problema habitacional en la actualidad

Los resultados arrojan nítidamente que el mayor problema tiene que ver con la instalación y los servicios sanitarios. Al cuarto trimestre del 2012 el 23,7% de los hogares

habitan en una vivienda con algún déficit de este tipo. Los casos más reiterados son la falta de acceso a agua de red pública (9,8% de incidencia), el desagüe del baño es sólo a pozo ciego (sin cámara séptica) o a hoyo en la tierra (7,6%) y la falta de cocina (5,6%). También aparecen problemas como la ubicación del baño fuera de la vivienda (4,2%) y un mínimo porcentaje de 0,5% que directamente no posee letrina.

El hacinamiento es un problema que se manifiesta en el 12,1% de los hogares. En este caso se midió tanto la cohabitación de hogares (dos o más familias viviendo en una misma vivienda) como el hacinamiento por exceso de personas por cuarto. Para esto último se elevó el piso con el que se considera hacinamiento, en comparación con el de NBI, a más de 2 personas por ambiente (nadie puede dudar que 5 personas viviendo en dos ambientes no tienen serias dificultades).

DÉFICIT HABITACIONAL CUALITATIVO

TIPO DE DEFICIT	4T 03	4T 12	Var.
INSTALACIÓN Y SERVICIOS SANITARIOS DEFICITARIOS	29,5	23,7	-5,8
HACINAMIENTO Y COHABITACIÓN	14,9	12,1	-2,8
TENENCIA Y TIPO DE VIVIENDA PRECARIA	11,6	11,4	-0,2
BAJA CALIDAD MATERIAL	9,2	6,1	-3,1
DÉFICIT HABITACIONAL GENERAL	40,3	36,4	-3,9
DÉFICIT HABITACIONAL CRÍTICO	9,9	9,4	-0,5

Fuente: Estimación propia en base a datos de EPH-INDEC



La forma de la tenencia y el tipo de vivienda incide en una proporción similar, del 11,4%. Dentro de este grupo el mayor problema es el de la tenencia, que afecta al 10,5% de los hogares y donde principalmente se encuentran hogares que no son propietarios del terreno donde se halla su vivienda (4,4%) y ocupantes gratuitos (5,7%). Los hogares que habitan en pieza de inquilinato, en

hotel/pensión o local no construido para habitación alcanzan a solo el 1% del total.

En último lugar, la baja calidad de los materiales de construcción afecta al 6,1% de los hogares. Si bien su incidencia es relativamente menor, sus efectos son más significativos. Mala calidad del piso, del techo o las paredes dejan a las familias a

DÉFICIT HABITACIONAL REGIONAL

Región	Déficit General			Déficit Crítico			
	Año	2003	2012	Var.	2003	2012	Var.
Gran Buenos Aires		42,6	41,0	-1,6	7,7	8,9	1,2
NOA		48,2	40,6	-7,6	19,8	12,9	-6,9
NEA		49,1	38,5	-10,6	19,8	14,3	-5,5
Pampeana		32,4	28,1	-4,3	9,1	7,6	-1,4
Cuyo		35,9	28,0	-7,8	15,1	12,5	-2,5
Patagónica		30,9	26,8	-4,1	12,3	12,1	-0,2
Total País		40,3	36,4	-3,9	9,9	9,4	-0,5

Fuente: Estimación propia en base a datos de EPH-INDEC

merced de las condiciones climáticas (lluvias, viento, frío, etc.). Para medir este tipo de déficit se incluyó a las viviendas con pisos de ladrillo suelto o tierra, techo exterior de cartón, caña o tabla y una combinación de piso y techo de calidades media-bajas¹.

Si estimamos una medida del déficit global notamos que poco más de un tercio de los hogares argentinos sufren al menos algún tipo de carencia habitacional. Esto implica que alrededor de 15 millones de ciudadanos viven en dicha situación. En una medida enfocada en los niveles más críticos², de alguna forma emparentada a los parámetros utilizados en NBI, notamos que la incidencia se reduce al 9,4% de los hogares, lo cual continúa siendo un nivel muy elevado. Implica que alrededor de 1.200.000 hogares o 4 millones de personas viven en condiciones de extrema precariedad.

Evolución en la última década y comparación regional

Entre 2003 y 2012 efectivamente se aprecia una mejora en casi todos los tipos de déficit. El sanitario, que es el de mayor incidencia, fue a su vez el que más se redujo, disminuyendo 5,8 puntos porcentuales. El de los materiales de construcción se redujo en 3,1 pp., similar al hacinamiento (-2,8 pp.). En cambio, es interesante notar que el problema de la tenencia precaria se mantuvo prácticamente sin cambios, lo que es síntoma de la dificultad que resulta acceder a la tierra. Esto además está vinculado con la proliferación de asentamientos, que se caracterizan

por la ilegalidad de la tenencia de la tierra. Las ocupaciones de tierra representa la forma más común de acceso al suelo para los sectores sociales más postergados.

En la medición global, el déficit habitacional se redujo 3,9 pp. en una década. Si bien es destacable la mejora, el avance es indudablemente lento. A este ritmo, debería pasar casi un siglo para eliminar el problema de la vivienda en Argentina. Por otro lado, el déficit crítico apenas se redujo de 10% a 9,5%. Como con casi todos los indicadores sociales existe un núcleo estructural de la población que a pesar del crecimiento económico continúa al margen de los beneficios de este.

En términos regionales, el mayor avance se verificó en el NEA y el NOA. Estas regiones tuvieron un descenso de 10,6 pp. y 7,6 pp., respectivamente, en el déficit global y alrededor de 6pp. cada uno en el crítico. Por el contrario, la región Gran Buenos Aires fue la que menos avanzó (-1,6 pp.). De esta forma, el Gran Buenos Aires quedó en el déficit global en el último escalón y se ubica en una situación similar al NOA Y NEA, con una incidencia promedio de 40%. De hecho, la situación es aún más grave para los partidos del Gran Buenos Aires, ya que en la medición regional es compensada parcialmente por el hecho de que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el tercer aglomera-

POCO MÁS DE
UN TERCIO DE
LOS HOGARES
ARGENTINOS SUFREN
AL MENOS ALGÚN
TIPO DE CARENCIA
HABITACIONAL.

rado mejor posicionado. En el otro extremo, las regiones Pampeana, Cuyo y Patagónica muestran incidencias promedio del 28%. Esto implica que hubo un proceso de emparejamiento regional que produjo una clara polarización, partiendo al país en dos.

Con respecto al déficit crítico ocurrió algo similar. La brecha entre la región de mayor incidencia y la de menor, se redujo a la mitad. Sin embargo, en este déficit más acuciante, el ordenamiento es algo distinto: la región pampeana y el Gran Buenos Aires continúan siendo las de menor incidencia (8,3% promedio), mientras que las restantes tienen una incidencia más elevada (13% promedio). Lo que llama particularmente la atención es que en el Gran Buenos Aires la incidencia del déficit crítico aumentó (+1,2pp.). Lo que explica en

gran medida este empeoramiento es la creación de nuevas villas y asentamientos. Según la ONG “Un Techo para mi País” durante la década 2001-2011 crecieron los asentamientos un 16,7 por ciento en dicha región.

Lo que se desprende de este análisis es que las regiones que peor se encontraban hace diez años fueron las que más progresaron y lo opuesto ocurrió con las mejor posicionadas. En el déficit crítico los únicos avances significativos se observaron en las regiones más postergadas, lo cual nuevamente evidencia la existencia del núcleo estructural de pobreza, que sobrepasa las cuestiones geográficas.

La clave está en el Estado

Para paliar este enorme problema estructural e histórico del país, la política estatal es fundamental e imprescindible. En primer lugar, porque el sector privado de la construcción está orientado a sectores de ingresos medio-altos, por lo cual la oferta de viviendas “sociales” queda inevitablemente relegada al sector público. En este sentido, el gobierno debería además realizar un intento por regular el precio del suelo, que debido justamente a esta dinámica de la oferta y demanda inmobiliaria privada, alcanza niveles que son largamente inalcanzables para los sectores que aún no pueden acceder a la propiedad.

Por otro lado, al alto nivel de viviendas irrecuperables, de alrededor de 1.226.000, deben sumarse los nuevos hogares que requieren

de una nueva vivienda año a año. Según los datos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente del Ministerio de Planificación, se finalizaron 751.153 soluciones habitacionales entre 2003 y 2013, entre las cuales las correspondientes a viviendas nuevas totalizarían entre 40.000 y 50.000 por año. Estas cifras reflejan que la política estatal todavía está lejos de tener la dimensión adecuada.

En la década del noventa el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), se descentralizó y los fondos comenzaron a transferirse automáticamente a las provincias. Con la crisis de 2001 las inversiones en vivienda se redujeron sustancialmente y con la posterior creación del Programa Federal de Construcción de Viviendas, el FONAVI fue perdiendo cada vez más peso en la política habitacional, debido a que además se concedieron autorizaciones a las provincias para utilizar los fondos para otro tipo de gastos. De esta forma, en la actualidad, la política habitacional está centralizada en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

En los últimos años se adicionó el plan PROCREAR, que otorga créditos para refacción, ampliación o construcción y compras de nuevas viviendas, y sorteó 151.440 créditos en sus primeros 12 meses de existencia. En el último sorteo del 22 de octubre resultaron favorecidas 158.176 familias adicionales, duplicando los beneficiarios totales del plan. Quizás esto evidencia que el gobierno está tomando nota de la magnitud del déficit.

Según un estudio del IERAL, entre 2004 y 2009 el gasto estatal en vivienda promedió el 0,61% del PBI. En línea con la Ley de Financiamiento Educativo que establece un piso del 6% del PBI para el gasto en educación, sería conveniente adoptar y convertir en ley una postura similar para el gasto en vivienda. De esta forma se podrán extender las diversas políticas que deben llevarse a cabo, desde la construcción de nuevas viviendas y la regularización del dominio de la tierra, hasta la provisión de servicios sanitarios como el agua de red, la conexión cloacal o la eléctrica. El país necesita de una “década de la vivienda” para otorgar el salto en la calidad de vida que los sectores más postergados requieren y cumplir así con el mandato constitucional de vivienda digna. ●

1. Se aplica la combinación de piso de cemento o ladrillo fijo y techo de chapa de metal sin cielorraso o techo de chapa de fibrocemento o plástico, de acuerdo a la metodología utilizada por el estudio de la Cámara Argentina de la Construcción “El déficit habitacional en la Argentina, estimación para el año 2009”, Lic. Ricardo Lazzari.

2. Se considera sólo los peores materiales de piso y techo, si tiene o no letrina y cocina y un nivel de hacinamiento de más de tres personas por cuarto.

GRUPO·PETERSEN

Desde 1920 construyendo el país



Banco **San Juan**



Nuevo

Banco de Santa Fe



Banco **Santa Cruz**



Nuevo **Banco de Entre Ríos**



MANTENIMIENTOS
Y SERVICIOS S.A.



PETERSEN, THIELE & CRUZ
SOCIEDAD ANONIMA DE CONSTRUCCIONES Y MANDATOS



ESTACIONAMIENTOS
BUENOS AIRES S.A.



XUMEK
SOL HUARPE

Estados Unidos: La falta de planificación de largo plazo, conteniendo la recomposición de la economía

por **Carolina Monti**



Economista de la Universidad Torcuato di Tella.

Miembro del equipo económico del Centro de Estudios
Económicos de OJF & Asociados desde 2011.

Economista invitada de la Fundación Norte y Sur.

En Estados Unidos, la dinámica de los últimos años entre la política económica y las necesidades propias de una economía emergiendo de una crisis ha sido particular. Al mismo tiempo, se ha desacoplado, en parte, de la visión más largoplacista que caracterizó históricamente a la mayor proporción de los hacedores de política. Lógicamente, y en respuesta a la crisis subprime, se realizó un sinnúmero de medidas expansivas con el objetivo de recomponer la economía. Más allá de recuperarse de los meses de recesión, esto implicó sanear el mercado laboral y estabilizar el mercado financiero. Desde entonces, la mayor economía del mundo ha buscado recuperar sus fundamentos económicos de largo plazo, por lo que se relegó a un segundo plano el control sobre el financiamiento gubernamental, traduciéndose en un incremento de los números ya deficitarios que evidenciaba.

Los saldos negativos de un ejercicio fiscal o el creciente endeudamiento gubernamental tras la crisis no explican per se una problemática; el alerta está en que esta dinámica se perpetúe. Eso es lo que se observa en Estados Unidos, la economía más grande del mundo cuya deuda, neta de las tenencias del sector público, equivale a más del 70% de su PBI.

La recuperación de la actividad económica que ha desarrollado ha sido firme pero lenta. Pese a ello, en los últimos años, los desafíos económicos se han tornado más acuciantes

y aquellas medidas favorecidas por el momento propio de alimentar a una economía post crisis piden una revisión. El problema adicional fue que este análisis estuvo dificultado por reiteradas trabas políticas, las cuales agotaron el tiempo de maniobra. El hecho que Estados Unidos ha podido recuperar el sendero de crecimiento es una realidad (en 2012 creció 2,8% y este año lo haría en torno a 1,6%), pero sus indicadores aún se encuentran muy lejos de la realidad de comienzos de siglo. El riesgo reside en que la anulación de políticas con visión más largoplacista erosione las bases de esta recuperación y ralentice este crecimiento. Entre otros ejemplos, cabe mencionar los recortes automáticos del gasto federal que se dispararon como consecuencia del “sequester”¹ en marzo de este año. La imposibilidad de alcanzar una reducción del déficit fiscal en el largo plazo hizo que, como se estipuló en el Budget Control Act² de 2011, se redujera el gasto gubernamental en determinados programas.

Con respecto a la recuperación del mercado laboral, cabe mencionar que la menor tasa de desempleo y la creación de puestos de trabajo no agrícolas (7,2% y +148.000 en septiembre respectivamente) esconden ciertas falencias en la calidad del empleo. Estos datos dejan afuera la composición interna del empleo, así como también el análisis de quienes dejaron de buscar trabajo y, por consiguiente, no son considerados desempleados. En primer lugar, es conveniente des-

tacar que la flexibilidad en las leyes laborales hizo que en EE.UU. la duración del desempleo fuera muy corta. El promedio histórico se ubica en 8,4 semanas, y tras superar las 20 semanas en el 2010, a septiembre de 2013 se ubica en 16,3 (casi duplicando la media histórica). Al mismo tiempo, un gran número de personas empleadas lo hacen de forma part time por cuestiones económicas. Hasta la crisis subprime, el promedio histórico fue de 1.537 mil personas bajo esta modalidad de contratación. Actualmente se ubica en 2.557 mil personas y evidencia una leve tendencia al alza. Por otra parte, debe considerarse la población que, luego de buscar activamente empleo, se desmotivó y abandonó la búsqueda. Estas personas no son consideradas desempleadas pues no buscan activamente empleo, mas sí se encuentran de cierto modo forzados al no empleo.

No obstante, el problema más crítico para la mayor economía del mundo reside en el financiamiento del gobierno. Las cuentas públicas se han ido agotando fuertemente tanto por el creciente déficit fiscal como por el considerable aumento en el endeudamiento público. Así, el gobierno norteamericano se encuentra actualmente en una dinámica de fuerte presión por cuentas constantemente en rojo.

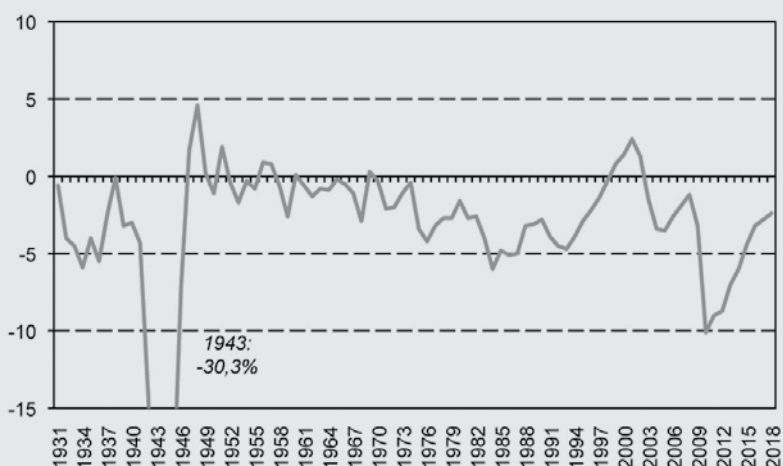
LAS CUENTAS PÚBLICAS SE HAN IDO AGOTANDO FUERTEMENTE TANTO POR EL CRECIENTE DÉFICIT FISCAL COMO POR EL CONSIDERABLE AUMENTO EN EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

Por el lado de las cuentas nacionales, cabe destacar que la constante búsqueda para reducir el déficit fiscal norteamericano ha tenido ciertas mejoras. Entre 2010 y 2011, el déficit fiscal promedió el 9,55% del PBI de EE.UU. Los sucesivos planes de lograr una reducción de largo plazo del rojo en las cuentas públicas ha tenido cierto éxito; en 2012, resultó 8,7% del PBI y para el corriente año se espera que resulte en torno a 7% del PBI. Considerando el saneamiento que esto implica, debe tenerse presente que este año la merma estuvo mayormente vinculada a medidas discrecionales que se dispararon, como el sequester que se mencionó anteriormente.

Pese a ello, Estados Unidos ha hecho del creciente déficit fiscal una costumbre. Desde 2001, apremiados por la ralentización del

EE.UU.: RESULTADO FISCAL

Como % del PBI



Fuente: Norte y Sur en base a White House

crecimiento del PBI, el entonces Presidente George W. Bush buscó alimentar la actividad económica mediante la introducción de políticas de reducción de impuestos. Eventualmente, el resultado fiscal norteamericano fue retomando su sendero deficitario. Lógicamente, la crisis subprime dio lugar a un incremento del mismo en vista de la contracción de la recaudación del gobierno.

Así, si bien la dinámica de reducción actual es real, se rige fuera de un programa integral de largo plazo efectivo. No obstante, debe mencionarse que, mediante la misma Ley que dio finalización al cierre parcial del gobierno y suspendió temporalmente el límite de endeudamiento, se conformó un comité bipartidista que tendrá que trabajar sobre esta cuestión.

La caída del ratio déficit fiscal en relación al PBI no es algo menor. Sin embargo, esto se dio con un incremento de la deuda soberana. Estados Unidos cuenta con un techo de deuda, el cual opera como un límite más bien vinculado a una revisión del endeudamiento del Tesoro. Esto se desprende de que, para ser incrementado, debe ser votado en ambas Cámaras. No obstante, cuando uno observa los sucesivos ajustes de los últimos años, resulta evidente que el límite en sí ha perdido en parte su efecto de control. En la última década, el límite de endeudamiento se ajustó (ya sea vía incremento o suspensión temporal) 14 veces, mientras que desde su instauración en 1917 hasta 1997 lo hizo en 69 veces. Parte de esto se vincula al cortoplacismo con el que se opera hoy en día (tanto en el presupuesto fiscal como en el techo de deuda). Este techo se ha

ido incrementando cada vez con mayor frecuencia, en respuesta al creciente endeudamiento público. Justamente este límite, una maniobra política que buscaba contener el constante ajuste de la deuda norteamericana, es una herramienta en desuso.

Inmersos en esta dinámica, el límite de endeudamiento se ha convertido, al menos desde 2011, en el instrumento de negociación por excelencia. Apremiados por la cercanía temporal, los políticos usaban el debt ceiling (por su nombre en inglés) como una herramienta. En 2011, esto significó una rebaja en la calificación de deuda de EE.UU. Luego, en las sucesivas negociaciones, el acuerdo se alcanzó sobre último momento (concretándose horas antes de que EE.UU. entrase en default), dejando en vela a los mercados mundiales.

Lo que ocurrió en las pasadas semanas resultó, al menos para los mercados, un tanto predecible; eventualmente, el partido republicano cedió y se acordó nuevamente una suspensión temporal del techo de endeudamiento. Lógicamente, no hay ganadores entre los políticos norteamericanos en el caso de que el país defaultee sobre su deuda, por lo que una posición tan extrema perdió gran parte de su credibilidad.

Al mismo tiempo, el mayor nivel de endeudamiento neto no es sólo nominal, también ha crecido en relación al PBI de manera exponencial. En el 2007, la deuda pública neta se ubicó en el 35% del PBI; para 2012 ya se había duplicado (70% del PBI)

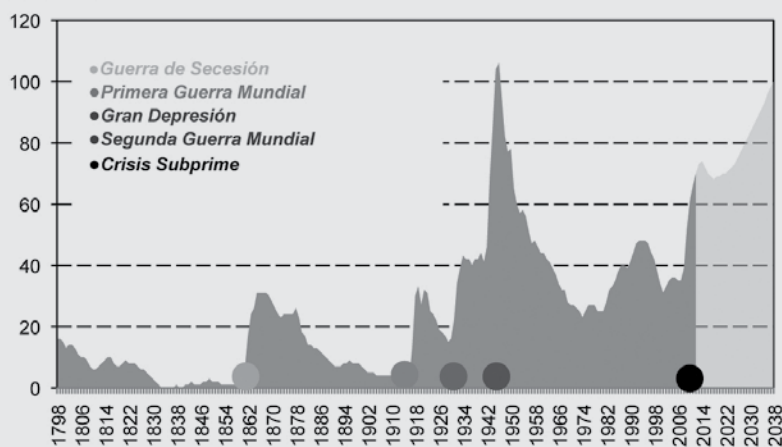
y este año se espera que resulte 73% del PBI. Cabe mencionar que históricamente, los fuertes saltos en el nivel de endeudamiento estuvieron asociados a fenómenos particulares, como guerras mundiales y fuertes crisis. No obstante, en la actualidad se proyecta una creciente deuda soberana futura que no se basa en estos factores. Esto pone de manifiesto esta noción de perpetuación de una deuda soberana insostenible.

En relación al problema fiscal y de deuda soberana, el modus operandi en el que se encuentra inmerso EE.UU. no contribuye a solventar los déficits: la economía es trabada sistemáticamente por las infructuosas negociaciones políticas. Así, desde ambos colores se observa una constante puja por intereses particulares, valiéndose nada menos que del límite de endeudamiento público o el presupuesto para el año fiscal inminente como concesiones para negociar. El reciente shutdown³ que se finalizó a la madrugada del 17 de octubre no fue más que eso.

El problema reside en que, sumergidos en la mencionada dinámica, las exhaustas y prolongadas discusiones políticas se traducen en resultados breves y pasajeros y, en general, de corto plazo. Esto agota numerosas instancias de resolver cuestiones de trasfondo y complica mucho poder hacer una planificación estructural que alivie en el largo plazo las cuentas domésticas. Alcanzada una medida transitoria, se entra nuevamente en la cuenta regresiva para agotarla.

EE.UU.: DEUDA PÚBLICA NETA EN TENENCIA DEL PÚBLICO

Como % del PBI



Fuente: Congressional Budget Office

Así, nuevamente los norteamericanos se someten a medidas transitorias que permitan salvar los compromisos inminentes, fuertemente condicionados por las negociaciones bipartidistas. La ley del 17 de octubre permite financiar el gobierno hasta enero y suspende el techo de endeudamiento hasta febrero. Se observa cada vez más un abismo para conseguir un plan estructural de saneamiento de las cuentas públicas, mientras que la modalidad cortoplacista parece mantenerse vigente. Dificilmente este sea el camino para replantear una reducción del endeudamiento en relación al PBI de largo plazo, el cual ofusca la búsqueda del menor déficit fiscal de este año y los próximos por venir. ●

1. Harmful automatic budget cuts, <http://www.whitehouse.gov/issues/sequester>

1. Según esta ley, cuando el comité del Congreso no puede acordar sobre una legislación que reduzca el déficit fiscal, se disparan automáticamente recortes sobre determinados programas.

3. Shutdown o cierre del gobierno: nombre del proceso en que debe entrar el Poder Ejecutivo en EE.UU., cuando el Congreso crea una "brecha de financiamiento" al no aprobar la legislación que establece los recursos necesarios para operaciones del gobierno y agencias gubernamentales. Así lo establecen la Constitución y la Ley Anti-Déficit.



Centro de Estudios Económicos

Orlando J Ferreres & Asociados

ASESORAMIENTO MACROECONÓMICO MENSUAL

Argentina

Latinoamérica

Mundo

- Proyecciones a 5 años
- Informes de coyuntura
- Reuniones con clientes
- Acceso web a base de datos
- Informes sectoriales
- Información diaria de mercados

Web: www.ojf.com - E-mail: cee@ojf.com
 Tel: (54-11) 4394-3993

ORDEN DE SUSCRIPCIÓN

BASES
PARA EL LARGO PLAZO



Nombre y apellido:

Domicilio:

Localidad: Provincia: C.P.:

Teléfono: Correo electrónico:

Empresa: Posición:

PERIODO DE SUSCRIPCIÓN:

- 6 meses \$ 70 2 números
- 1 año \$ 140 4 números
- 2 años \$ 300 8 números

FORMA DE PAGO:

- Efectivo (en nuestras oficinas)
- Cheque a la orden de Fundación Norte y Sur
- Depósito o Transferencia bancaria
(solicitar datos bancarios)

ENVIAR ORDEN DE SUSCRIPCIÓN A:

Reconquista 458, 8° piso, (1358) C.A.B.A. - Argentina
 (+5411) 4394-3993 - info@fundacionnorteysur.org.ar

Fecha:/...../.....

BASES

PARA EL LARGO PLAZO

Contenidos de nuestras ediciones



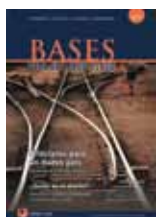
ARTICULOS EDICION N° 1

Lecciones de una industria centenaria. Daniel Montamat
Razones de la decadencia argentina. Orlando Ferreres
El espíritu del constitucionalismo. Sebastian Marcilese
Los dilemas del trabajo y la pobreza. Ludovico Videla
La agroindustria. Ezequiel De Freijo
Un comienzo de década diferente. Milagros Gismondi



ARTICULOS EDICION N° 2

El peligro de la fuga hacia delante Rodolfo H. Terragno
¿Para qué queremos un Banco Central independiente? Francisco Gismondi
Un sistema impositivo estable para Argentina Orlando Ferreres
El avance de la Tarjeta Inteligente y su utilidad a nivel gubernamental Hugo Diorio
La Acción Colectiva y sus efectos en Argentina Orlando Ferreres
El caso del Conservadurismo Popular en los Estados Unidos Sebastian Marcilese
El libro y las nuevas tecnologías Gabriela Adamo



ARTICULOS EDICION N° 3

ENTREVISTA Federico Sturzenegger: Who is the owner?
Principios para un Nuevo País Néstor Arcuri - Orlando Ferreres
El nuevo progresismo moderno Daniel Montamat
SERIE "POLITICAS DE ESTADO" (1) La importancia de establecer Políticas de Estado Marta Barros
Soft Commodities: ¿Cuánto hilo queda en el carretel? Francisco Gismondi
La empresa social de desarrollo Francesco Tosi
El daño de la inflación sobre el crecimiento potencial Fausto Spotorno
Virtudes y defectos del proceso electoral en los Estados Unidos Sebastian Marcilese



ARTICULOS EDICION N° 4

El interno ocupado ¿Porque somos enemigos? Julio Bárbaro
La Argentina en el mundo de hoy Andrés Cisneros
La asignatura pendiente de la Argentina: la consolidación de sus instituciones Sergio Berensztein
SERIE Políticas de Estado (2): "Un modelo universitario que debe renovarse" Ludovico Videla
La Escuela del "Public Choice" o la teoría de las "Fallas del Estado" Juan Francisco Ramos Mejía
SERIE Políticas de Estado (3): "Argentina hoy: ¿federal o unitaria?" Marta Barros
La reforma del Código Civil: Sobre la existencia e identidad del niño (o todo lo contrario) Raúl Sanguinetti



ARTICULOS EDICION N° 5

La Universidad en el Siglo XXI Alieto Guadagni
Hablemos de males, no de malos Norma Morandini
La crisis de las oportunidades perdidas Alberto Fernández
Nueva Ley de Coparticipación o Nuevo Federalismo Fiscal Walter Agosto
Sistemas electorales en Argentina: los incentivos que generan Francisco Gismondi
SERIE Políticas de Estado (4) - Resurgen problemas no resueltos: la imperiosa necesidad de una nueva reforma del Estado Marta Barros
Tradición de los Debates en Elecciones Presidenciales en Estados Unidos Sebastián Marcilese



ARTICULOS EDICION N° 6

La democracia representativa en la Argentina Manuel Mora y Araujo
Integralidad de la política pública como desafío: la red de protección social. Carolina Stanley
La importancia económica de las ciudades Fabio Quetglas
Argentina en competencia: repasando las oportunidades cosechadas.... Ezequiel de Freijo
SERIE Políticas de Estado (5): "El Ministerio de Comercio Exterior" Marta Barros
Etiología de la crisis empresaria Francisco Tosi
La Polarización Ideológica en los Estados Unidos Sebastián Marcilese



norte y sur
FUNDACIÓN

Ahora podrá adquirir las tablas de nuestra publicación DOS SIGLOS DE ECONOMIA ARGENTINA 1810-2011 actualizadas hasta el último dato disponible en http://www.fundacionnorteysur.org.ar/dos_siglos_on-line/



norte y sur
FUNDACIÓN

