

16

Construyendo una agenda de
consenso



Capítulo 16: Construyendo una agenda de consenso¹

“Para lograr su promesa, el sistema democrático de gobierno debe ponerse manos a la obra: debe hacer y ejecutar política pública”².

Laurence O’Toole Jr.

16.1 Introducción

La Constitución Nacional en su artículo 1º adopta la forma de gobierno representativa y republicana y la forma de Estado federal. Es representativa porque el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes; republicana, porque se centra en la división de poderes; y es federal ya que existen distintas órbitas de gobierno y administración: la municipal, la provincial, la nacional, que conviven –o deberían convivir– armoniosamente.

Sin embargo, más allá de las divergencias históricas, Argentina no ha mostrado nunca un comportamiento federal, sino que en sentido totalmente opuesto el gobierno central concentra casi todo el poder.

En la década de 1990 se instrumentaron reformas estructurales en las cuales se descentralizaron ciertos servicios públicos críticos como educación, salud y seguridad. Partieron desde una visión más federal, pero no tuvieron como correlato mecanismos sólidos para su financiamiento, y sus presupuestos se fueron ajustando conforme las voluntades políticas del poder central.

La reforma a la Ley de Coparticipación, estipulada por la reformada Constitución de 1994 para cumplimentarse en un plazo máximo de dos años, lleva aún dieciocho años sin reglamentación. La falta de reglamentación provoca que todavía se utilice una ley promulgada en 1988 para coparticipar a las provincias, cuya aplicación, además de ser inconstitucional, se utiliza de forma arbitraria y caprichosa.

Esta circunstancia además se agravó profundamente, cuando las provincias aceptaron resignar un 15% de su recaudación antes de la coparticipación (“precoparticipación”)³ para financiar los sistemas previsionales privados. A ellos debe sumarse además el traspaso del 11% de la recaudación de IVA y el 20% del Impuesto a las Ganancias. Pese a esto, al momento de la estatización de los mismos, esos montos no han vuelto a las provincias.

Este sistema de distribución de recursos, reduce al mínimo el margen de maniobra de las provincias. Lo que quedó fuertemente evidenciado en los últimos diez años, donde del total de la recaudación que se distribuía automáticamente a las provincias mediante coparticipación, pasó de representar el 32% de la recaudación total a un 25% a finales de 2013. Lógicamente, el gobierno central ha aumentado su capacidad económica, y reducido el poder de

¹ La participación de los autores en el capítulo no implica que compartan el contenido del capítulo y se deslindan de responsabilidad por fuera de lo que se referencia como de su autoría.

² Laurence J. O’Toole Jr., *The Public Administrator’s Role in Setting the Policy Agenda*, in James L. Perry et al., “Handbook of Public Administration”, Jossey Bass, San Francisco, 1989, p. 225.

³ http://www.ambito.com/economia/informes_economicos/archivos/IARAF%20-%2012-08-05%20IE%20173%20precopa15ANSES%281%29.pdf

negociación de las provincias, derivando en ajustadas situaciones fiscales y en una gran mezquindad política que desvió la atención del bienestar público hacia otros intereses.

La problemática citada es englobada por dos -de cuatro- niveles que conforman lo que se conoce como “competitividad sistémica”, y son el nivel *meta* o cultural y *macro* o nacional. El primero de ellos se refiere a la estructura de la organización jurídica, política y económica, la capacidad social de organización e integración y capacidad de los actores para la integración. El nivel *macro* o nacional, incorpora elementos de carácter social y variables macroeconómicas manejadas por el Estado que ejercen influencia en el sector productivo. Algunos ejemplos son las políticas cambiarias, las tarifas de los servicios públicos y los regímenes impositivos.

Los otros dos factores que conforman la competitividad sistémica son el *meso* o regional y el *micro* o empresarial. Sucintamente, lo meso está relacionado con la eficiencia del entorno: el mercado de factores y la infraestructura física e institucional. El nivel *micro* o empresarial distingue factores que condicionan el desempeño de la empresa como la productividad, la organización empresarial o la innovación en tecnologías.

De los cuatro elementos mencionados, el *macro* tiene un actor con influencia superlativa: el Estado Nacional. Seguidamente, en el nivel *meta*, si bien mayormente está dictaminada por el Congreso de la Nación, también presenta algunos elementos que podrían consagrarse en las legislaturas provinciales y municipales. El *meso*, se vincula con lo regional, y existe un mayor poder de incidencia de los gobiernos subnacionales que garantiza un crecimiento basado en el progreso social y el cuidado del medio ambiente. Finalmente, el aspecto *micro* queda vinculado directamente a la escena empresarial y a lo que cada agente puede hacer para por sí mismo para incrementar su competitividad.

El presente capítulo tiene como objetivo continuar la línea trazada en el Balance de la Economía Argentina (BEA) 2009, en el cual se discutieron las herramientas para la elaboración de un Plan Bicentenario. En esa edición se planteaba la necesidad de encarar un proceso de planificación de largo plazo para aprovechar las oportunidades que el escenario mundial proporciona. En este capítulo, se pretende diagramar una agenda de elementos pragmáticos que deberían ser los pilares para comenzar a pensar en un desarrollo sostenido. Gobernabilidad, competitividad y macroeconomía son los grandes bloques que se habían planteado en 2009 y sobre los cuales se sigue insistiendo como ejes para poder reducir la volatilidad de la economía nacional.

16.2 Planificación estratégica

Según el BEA 2009 existen dos formas de concebir la planificación de una sociedad desde el Estado. Una planificación imperativa donde literalmente se dirige a la sociedad desde un ente centralizado, y una planificación indicativa, donde mediante el accionar del sector público se intenta encaminar el comportamiento de los ciudadanos con el fin de lograr un objetivo específico. Aquí se presentan ideas dentro de una planificación indicativa, esto último debido a que es el tipo de planificación que utilizaron y utilizan los países desarrollados y es mediante el cual el Estado obtiene un rol de facilitador.

La técnica de Planeamiento Estratégico ha introducido nuevos conceptos en el análisis como “Actor y Fuerza del Actor”, “Reflexión Prospectiva”, “Estrategia”, “Escenario” (todos ellos explicados en el “Cuadro 16.1”), llegando así a los modelos de Planificación Estratégica que implementan actualmente los países desarrollados y que implementan (algunos), o intentan implementar la mayoría de los países emergentes.

Cuadro 16.1: Conceptos actuales de la Planificación Estratégica

Concepto	Significado
Actor	Individuo o grupo de individuos de una sociedad que poseen objetivos personales (un plan personal) y que no necesariamente van a comportarse como el Plan supone, generando alta incertidumbre al momento de diseñar y ejecutar el plan.
Fuerza del Actor	Se refiere al poder político, recursos económicos y cognitivos, etc. del Actor, siendo estos sus medios para cumplir sus objetivos.
Escenario	Contexto en donde los actores llevan a cabo sus propios planes.
Estrategia	En el razonamiento estratégico el actor social diseña sus acciones con base en el cálculo hipotético de las fuerzas adversas, a favor o neutrales. Así se deriva el carácter consciente, adaptativo y condicional de la estrategia: - Consciente: surge de un análisis sistemático de las propias fortalezas y vulnerabilidades y de su comparación con las oportunidades y desafíos del escenario donde se dan cita los diferentes actores sociales que compiten por los recursos escasos de poder que brinda la sociedad. - Adaptativa: obliga a un ejercicio versátil del razonamiento, que acompañe los cambios que se producen en las distintas coyunturas. - Condicional: por la relativa permanencia y la necesidad de adecuación de las hipótesis de trabajo derivadas de la confrontación entre la intencionalidad del plan y el cambio de las condiciones de los escenarios donde opera.
Reflexión Prospectiva	Propone situarse en el futuro deseado, en “el deber ser” de la sociedad y posteriormente mirar hacia el presente y el pasado desde esa óptica. La programación prospectiva consiste en la previsión y organización de programas, metas, acciones y medidas dispuestas escalonadamente en etapas congruentes con el destino que se pretende alcanzar y la adecuación y puesta en marcha de la sociedad hacia los fines deseados.
Planificador	Es un profesional o un grupo de profesionales que disciernen “científicamente” sobre la situación actual y las posibilidades futuras de una sociedad.
Diagnóstico	Es entendido como la apreciación “más objetiva posible” del Escenario donde el actor ha de llevar a cabo su plan.
Plan	Es una toma anticipada de decisiones destinadas a reducir la incertidumbre y a guiar a la acción hacia una situación deseada, mediante una instrumentación reflexiva de medios. La noción de plan presupone un conjunto de connotaciones, tales como las de previsión, organización, coordinación de esfuerzos y control de acciones y de resultados. La previsión como una visión anticipatoria de lo que “vendrá”; la organización como una diferenciación y armonización de los diferentes roles a cumplir y recursos o medios a instrumentar en la acción; la coordinación de esfuerzos como una inducción de sinergia que unifique la diversidad de componentes hacia el cumplimiento de aspectos complementarios de la acción y el control de procesos y resultados como una revisión constante de la trayectoria de la acción hacia la situación deseada, con vistas a corregir los desvíos que se pudieran presentar.
Plan Estratégico	Consiste en la capacidad para acumular y direccionar fuerzas para el cumplimiento de los objetivos propios. El planeamiento estratégico es un proceso continuo de adaptación de la aplicación de la energía social a los cambios situacionales esforzándose por sostener la dirección en la borrosidad de las circunstancias que se presentan en la trayectoria trazada hacia los objetivos propuestos.

Fuente: IIE sobre la base de Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional de Argentina.

Cada actor o individuo de la sociedad posee una fuerza propia (poderes económicos, políticos, cognitivos, etc.) e intenta realizar sus objetivos. Mediante la combinación de su fuerza y su apreciación de la fuerza del resto de los individuos, hace una estimación del escenario social donde se encuentra y en base a eso formula una estrategia para darle viabilidad al plan que engloba sus metas personales.

Se puede definir al Plan Estratégico Estatal para una sociedad como una especificación de metas económicas, sociales y políticas (objetivos), determinación de prioridades sectoriales y regionales y la formulación de incentivos y desincentivos relacionados con esas prioridades acorde al escenario en el que se estima se encuentra la situación actual y el escenario en el que se encontrará en el mediano y en el largo plazo (estrategia).

Es de vital importancia la especificación de un cronograma de implementación de políticas y otro de resultados esperados (metas intermedias) con fines organizativos y de control. Estos permitirán al planificador en cada evaluación de control especificar los escenarios, presente y

futuros, y readaptar la estrategia (políticas a implementar) según lo considere necesario para alcanzar las metas económicas, sociales y políticas previstas. Debe contener además una especificación del agente encargado de realizar las tareas y una descripción de la proveniencia, cantidad y destino de los recursos financieros y materiales necesarios (cuestiones que también deben ser revisadas acorde a la evolución del escenario y del plan).

Pensar el futuro, es la única forma de ir eliminando progresivamente las problemáticas económicas y sociales. Esto demanda identificar líneas estratégicas, elaborar e implementar políticas y comparar lo planificado con lo observado en la realidad para realizar un control y corrección de los planes.

16.3 La planificación estratégica actual de Argentina⁴

Durante la última década se ha implementado la técnica de planificación estratégica a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Dentro del marco de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se dictó en el año 2003 El Plan Bicentenario Argentina 2016, articulándolo en tres ejes de acción complementarios entre sí: el Marco Legal y Normativo (MLN), el Plan Estratégico Territorial (PET) y el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el desarrollo y el ordenamiento territorial (SIVAT).

A continuación se presentan en el Cuadro 16.2 los aspectos generales del Plan Bicentenario.

Cuadro 16.2: Contenido del Plan Bicentenario Argentina 2016

Objetivo para cada habitante y su comunidad	Valores a resaltar	Políticas a implementar	Productos a obtener para cada persona y su comunidad
Desarrollar la identidad territorial y cultural y el sentido de pertenencia al territorio argentino.	La conciencia y compromiso frente al territorio nacional.	-Desarrollar la cultura y el patrimonio territorial en todas sus formas, consolidando la identidad nacional y regional.	Elegir y desarrollar su proyecto de vida en un ámbito territorial de respeto cultural y equidad social.
Alcanzar el progreso económico según sus capacidades y proyectos personales sin necesidad de abandonar su región de origen.	Arraigo de la población a su territorio de nacimiento o de adopción.	-Integrar y difundir espacialmente las actividades y el equilibrio territorial del país. -Guiar y controlar el crecimiento espontáneo de las actividades productivas garantizando un uso equilibrado y sustentable del territorio. -Incrementar la accesibilidad, conexión e interrelación entre pequeñas localidades, ciudades y zonas de mercado, acentuando a su vez la conectividad con los países limítrofes. -Desarrollar la infraestructura para la producción (agua, energía, comunicaciones) en forma equilibrada, de manera que posibilite la generación de nuevas actividades y empleos.	Acceder a los recursos económicos, ambientales, tecnológicos, información, accesibilidad e infraestructura suficientes para alcanzar sus objetivos, en su propia comunidad.
Alcanzar la sustentabilidad ambiental de su territorio	La conciencia ambiental, la responsabilidad	-Capacitar y sensibilizar a la sociedad para generar conductas ambientales proactivas y responsables.	Disponer de los recursos sin poner en riesgo la biodiversidad, aún

⁴ En el Capítulo 3 del BEA (2009), se encuentra una revisión de la evolución de la planificación estratégica en Argentina. El presente apartado es una extracción de ese mismo capítulo.

para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo.	activa y el respeto por la biodiversidad.	-Mejorar los conocimientos en torno a recursos naturales y ambientales. -Incorporar la dimensión ambiental y las variables vulnerabilidad y riesgo como temas transversales en todas las políticas y acciones territoriales públicas y privadas a nivel federal, provincial y local. -Organizar y proteger el ambiente y el paisaje a través de un manejo integrado de los recursos del medio natural, de los asentamientos humanos y de zonas de fragilidad económica y social.	frente a rápidos aumentos de productividad.
Participar plenamente de la gestión democrática del territorio en todas sus escalas.	Conductas responsables y democráticas en una sociedad organizada y con compromiso social.	-Generar y fortalecer los instrumentos y las organizaciones de planificación y gestión territorial en todos los niveles. -Consolidar la participación de los ciudadanos en torno a la gestión y el desarrollo.	Consolidar una convivencia pacífica, con reconocimiento pleno de la legitimidad del Estado, con mayor participación ciudadana y competencia legal y operativa en el proceso de desarrollo y ordenamiento territorial.
Acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país.	La dignidad de las personas.	-Ordenar el funcionamiento de los asentamientos humanos, a través del desarrollo y la refuncionalización de áreas y ciudades. -Mantener un acceso equitativo a las infraestructuras; la vivienda, los servicios y el equipamiento social, sanitario y educativo de manera que se promueva la igualdad de oportunidades de desarrollo para todos los ciudadanos.	Acceder al empleo, la salud y la educación a fin de desarrollar su proyecto de vida.

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

16.3.1 Críticas y sugerencias sobre las metas propuestas

El Plan Bicentenario hace referencia a la unidad nacional, a la confianza de los ciudadanos en las instituciones y a la legitimidad de las decisiones estatales. Sin embargo, previamente es necesario lograr una adecuada gobernabilidad y calidad institucional a lo largo de todo el territorio nacional como escalón previo al cumplimiento de los objetivos del plan.

En Argentina tanto la confianza en el Congreso como la creencia en la imparcialidad de las decisiones de los funcionarios se han visto fuertemente disminuida, el 57,5% de las personas cree poco o nada en el Poder Legislativo⁵. Por otro lado, en cuanto a la confianza en la honestidad de los políticos, Argentina se encuentra en el puesto 141 de 144 países evaluados (World Economic Forum, 2014). Esta falta de confianza en los funcionarios públicos revela una profunda apatía por el sistema político. Una meta intermedia debería ser capacitar a los políticos y generar mecanismos para controlar su accionar y que a su vez sirvan para disminuir el nivel de corrupción. Resulta imposible guiar una sociedad en el largo plazo si la misma no confía plenamente en el Estado.

⁵ Corporación Latinobarómetro (2013).

Debe agregarse además el retroceso que implica la disminución de la calidad de los datos del INDEC dado que no se puede realizar políticas eficientes si no se cuenta con información confiable, precisa y periódica.

16.4 Estrategia política global para Argentina⁶

Como sostienen diversos economistas, historiadores y otros estudiosos de las ciencias sociales, el concepto netamente macroeconómico no es un indicador suficiente del grado de bienestar de un país. El grado de desarrollo de una nación se diferencia del crecimiento económico en que este último solo considera en su análisis el incremento del PBI para los habitantes de un país. El concepto de desarrollo agrega otras dimensiones al ingreso per cápita, como los cambios estructurales, la creación de instituciones, la construcción de mercados y de nuevas capacidades tecnológicas y productivas, la conformación de vínculos y hábitos de interacción entre empresas, consumidores, agencias gubernamentales y una vasta gama de otras organizaciones que no necesariamente operan sobre la base de reglas de mercado, como las universidades, sindicatos, asociaciones profesionales, entre otras.

Como bien señala De Gregorio (2007) además de identificar los factores que promueven o retrasan el desarrollo, es conveniente tener una lista ordenada que establezca un orden de prioridades y que sea de utilidad a la hora de jerarquizar las políticas públicas. En una economía existen diversas distorsiones que afectan la rentabilidad percibida de la inversión, y por lo tanto influyen sobre el nivel de inversión y el crecimiento; las reformas deben estar encaminadas a eliminar, o al menos atenuar, el efecto de tales restricciones. Una posibilidad es realizar un proceso de reforma integral, es decir, eliminar todas las restricciones existentes. Sin embargo esta estrategia presenta dificultades operativas obvias: resulta muy difícil en lo práctico, por no decir imposible, conocer e identificar todas las restricciones existentes.

Por otro lado, los procesos de reforma parcial, que solo atacan un número limitado de restricciones, se enfrentan con el problema de determinar el efecto neto sobre el bienestar de tales medidas, debido a los efectos de segunda ronda: si se elimina una restricción, la situación final puede ser peor en términos de bienestar debido a que dicha medida puede agravar el efecto perjudicial de otras restricciones. Cuantificar estos efectos indirectos de antemano puede ser sumamente problemático.

Las dificultades prácticas a la hora de llevar a cabo un proceso de reforma integral o la dificultad para cuantificar los efectos secundarios de modificaciones parciales, sugieren que un proceso de reforma exitoso y viable debe comenzar con la identificación y reforma del principal obstáculo al crecimiento. En consecuencia, una práctica viable y lógica es la de corregir aquellas distorsiones que más escollos presentan al proceso de crecimiento. Si se corrigen esas distorsiones, la economía puede crecer por un tiempo, pero eventualmente aparecerán nuevas limitaciones cuya importancia van en aumento y las cuales son las siguientes a remover⁷.

La propuesta del IIE en la aplicación de políticas públicas para un desarrollo sostenido, consiste en abarcar estos desafíos en tres grandes bloques:

- **Gobernabilidad:** Se refiere al proceso por el cual se elige el gobierno de turno, y la forma en que se lo controla y renueva; la capacidad del gobierno de diseñar e im-

⁶ Parte de esas ideas han sido presentadas previamente en las jornadas para el “Diálogo y Consenso” organizadas por la Asociación Cristiana de Dirigentes Empresarios (ACDE) en octubre de 2014.

⁷ Para ampliar sobre el desarrollo de esta estrategia leer el Capítulo 4 de “El Balance de la Economía 2009”.

plementar eficazmente políticas sólidas; y el respeto de los ciudadanos y el estado de las instituciones que regulan las interacciones políticas y sociales entre ellos.

- **Competitividad:** La competitividad se relaciona a la productividad y esta última se mide como el valor de los bienes y servicios producidos por unidad de cada uno de los factores de producción: trabajo, capital y recursos naturales, y depende de las condiciones generales de la economía que crean oportunidades para aumentarla.
- **Variables Macroeconómicas:** Las variables macroeconómicas son los indicadores más conocidos por el fuerte rol que juegan para generar estabilidad económica. Las recesiones profundas y persistentes de la actividad económica tienen serias consecuencias, tanto institucionales como sociales.

Se pretende ampliar la perspectiva respecto de la problemática económica para enfocarse en una visión que contemple además los aspectos institucionales (governabilidad) y de competitividad. Estas políticas estarán orientadas primariamente a cumplimentar los requisitos básicos de crecimiento, en menor grado a los potenciadores de eficiencia y en ciertos niveles, a mejorar los factores de innovación y sofisticación.

16.4.1 Gobernabilidad⁸

Como se comentó previamente, la gobernabilidad se refiere al proceso por el cual se elige el gobierno de turno, y la forma en que se lo controla y se lo renueva; la capacidad del gobierno de diseñar e implementar eficazmente políticas sólidas; y el respeto de los ciudadanos y el estado de las instituciones que regulan las interacciones políticas y sociales entre ellos.

De acuerdo a investigaciones realizadas por el Banco Mundial, un país que mejora su calidad en gobernabilidad desde un nivel bajo a un nivel promedio puede incrementar enormemente su ingreso per cápita en el largo plazo, reducir la mortalidad infantil y el analfabetismo. A su vez, la dirección de la causalidad es clara: se dirige desde mejor gobernabilidad a mayores ingresos y productividad, y no viceversa⁹. Es decir que una mejor calidad de gobernabilidad tiende a promover el crecimiento económico, mientras que el crecimiento económico *per se* no mejora la gobernabilidad¹⁰. Según estimaciones recientes, una mejora de una desviación estándar en la calidad de gobernabilidad¹¹ de un país, haría crecer los ingresos de largo plazo entre el doble y el triple (Zoido-Lobaton & Kaufmann, 1999).

En este caso se propondrán políticas en las siguientes dimensiones:

- **Política:** el proceso por el cual se elige el gobierno de turno, y la forma en que se lo controla y se lo renueva.
- **Económica:** la capacidad del gobierno de diseñar e implementar eficazmente políticas sólidas.
- **Institucional:** el respeto de los ciudadanos y el estado de las instituciones que regulan las interacciones políticas y sociales entre ellos.

Como se señaló anteriormente, la dimensión política de la gobernabilidad intenta captar el desempeño del sistema político de un país y la posibilidad de que se mantenga en el tiempo.

⁸ Para ampliar la información revisar el Capítulo 5 del BEA (2009).

⁹ Para más detalles ver Kaufmann et al. (2002): *Growth Without Governance. World Bank.*

¹⁰ Para diferentes análisis del efecto de la gobernabilidad en el crecimiento ver: Arndt and Oman (2006), Quibria (2006), Seldadyo et. al. (2007), Rodrik et al. (2004).

¹¹ Se refiere a cualquiera de los seis indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, que se describen más adelante.

Entre los aspectos que considera se pueden citar por ejemplo, libertades civiles y políticas, libertad de prensa, responsabilidad democrática, transparencia en la política económica, disturbios urbanos y manifestaciones violentas, entre otros. Por lo tanto, si los indicadores señalan una baja calificación o una caída de la misma, entonces es posible que no exista una verdadera protección de los derechos civiles y de las libertades de los individuos.

En cuanto a la dimensión económica, algunas de las cuestiones que consideran estos indicadores son: la capacidad de gestión, la calidad de la burocracia, la calidad de la infraestructura, la calidad de la educación y de la salud pública, el manejo de las cuentas públicas y la deuda, las regulaciones del comercio exterior, los controles de precios, el acceso al mercado de capitales, las regulaciones en el mercado laboral, entre otros.

Finalmente los indicadores de la dimensión institucional pretenden mostrar el grado de cumplimiento que tienen las leyes en general por parte de la sociedad en su conjunto, y por lo tanto, la confianza de los agentes en las mismas. De esta forma, comprende aspectos tales como el grado en que se cumplen los contratos, la frecuencia de las expropiaciones o confiscaciones, el grado de evasión impositiva, la incidencia de la economía informal, la frecuencia de hechos de corrupción, el costo de esta, entre otros.

A nivel provincial, la posibilidad de acción en materia de política pública es amplia, ya que el objeto de acción de dichas políticas recae fuertemente en los distintos ministerios provinciales y las agencias descentralizadas de gobierno que son las que cumplen con el deber de mantener las condiciones necesarias para un correcto desarrollo de la región.

16.4.2 Competitividad

La competitividad depende de las condiciones generales de la economía que crean oportunidades para aumentarla. Está conformada por cuatro niveles: *meta – macro – meso – micro*. Los niveles de injerencia en la toma de decisiones por parte de agentes subnacionales, y por ende, su capacidad de influir a través de políticas sobre del desarrollo se van incrementando a medida que se circunscribe al sector micro, o sea, de nivel de la empresa.

En este caso, dentro de este bloque que se ha denominado “competitividad”, se van a enlistar aquellas políticas más cercanas a los niveles *micro* y *meso*. Es decir, lo que hace a lo local y regional. Se va a atender a cuestiones de productividad, sofisticación de las empresas (tanto nacionales como extranjeras), la calidad del ambiente de negocios, y las externalidades producidas por el grado de desarrollo de los *clústeres* productivos. A menos que estas capacidades microeconómicas se optimicen, entonces no se producirán mejoras sostenidas en la riqueza de un país, medida por el PBI per cápita.

Algunos de los ámbitos seleccionados dentro de este bloque son: transporte e infraestructura, agroindustria, servicios, industria, salud, educación, ecología y medio ambiente y seguridad. Todas estas categorías exponen políticas específicas dirigidas a solucionar o fortalecer asuntos vinculados a esas áreas.

16.4.3 Entorno Macro

La evolución de las variables macroeconómicas refleja el comportamiento agregado de los distintos agentes que intervienen en los procesos de producción, distribución, regulación y consumo de la economía. La observación de las mismas permite analizar de forma global su comportamiento y a través de ello realizar análisis y diagnósticos útiles tanto a los fines de política pública como a los de toma de decisiones privada.

Las **variables macroeconómicas** son los indicadores más conocidos. Esto es así ya que la estabilidad de la situación macro es fundamental para la prosperidad. Tanto las recesiones profundas como las caídas cíclicas y persistentes de la actividad económica tienen serias consecuencias, tanto institucionales como sociales.

En cuanto a la injerencia de los niveles subnacionales de gobierno, el margen de acción para la aplicación de Políticas Públicas se ve circunscripto a la jurisdicción dentro de su territorio y se encuentra acotado por aquellas variables macroeconómicas cuyo control recae en las facultades del gobierno nacional. La concentración de los esfuerzos en esta esfera debería tender a aprovechar las oportunidades que presenta la economía argentina y del resto del mundo.

16.5 Áreas públicas para una estrategia de consenso

El Esquema 16.1 presenta en grandes sub-bloques, los principales lineamientos de política que deben ser tratados en cada bloque. Es decir, dentro de cada gran bloque estratégico, se determinaron una serie de sub-bloques que guiarán el armado de planes. El objetivo de esta modalidad de presentación es lograr una mayor claridad en la exposición de las ideas y establecer un orden de urgencias e interrelaciones.

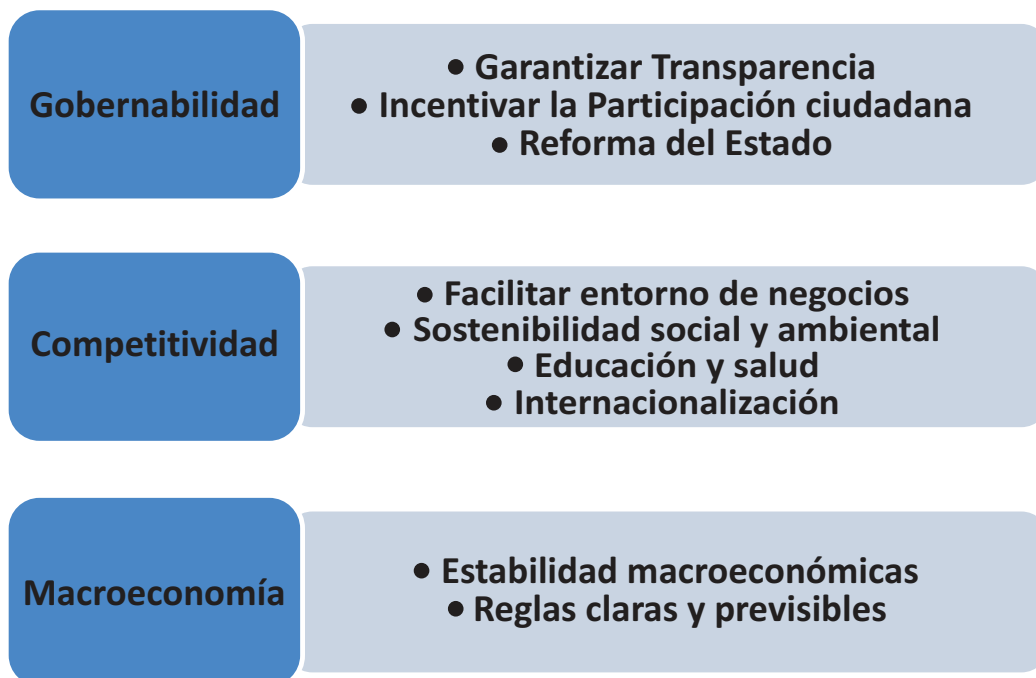
En lo que hace a la Gobernabilidad, se establecieron tres líneas de acción: transparencia, participación ciudadana y reforma del Estado. Estas líneas de acción, si bien tienen que recaer sobre la órbita nacional, son las que están más al alcance de los gobiernos subnacionales. Es decir, los gobiernos provinciales y municipales pueden empezar a generar un cambio en la mejora de la gobernabilidad y convertirse en ejemplos. Esto se conoce como estrategia de “abajo hacia arriba”, donde se pretende que desde lo local se pueda influir sobre lo nacional.

Se plantea la necesidad de transparencia como el mecanismo central para lograr un virtuosismo dentro del Estado. Esto incluye principalmente lo concerniente a la información disponible de la ejecución de las cuentas públicas, pero también tiene en cuenta los procesos de distinta índole que se llevan a cabo dentro de los gobiernos como licitaciones, concursos públicos, sistema electoral, adjudicaciones, pactos y acuerdos, entre otros.

Esta se vincula directamente con lo que es la participación ciudadana, dado que el descreimiento en la política ha generado una situación de agotamiento que llevó a dejar de lado la “cosa pública” por parte de la sociedad civil y a desentenderse. Por ende, se debe volver a generar mecanismos para lograr un mayor compromiso por parte de la sociedad, lo cual llevará a lograr mejores políticas y a un mayor control de la sociedad de las acciones de los políticos.

El último gran lineamiento es la reforma del Estado, esta incluye dos grandes puntos sobre los cuales focalizar, que a su vez están relacionados. Por un lado, la implementación de un gobierno abierto mediante la incorporación de las TIC. Al hablar de gobierno abierto se refiere a la posibilidad de generar una página web dinámica, la cual amplíe los servicios a las personas, incluyendo pago de impuestos, trámites, quejas, aportes de ideas, etc. Por otro lado, aumentar la productividad de los servicios públicos. Esto se relaciona con la implementación de políticas de incentivos para los empleados, así como un régimen más cercano a lo que es el sector privado, para garantizar la igualdad de oportunidades del total de la población. En gran medida estas tres sub-categorías tienen como fin último fortalecer las instituciones.

Esquema 16.1: Bloques y sub-bloques de políticas prioritarias para la función empresaria



Fuente: IIE.

Por el lado de la Competitividad, a diferencia de la gobernabilidad, la potestad se concentra mayoritariamente sobre el gobierno nacional, esto implica que el gobierno provincial no tiene completa injerencia sobre esos grandes sub-bloques. Sin embargo, las unidades subnacionales pueden trabajar complementando la labor nacional o generando planes para elevar a nivel nacional. Aquí se han determinado tres grandes sub-bloques: facilitar el entorno de negocios, sostenibilidad social y ambiental, educación y salud e internacionalización.

La facilitación del entorno de negocio, en su amplia concepción, tiene en cuenta la provisión por parte del Estado del ambiente necesario para el desarrollo de actividades productivas. Esto incluye preponderantemente la dotación de infraestructura eficiente en cuanto a aprovisionamiento de agua, energía, caminos y rutas y redes de telecomunicaciones; fortalecimiento de cadenas productivas claves para la provincia, servicios financieros. Este sub-bloque tiene como objetivo dotar al territorio de elementos que le permitan ser competitivo. Además tiene en cuenta aquello que el Estado pueda facilitar para capacitar a las empresas para mejorar su competitividad microeconómica y la ayuda que provea para la búsqueda conjunta de mercados en el exterior.

En cuanto a la sostenibilidad social y ambiental, implica el pensamiento de un desarrollo que contemple el progreso de las personas y el cuidado del medio ambiente. El progreso de las personas debe ser entendido como un proceso sistémico en el cual no hay una única variable que abarque todas las necesidades de los individuos, sino que debe ser multi-objetivo, priorizando aspectos económicos, motivacionales, de estima y personales. Por el lado ambiental, la premisa es que se garantice el acceso a las generaciones futuras de los recursos naturales que se disponen actualmente.

En cuanto a educación y salud, estos son dos pilares claves a la hora de pensar el desarrollo: con personas sin un goce pleno de su salud y sin capacidades cognitivas, no se puede garantizar la sostenibilidad social y un entorno de negocios dinámico y con potencialidad. Al hablar de educación, la mejora tiene que dispersarse en los tres niveles de educación –primario, secundario y superior-, pero se debe hacer foco en el nivel primario y secundario que ha ido perdiendo calificación en los últimos años, en relación a otros países del mundo. Cabe recordar que las reformas estructurales de la década del '90 cedieron la responsabilidad de dictar la educación a las provincias. En el campo de la salud, hace falta mejorar la infraestructura, evitar factores de muerte temprana y de manera importante implementar sistemas de información para lograr una coordinación entre el sector público y privado para el tratamiento de urgencias y patologías particulares. Estos dos últimos sub-bloques de políticas se relacionan principalmente con objetivos sociales, aunque sin dudas tienen su correlato con el nivel de actividad.

Por último, el sub-bloque de internacionalización. Argentina se ha mantenido en contacto con el resto del mundo a través de las relaciones comerciales, dejando casi al margen otros tipos de vinculaciones como las financieras y de cooperación técnica. Esta estrategia focalizada sobre lo comercial, sin complementariedad de otras relaciones y sin una estrategia uniforme, lleva a que se genere un cierto tipo de aislamiento que no permite un mayor nivel de relaciones exteriores que ayuden a crecer al país como un todo. Del mismo modo, también acota el grado de acción que pueden tener los gobiernos subnacionales en cuanto a sus vinculaciones.

Finalmente el bloque de Macroeconomía. Dentro de este bloque, casi la totalidad del margen de acción recae sobre la órbita general, dejando un pequeño margen sobre los gobiernos subnacionales. Allí se han determinado tres grandes sub-bloques. En primer lugar, la estabilidad macroeconómica. Este apartado básicamente significa que los ciclos económicos normales de la economía no sean abruptos y los empresarios pueden llevar adelante proyectos con un cierto marco de certidumbre. Las variables que se incluyen son: inflación, tipo de cambio, déficit fiscal, emisión monetaria, y tasa de interés, como las más importantes. Se debe aclarar que al hablar de certidumbre se entiende la generación de un plan económico que permita saber por adelantado cuál va a ser el valor, o un rango numérico, de determinadas variables que son cruciales para la rentabilidad de los negocios y de esa manera eliminar riesgos adicionales a los inherentes al negocio. Este sub-bloque de políticas se relaciona directamente con objetivos económicos.

La segunda sub-categoría incorporada es reglas claras y previsibles. Esta política va en línea con la anterior, pero abarca la parte institucional formal, es decir, todo el bagaje legal que son requisitos indispensables para desarrollar negocios. Dentro de este título recaería el entramado legal nacional y provincial que dicta las normas que rigen el comportamiento de la sociedad y por ende regula los incentivos conductuales. Esto genera previsibilidad a la hora de planificar inversiones, disminuyendo incertidumbres extras a la hora de llevar adelante negocios. Este sub-bloque de políticas se relaciona directamente con objetivos económicos e institucionales.

16.6 Una agenda de políticas de consenso

Según el BEA (2009) los primeros pasos que se deberían dar requieren incluir como prioridad reconstruir y fortalecer el Estado de Derecho, a través del respeto por la ley y las instituciones. Ya que no solo importa cómo se desenvuelve el sector público sino también la naturaleza de las relaciones entre todos los sectores de la sociedad.

En ese sentido, es menester que la sociedad comprenda no solo el valor, sino la necesidad, de la empresa privada, ya que esta es el verdadero motor del crecimiento. El consenso sobre el papel de la empresa privada se consolida cuando aumenta la competencia y disminuyen las prebendas, cuando la sociedad percibe y aprecia la persistencia en el esfuerzo para competir eficientemente, innovar y crear bienes y servicios con mayor valor agregado, mejores prestaciones y precios más reducidos.

Mención aparte merece el Federalismo, de acuerdo a lo que estipula nuestra Constitución, para incrementar la participación ciudadana motivada por el contacto y la cercanía de oportunidades y los desafíos de las localidades en que se desenvuelve.

A partir de lo analizado, se desprende que queda mucho para hacer para lograr establecer lineamientos que sostengan un desarrollo sostenido de la Argentina. La agenda que se determina no puede ser implementada como puntos aislados, sino que requiere la planificación conjunta de los diferentes actores cómo son la sociedad civil, el Estado y las empresas.

Los nueve sub-bloques presentados previamente son todos importantes y tienen su impacto en el desarrollo. Estos deberían ser encarados desde una óptima integral e interconectada, pero su implementación va a requerir cierto grado de independencia para que un obstáculo específico no interrumpa otras líneas de acción. Sin embargo, hay que tener presente que los cambios poseen la particularidad de que suelen ser resistidos por los agentes que perciben pueden ver afectados sus intereses. Lo relevante es demostrar que el conjunto de la sociedad va a ser el gran beneficiado de las políticas a implementar, disminuyendo el poder de los distintos grupos de intereses. Se torna clave la forma de comunicar a la sociedad las políticas a implementar y lograr el apoyo ciudadano para fortalecer su posición frente a grupos de poder que podrían tomar medidas violentas para frenar reformas.

Para poder llevar a cabo los cambios que se necesitan en la provincia, y a nivel nación, es fundamental tener una visión a largo plazo. Establecer un plan de acción y lineamientos con distintos objetivos que reflejen prioridades y metas a corto plazo, que sean medibles para poder ir evaluando el curso de acción paso a paso, y si llevan al objetivo buscado.

A criterio del IIE, y contando con el inestimable aporte de distintos colaboradores, los principales puntos sobre los que los empresarios deben establecer un consenso e impulsar políticas comunes, son:

1. Estabilidad macroeconómica:

La estabilidad en las principales variables macroeconómicas es reconocida como un factor con un impacto positivo sobre el crecimiento¹², tal como lo recalca De Gregorio (2007). La teoría económica reconoce que los individuos prefieren una senda de ingresos estable a tener ingresos extraordinariamente altos en un periodo y bajos en otro (Modigliani & Ando, 1963) (Friedman, 1956), lo que refleja una percepción negativa de la volatilidad¹³ por parte de los agentes económicos. Las sociedades prefieren un sendero de crecimiento constante antes de que la economía crezca mucho en algunos periodos y no tanto en otros¹⁴ (Kydland & Zarazaga, 1997). Ramey & Ramey (1995) presentan evidencia empírica acerca de una fuerte

¹² Cabe aclarar que algunos desarrollos sugieren una asociación positiva entre volatilidad y crecimiento, debido por ejemplo al impacto positivo de la volatilidad sobre el rendimiento y por lo tanto sobre la inversión. Por otra parte las grandes caídas en el nivel de actividad (crisis macroeconómicas) son asociadas a veces a oportunidades de reasignación de recursos que mejoran el perfil de crecimiento de la economía en el largo plazo (Hakura, 2007).

¹³ La volatilidad hace referencia a la variabilidad de una serie respecto de su nivel de equilibrio. En la presente sección se calcula la volatilidad como la desviación estándar del crecimiento del PBI respecto del crecimiento promedio del periodo.

¹⁴ Porque se supone que las preferencias de los agentes son cóncavas.

asociación negativa entre volatilidad y crecimiento: muestran que países con mayor volatilidad tienen un menor crecimiento promedio, incluso después de considerar el efecto de otros determinantes del crecimiento.

Hakura (2007), al analizar las causas de las fluctuaciones en el crecimiento del PBI real per cápita, sugiere que casi el 75% de la volatilidad observada en los países en desarrollo es atribuible a shocks específicos de cada país.

En términos simples, es conveniente desacelerar la economía cuando está creciendo por encima de sus posibilidades para tener margen para estimularla cuando muestra tasas de crecimiento inferiores a la potencial. Si bien la referencia a un freno en la economía nacional ha sido enfocada aquí desde el punto de vista de una reducción del gasto público, existen otras opciones de política económica cuya elección depende de circunstancias particulares: reducciones del gasto público de carácter asistencialista a expensas del aumento en el gasto público destinado a lograr la reinserción de los desempleados en el mercado laboral formal, disminuir la carga de la deuda pública, entre otros.

Estrechamente asociadas con la volatilidad de la economía, los episodios de crisis macroeconómicas constituyen otras de las “patologías” que deben ser evitadas. El efecto de las crisis macroeconómicas es bien conocido para los países emergentes: a las pérdidas de producto significativas que ocasiona, se suma el efecto contagio derivado de la actitud de los flujos financieros internacionales.

Por ende, es necesario elaborar una agenda de lineamientos que pueda ser debatida a nivel de partidos políticos nacionales y otras entidades. Se deberían plantear determinados criterios a seguir por la política macroeconómica y que tengan la definición de indiscutibles. De esta manera se busca limitar las acciones deliberadas de los gobiernos de turno. Las principales variables que deberían ser consideradas son: déficit fiscal, nivel de endeudamiento, inflación, entre otras.

a. Política económica contracíclica

Una política económica contracíclica tiene en cuenta la fase del ciclo por la que está atravesando la economía: cuando la economía opera por debajo de su nivel potencial se aplica una política expansiva para estimular la economía y acercarla a sus posibilidades de producción; alternativamente, cuando la economía está sobrecalentada, una política contracíclica tiene carácter contractivo, tratando de corregir el exceso del producto efectivo por encima del PBI potencial. Se debería estipular una metodología para llevar adelante una estimación del producto potencial para una cantidad de años hacia adelante, de manera que se pueda contrastar con la realidad y en base a su nivel, que se disparen distintos mecanismos automáticos de política.

Otro principio económico básico es que las políticas contracíclicas deben comenzarse durante la fase de expansión, cuando el crecimiento de la economía permite al gobierno obtener ingresos excedentes. Comenzar a realizar políticas contracíclicas en la fase descendente del ciclo puede ser difícil, y podría llevar a una profundización de la tendencia existente.

b. Política fiscal basada en reglas de presupuesto balanceado, balance estructural y Fondo Soberano

Un denominador común existente en las diversas crisis económicas alrededor del mundo es la presencia de un resultado financiero negativo y la tendencia natural a financiar dicho déficit a través del endeudamiento.

La teoría clásica sobre el manejo del financiamiento de los gastos estatales recae sobre la famosa “equivalencia ricardiana” que tal como lo plantea y formaliza Robert Barro (1979) “Dado un nivel de deuda pública, la financiación entre endeudamiento o mediante tributos, no ocasionaría efectos de primer orden sobre variables económicas reales como la tasa de interés o el volumen de inversión privada entre otras” De tal forma, y ante la existencia de impuestos distorsivos, resulta óptimo dejar constante las tasas de impuestos y financiar los desequilibrios fiscales mediante emisión de deuda, para mantener constante un camino de consumo óptimo. Tal postura económica es conocida como “tax smoothing path”

Sin embargo, autores como Brennan y Buchanan (1980), Cukierman y Meltzer (1989) y Alesina y Tabellini (1990) entre otros, han planteado imperfecciones inherentes a los mercados políticos que llevan a que los gobiernos nacionales, ya sea para ganar rédito político a costa de futuros gobiernos de turno o por ignorancia de la población, suelen tomar deuda por encima de los niveles óptimos de endeudamiento planteados por el tax smoothing.

Para evitar este sesgo hacia el endeudamiento, muchos economistas recomiendan la utilización de reglas de presupuesto balanceado (RPB) como un *second-best* de políticas fiscal. Prescott (1977) menciona: “En una sociedad democrática, probablemente sea preferible seleccionar reglas simples y fáciles de entender para la población de manera que sea evidente cuando un hacedor de política se desvía de la política óptima” De tal manera, la política discrecional del gobierno de turno se ve fuertemente condicionada y se evita el exceso de déficit y endeudamiento público.

Es así que varios gobiernos han comenzado a implementar RPB en sus países. La ley de responsabilidad fiscal de Chile obliga al Gobierno central a mantener un superávit fiscal primario de un 1%. Pero considerando el efecto cíclico de la economía, puede ajustarse dicho objetivo con el fin de aplicar política fiscal contracíclica. Así mismo, la creación del Fondo de Compensación del Cobre, desde 1987 ha permitido estabilizar el gasto público y coayudar a la consecución de superávits primarios por largos periodos de tiempo (Gonzales Tapia, 2008).

En países europeos como Suiza o Alemania actualmente siguen el principio del “debt brake”. Dicho concepto se basa en una simple regla: “Cualquier balance positivo o negativo se registra en una cuenta de control, si dicha cuenta tiene carácter negativo (acumulación de déficit) debe ser balanceada con superávits fiscales en los años siguientes” (Wyplosz, 2013). Tan sencilla es la regla que es de fácil entender para el ciudadano común y le ha permitido a ambos gobiernos poder sortear la crisis financiera del año 2009.

Otra herramienta funcional es la formulación de la política fiscal sobre la base del concepto de balance estructural. Es una de las configuraciones de política que perfeccionan las RPB teniendo en cuenta la instancia cíclica de la economía. Si bien este criterio puede ir en contra de la simpleza, puede ser formulado como una regla técnica dentro de un programa de política que de apoyo a otras reglas más simples. Por ejemplo para nivelar déficit acumulados.

Se determina la trayectoria esperada de la recaudación tributaria de acuerdo al crecimiento tendencial de la economía y se establece un nivel de gasto que sea consistente con el resultado fiscal deseado, la trayectoria potencial de la economía y de sus principales precios (el del cobre en el caso de Chile y de la soja en el caso de Argentina). De esta forma se busca aislar las decisiones de gasto público, en particular en materia de gasto e inversión social de los vaivenes del ciclo económico y de las fluctuaciones en el precio de las *commodities* de exportación. La política de balance estructural es, de este modo, contracíclica ya que permite défi-

cit cuando la economía se desempeña por debajo de su potencial y superávit en caso contrario¹⁵.

Estrechamente ligados al Balance Estructural se encuentran los fondos soberanos. Un Fondo Soberano (Sovereign Wealth Fund -SWF-, en sus siglas en inglés), es un fondo de inversión de propiedad estatal compuesto de activos financieros diversos. El crecimiento en el número y tamaño de los fondos soberanos a nivel mundial estuvo guiado por el fuerte incremento en los precios de *commodities* de exportación (petróleo, gas, *commodities* agrícolas, cobre, oro, etc.), el aumento en las reservas internacionales de muchos países emergentes y la búsqueda de mayores rendimientos para éstas¹⁶.

En lo que concierne al financiamiento del fondo, si bien en la mayoría de los casos los aportes provienen de los ingresos provenientes de la explotación de un recurso natural, pueden agregarse otros ingresos “excedentes” que obtiene el gobierno. En el caso del FEES (Chile), se entiende por ingresos “excedentes” todo superávit mayor al que implica la regla de balance estructural (de allí la relación entre ambos conceptos). Es necesario aclarar, sin embargo, que se requiere una cuidadosa evaluación de cada una de las posibilidades de financiamiento de un eventual fondo, de los usos alternativos que se les pueda dar a esos recursos y de las cuestiones operativas pertinentes.

Asimismo, se deben definir aspectos operacionales relativos al fondo soberano. Dentro de estos, se deben establecer con claridad las circunstancias que permiten realizar extracciones del fondo: por ejemplo, definir el número de trimestres consecutivos con resultado significativamente por debajo del balance estructural objetivo (establecer, a su vez, qué desviaciones respecto del resultado estructural son significativas) que se deben verificar para poder empezar a extraer parte de los recursos acumulados y aplicarlos a gasto público. La claridad y transparencia de estas reglas es de vital importancia, y es uno de los aspectos más importantes que señalan los desarrollos en la materia.

Finalmente un patrón que debe acompañar a estas reglas fiscales, es el de una institución fuerte y transparente que sea garante de que dichas reglas puedan mantenerse durante el tiempo. Tal es el caso de Gran Bretaña y Bélgica. El primero de ellos en 1997 comienza a aplicar dos reglas fiscales: a) el déficit presupuestario solo puede darse si es para financiar inversión pública (*golden rule*) y b) el ratio deuda-PBI no puede superar el 40%. Tales reglas no tuvieron el efecto esperado, razón por la cual en el año 2011 se firma una acta de compromiso nacional en la cual se mantienen principios de reglamentación fiscal pero se crea la oficina de responsabilidad presupuestaria (OBR por sus siglas en inglés) que funciona como un cuerpo independiente para realizar los pronósticos de ingresos y gastos necesarios para las gestiones futuras. De esta manera se elimina el sesgo a subestimar gastos y sobreestimar ingresos.

El gobierno belga por su parte, desde mediados de los años '90 comenzó a aplicar medidas tendientes a buscar disciplina fiscal en sus gobiernos subnacionales. Sin embargo, se destaca por haber adoptado nuevas instituciones fiscales pero sin aplicar reglas numéricas. De tal manera que se le asignó la potestad al High Finance Council (HFC, un organismo del estado nacional) de monitorear el desempeño fiscal de los diversos gobiernos subnacionales con el objetivo de alcanzar un nivel de deuda sustentable. Los resultados positivos se observan en la reducción de deuda entre 1993 y 2007 del 140% sobre el total del PBI a un 88%. Aparente-

¹⁵ En Chile, el uso de la regla de superávit estructural (instaurada en el año 2000) ha fortalecido y ha dado un carácter más formal a la política fiscal del país vecino, si bien hay que señalar que la responsabilidad y disciplina estaban presentes desde antes de la instauración de dicha regla (De Gregorio, 2007).

¹⁶ Brasil, por ejemplo, decidió constituir un fondo soberano con parte de sus reservas internacionales, para obtener un mayor rendimiento para estas y para apoyar la internacionalización de sus empresas.

mente la no adopción de reglas no produjo resultados no deseados pero es necesaria una autoridad fuerte y comprometida con el cumplimiento de su deber.

Es posible continuar con numerosos casos como Perú, Canadá y México donde la adopción de reglas fiscales que coartan la posibilidad del tesoro nacional para aplicar política discrecional y generar déficit financiado por endeudamiento público, aparentemente han tenido éxito.

En resumen, reglas fiscales e instituciones transparentes, fuertes y comprometidas parecen ser las tendencias de política fiscal imperantes en la actualidad, y por sus buenos resultados deberían ser espejo para los *policymakers* argentinos.

c. La problemática de la inflación

Es difícil establecer una definición (cuantitativa) precisa de lo que constituye una tasa de inflación óptima, o una tasa de incremento de los precios que no suponga un obstáculo a la actividad económica. Desde un punto de vista conceptual, se puede decir que la inflación es elevada (y por lo tanto constituye un problema) cuando los agentes económicos la tienen en cuenta al momento de tomar sus decisiones. Por lo tanto, lo primero que debe reconocerse es la conveniencia de alcanzar una inflación baja y estable, por lo que la preservación del valor de la moneda debe constituir la misión fundamental de la autoridad monetaria.

Al margen de las cuestiones específicas de implementación de la política económica, es esencial lograr un compromiso irrevocable y primordial de lucha contra la inflación por parte de la autoridad monetaria, que prevalezca incluso ante eventuales conflictos con otros objetivos (particularmente las necesidades de fondeo por parte del Tesoro Nacional). Es un principio básico que debiera guiar la política monetaria, independientemente de la coyuntura.

Dentro de las prácticas observadas a nivel internacional para lograr la estabilidad de precios, el sistema de metas de inflación (*inflation targeting*) ha ganado adeptos alrededor del mundo¹⁷. El atractivo de este esquema de política monetaria radica no solo en cuestiones técnicas referidas a su implementación sino también en el fuerte compromiso en la lucha contra la inflación que impone a la autoridad monetaria. El sistema de metas de inflación se basa en cinco pilares o principios (Mishkin & Savastano, 2002):

- 1) El anuncio público de objetivos numéricos de mediano plazo para la inflación;
- 2) Un compromiso institucional con la estabilidad de precios como principal objetivo de la autoridad monetaria;
- 3) No puede haber un compromiso con ninguna variable o instrumento (como la cantidad de dinero o el tipo de cambio) excepto que dicha variable contenga toda la información necesaria respecto a la tasa de inflación;
- 4) Transparencia en las decisiones de política monetaria, a través de un estrecho canal comunicativo del banco central con el público y el mercado. La autoridad monetaria debe informar los planes y objetivos fijados, así como los fundamentos de sus decisiones de política.
- 5) Existencia de mecanismos que hagan responsable a la autoridad monetaria por el cumplimiento de la meta fijada.

Es necesario hacer hincapié en los requisitos (tanto de corte institucional como técnico) para la implementación de *inflation targeting*. En primer lugar, la existencia de un indicador confiable de la inflación subyacente es crucial para la implementación de este esquema de políti-

¹⁷ También ha sido desprestigiado por numerosos autores, según los cuales la adopción de *inflation targeting* se debe a que no hay otras salidas posibles más que a méritos inherentes al sistema.

ca. Segundo, debe haber un compromiso irrevocable por parte del BCRA en la lucha contra la inflación. Tercero, si bien no es estrictamente necesario para un sistema de inflation targeting, también sería conveniente contar con una tasa de interés de referencia como instrumento de política.

En lo que concierne al tipo de cambio, las experiencias a nivel internacional sugieren que la intervención en el mercado cambiario debe ser más bien excepcional, solo para evitar fluctuaciones bruscas en la cotización de la moneda.

2. Reglas de juego clara¹⁸:

A lo largo de su historia nuestro país ha mostrado una sostenida incapacidad para lograr que su economía mantenga un alto ritmo de crecimiento como tendencia de largo plazo, situación conocida como "el retraso económico argentino". En Sánchez (2014) se postula que este retraso es consecuencia de un proceso multicausal que actuó en el largo plazo. Se sostiene allí que la debilidad institucional argentina es una de las causas interactuantes en dicho proceso, debilidad que reconoce su origen en la educación, la cultura (entendida esta tanto en su sentido intelectual como en el antropológico, es decir modalidades, costumbres, valores) y la política. En esta argumentación se sostiene que la cultura moldea instituciones y puesto que la educación actúa sobre la subjetividad misma de las personas, con ella se crea cultura, la que a su vez condiciona la política, vehículo éste para la vigencia de las instituciones y su respeto por parte de la sociedad. Y es precisamente esta relación "educación, cultura, instituciones, política" la razón de esta debilidad institucional.

Una de sus características principales es ser resistentes al cambio. Es decir perduran, especialmente las informales (costumbres, tradiciones, valores, religión) que son espontáneas, y no surgen de especulaciones, por lo que su cambio es aún más lento que en el caso de las instituciones formales. Por lo tanto, el punto de arranque de un cambio en las conductas y en las instituciones consiste en cambiar la capacidad y habitualidad operativas, la subjetividad de las personas, de manera que los cambios se consigan. Función que por cierto es responsabilidad notoria de la educación. La calidad de la educación se mide entonces por el grado de cumplimiento de esta responsabilidad (definición de calidad que no excluye sino que es complementaria de los otros componentes usualmente usados para calificar esta calidad).

Las conclusiones a las que arriba Sánchez señalan la presencia de deficiencias en la calidad de la educación -tal como allí se la define-. Esto se debe a que ella, especialmente en su nivel primario, no cumple acabadamente su rol fundamental de preparar a la ciudadanía para el logro de un sistema armónico de convivencia y a la vez de sanción social a un comportamiento anómico, es decir no ajustado a los normas sociales establecidas. Esta deficiencia cualitativa ha tenido a lo largo de décadas una incidencia disfuncional para el progreso.

No se alcanzó así la adhesión individual y social a mecanismos institucionales para la solución de las diferencias ideológicas, políticas, religiosas y de todo tipo que caracterizan una sociedad pluralista, así como tampoco se minimizaron las antinomias y desencuentros que inevitablemente surgen en el funcionamiento de toda sociedad. Y de manera frecuente a lo largo de la historia se ignoraron y violaron las instituciones formales básicas que regulan y supuestamente inciden sobre el comportamiento social, es decir, el "ambiente institucional" así llamado por Williamson (2000) (reglas formales tales como constitución, leyes, derecho de propiedad, justicia).

¹⁸ La presente sección tiene como principal objetivo avanzar en la búsqueda de evidencias que ayuden a explicar las causas del llamado "retraso económico argentino", dando así continuidad al proyecto de investigación cuyos primeros resultados fueron presentados en Sánchez, Carlos E. (2014).

En resumen, las evidencias recogidas en el estudio llevan a conclusiones que refuerzan la argumentación de incluir a la política educativa como un componente esencial de una política de crecimiento sostenido de la economía argentina¹⁹.

3. Facilitar el entorno de negocios:

Argentina hoy tiene graves falencias en el aprovisionamiento de energía, combustible, infraestructura de transporte y telecomunicaciones. Se deberían plantear las obras necesarias para enmarcarlas dentro de un plan de obra pública. Lamentablemente las necesidades son urgentes, por lo que la planificación en las diferentes áreas debería hacerse en forma paralela con equipos que estén asignados a los distintos proyectos.

En El Balance de la Economía Argentina 2010 se presenta, en el Capítulo 5, un detalle de la infraestructura argentina, haciendo hincapié en la importancia del ferrocarril para distancias largas²⁰. Asimismo, en ese mismo capítulo, se plantea el rol que cumple el Corredor Bioceánico Central como ruta de comunicación en el cono sur, siendo que en el caso particular de Córdoba, queda ubicada geográficamente en el medio de la red. También es importante mejorar la infraestructura vial dentro de Argentina debido a que, por ejemplo, el parque automotor creció un 24% en la última década. Para ello es necesario medir las rutas sobre las cuáles es necesario hacer obras.

Por otro lado, en cuanto a combustibles, Argentina en el año 2011 perdió su soberanía energética lo cual obliga al país a importar combustible, siendo que con los recursos disponibles y las inversiones necesarias podría volver a autoabastecerse. En esta área es necesario rever los últimos diez años de política, generar un marco legal propicio para invertir y aprovechar la inacción de la última década, para empezar a pensar en una matriz más sustentable.

Un punto a cambiar es generar transparencia en los contratos que se firman entre el gobierno y las empresas inversoras, y se debería gestar un marco que no pueda ser removido por cualquier bandera política. Esto ocurre debido a que las explotaciones de los yacimientos se hacen a un plazo superior a la vigencia de un gobierno e incluso sumada su reelección, por lo que la transparencia es necesaria para no condicionar a los gobiernos futuros y por ende a toda la nación. Es importante trabajar en las cuestiones ambientales, para que cada inversión sea segura desde la óptica ambiental dado que va a afectar a las generaciones futuras.

En cuanto a energía, en la actualidad existen problemas en las diferentes etapas del circuito: generación, transporte y distribución. La manera de superarlas es realizando inversiones, pero que van a ser imposibles de cargar dentro de la tarifa de los usuarios. Por ende, es necesario establecer un plan de inversiones, pensando en la sustentabilidad ambiental, y establecer arquitecturas financieras para que esos costos de inversiones se distribuyan a lo largo del tiempo, suavizando el impacto en los consumidores. Además, es necesario mejorar la eficiencia operativa y de gestión de las empresas del circuito²¹.

En relación a telecomunicaciones, según un relevamiento de la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor para el año 2012, el 20,4% del total de denuncias recibidas están vinculadas con la telefonía celular, duplicando en valor al segundo motivo, que son los electrodomésticos. Las denuncias abarcan desde paquetes promocionados que terminan saliendo

¹⁹ Por cierto, esta política educativa no debe tener solo como objetivo mejorar la calidad del sistema educacional incorporando de manera eficiente una formación cívica respetuosa de las instituciones y de la convivencia pluralista entre ciudadanos democráticos, sino que además debe atender, indisolublemente ligado a lo anterior, el objetivo de que la educación sea a la vez un instrumento apto para alcanzar altos y permanentes niveles de competitividad, desarrollo económico e inclusión social.

²⁰ Muchos especialistas hablan de más de 400 km (El Balance de la Economía Argentina 2009. Capítulo 11).

²¹ Para conocer sobre la matriz energética argentina, leer el Capítulo 6 de El Balance de la Economía 2010.

más caros, facturación errónea hasta fallas en el servicio, como que los mensajes de texto no llegan, o se reciben con mucho retraso.

Para mejorar las comunicaciones es necesario un plan de inversiones que involucre tanto al sector público como al privado. Se debe trabajar en tres pilares: reconversión tecnológica, espectro radioeléctrico disponible y nuevas antenas. Si uno falla, el sistema se degrada. A esa situación debe sumársele el apetito de los usuarios por estar conectados desde cualquier lugar, lo cual es acompañado por los cada vez más avanzados *smartphones* que inundan el mercado²².

En medio, el 25% del espacio radioeléctrico para que se realicen las comunicaciones está inactivo tras suspenderse la licitación y quedárselo el Estado para crear una empresa mayorista. Además de reconvertir y mejorar las frecuencias actuales, la falta de espectro puede en gran parte combatirse con más cantidad de antenas. La inversión corre por cuenta de las empresas, que chocan con las demoras en las habilitaciones municipales, sobre todo por las quejas que provoca entre los vecinos la presencia de las antenas²³.

4. Sostenibilidad:

El desarrollo debe ser sostenible, es decir, debe abarcar el progreso de las personas y el mantenimiento del medio ambiente. Estos puntos son importantes de cuidar por un lado, porque garantiza la paz social generando conciencia social y por otro, porque no permite que se haga un abuso de los recursos naturales. Lógicamente, los dos objetivos deben tener sustentos empíricos para ir revisando las políticas y por otro lado, en cuestiones que despierten debates, se deben llevar a cabo estudios científicos con profesionales idóneos que aporten al debate y no dejar que la sociedad en su desconocimiento apruebe o desaprobe algo. La responsabilidad social empresaria debería ir cobrando cada vez mayor relevancia, y se debería notificar al resto de la sociedad.

En el Capítulo 2, sección 5 de El Balance de la Economía Argentina 2013, son presentadas dos propuestas teóricas desarrolladas durante 2013 que buscan incorporar tales aspectos al análisis: el Índice de Competitividad Global Ajustado por Sostenibilidad, de World Economic Forum (2013); y el Índice de Progreso Social desarrollado por Michael Porter, Scott Stern y Roberto Artavia Loría (2013).

El Índice de Competitividad Global Ajustado por Sostenibilidad se basa en la siguiente definición de competitividad sostenible de World Economic Forum (2013): *“el conjunto de instituciones, políticas y factores que le permiten a una nación mantenerse productiva en el largo plazo a la vez que asegura su sostenibilidad ambiental y social”* (World Economic Forum, 2013, p. 55). En el caso de Argentina, el Índice de Competitividad Global (ICG) no cambia significativamente, considerando la sostenibilidad social del país, pero sí acusa un deterioro al ser ajustado por sostenibilidad ambiental.

Por el otro lado, el índice de Progreso Social mide las tres siguientes dimensiones:

- Necesidades Humanas Básicas: muestra el grado en el que se cumplen las condiciones esenciales para la supervivencia.

²² En la Argentina, de acuerdo con cifras de Carrier y Asociados, esa afirmación se traduce en que el 75% de los usuarios cambió su celular en los últimos dos años y que el 89% lo hizo para poder emplear un plan de datos que le permita estar online en cualquier lugar. Los celulares inteligentes ya conforman casi el 20% del parque actual de dispositivos.

²³ La OMS estableció que las emisiones de las antenas no son perjudiciales, a lo que deben sumarse las investigaciones de la Comisión Nacional de Comunicaciones y diversas universidades sobre la buena calidad de las instalaciones locales.

- **Cimientos del Bienestar:** mide el grado en el que un país ha creado el conjunto de instituciones y políticas necesarias para el desarrollo del bienestar de la comunidad en un medio ambiente sostenible.
- **Oportunidades:** mide el grado en el que los ciudadanos son capaces de alcanzar su máximo potencial.

Argentina se destaca en la dimensión “Oportunidad”, debido principalmente al buen puntaje que obtuvo en la componente “Acceso a la Educación Superior”. Menos positivo fue su resultado en la categoría “Necesidades Humanas Básicas”, en cual obtuvo un puntaje menor, debido en gran parte a la mala performance en el componente “Seguridad Personal”. En el ranking general de los 50 países que conforman la muestra, Argentina ocupa el puesto número quince.

5. Fomentar la educación²⁴ y la salud²⁵:

Una ciudadanía más culta y saludable es un pilar básico para el desarrollo. Desde el empresario se debería exigir una modernización de la gestión de la educación y la salud y una mejora de la calidad y accesibilidad. Estos dos pilares son fundamentales para igualar las oportunidades dentro de la población y para generar nuevas competencias.

a. Educación

Argentina atraviesa actualmente por una crisis en el sistema educativo. Se hace impostergable la implementación de medidas destinadas a mejorar la calidad educativa que de a poco se ha ido deteriorando en los últimos años. Cada nivel de enseñanza cuenta con su relevancia a la hora de direccionar las políticas económicas.

I. Nivel inicial de educación

La asistencia al nivel inicial, resulta ser un elemento determinante para el éxito en la trayectoria escolar del niño. Argentina hizo un gran avance en este aspecto el corriente año aprobando la modificación de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, y transformando en obligatoria la enseñanza a partir de los cuatro años de edad en el nivel inicial. Sin embargo, es preciso seguir trabajando para perfeccionar la implementación de la medida, ya que el acceso de los niños a jardín de cinco años es del 96,1% de la población de esa edad, y al de cuatro años, de 75%. Además, la probabilidad de acceder al nivel inicial es mayor para un niño que pertenece a un grupo familiar con mayor ingreso per cápita, lo cual va en detrimento de aquellos que más necesitan una buena formación.

Adicionalmente, deben exigirse nuevos criterios pedagógicos, tales como: una relación alumno-docente adecuada, que la cantidad de niños sea acorde al espacio físico del establecimiento, la formación y capacitación del docente para el dictado de clases, entre otras cosas.

A su vez, resulta trascendental el cuidado de la salud y nutrición del alumno en los primeros años de vida. Debido a los altos niveles de pobreza que se presentan hoy en Argentina (según la Universidad Católica Argentina alcanza del 27,5% de la población) y sumado al hecho que se ha ido reduciendo el papel de las familias en cuidado y contención de los niños, hasta revertir esa situación se debe afianzar el rol de los establecimientos primarios.

²⁴ Las ideas que subyacen a las expresadas aquí se encuentran en el Capítulo 4 del presente libro.

²⁵ Para ampliar sobre este tema, remitirse al Capítulo 4 del presente libro.

II. En pos de una mejora de la calidad docente

Una manera de mejorar la calidad de los docentes es mediante una mayor selectividad de la misma. Por medio de este mecanismo se buscaría reivindicar el rol del sector profesional como formador y guía de los niños. Fomentar e implementar cursos de capacitación y formación profesional, promover la inmigración de educadores expertos que puedan enseñar en las carreras de los docentes, y evaluar periódicamente²⁶ el desempeño de estos últimos, son algunas otras medidas que muchos países, incluso latinoamericanos, han ido adoptando en los últimos tiempos y las cuales deberían estar presente en la agenda política. Para ello Argentina debe en una primera instancia sobrellevar el poderoso control que ejercen los sindicatos de los docentes sobre el resto de las autoridades.

Asimismo, para lograr elevar el estatus social de la profesión, es primordial generar los incentivos necesarios para la atracción y retención de los más idóneos en enseñanza, en cuanto al reconocimiento público y salarial. Un mecanismo es a través de una mejora en los sueldos, pero siempre vinculada con el desempeño que tiene el docente y los alumnos que él forma en las diferentes evaluaciones de calidad.

III. Doble escolaridad

La falta de infraestructura, el empeoramiento de la calidad educativa (según los resultados de las Pruebas Pisa) y la alta conflictividad, lleva a que más familias opten por las escuelas privadas en detrimento de las públicas. Si se supone que este cambio es en pos de mejora educación y que aquellas familias más pudientes son las que pueden realizar esos cambios, se estaría verificando una ampliación de la brecha social en cuanto a capacidades cognitivas. Volver a una educación pública de calidad, es un derecho que todos los jóvenes deben tener para mejorar sus oportunidades.

La Ley de Educación Nacional (N° 26.206) promueve la doble jornada escolar en el nivel primario porque permite tener un mayor tiempo en el proceso de aprendizaje-enseñanza y al mismo tiempo la incorporación de actividades vinculadas al arte, actividad física e idiomas. Fortalece el rol social de las unidades educativas en lo que respecta al cuidado, nutrición, y desarrollo en un entorno saludable para el niño, sobre todo en los menores estratos de ingreso de la sociedad. Sin embargo, mientras que un 13,4% de los chicos que asisten a escuelas privadas lo hacen a una unidad de jornada extendida, para el caso de las escuelas públicas este valor desciende a 9,7% de los niños. En ningún caso se cumplió con la meta del 30% que proponía la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075) para 2010, pero sí se verifica una ampliación de la brecha.

Para contrarrestar esta cuestión, se deberían destinar recursos a la promoción de la mejora de la infraestructura y aumento del cuerpo docente en escuelas públicas, al avance en la calidad de enseñanza, y sobre todo a un aumento en los salarios que eviten conflictos gremiales, paros docentes y la consecuente disminución de horas de clases durante el año escolar. Debe reivindicarse el papel de la escuela pública y una de las maneras de hacerlo es mejorando la percepción de los padres acerca de la calidad de enseñanza de las mismas. De lo contrario, las escuelas públicas continuarán siendo consideradas residuales del sistema privado.

²⁶ Finlandia evalúa periódicamente a sus docentes.

IV. **Nuevas metodologías de enseñanza**

Con el paso del tiempo, el sistema tradicional de enseñanza en el que al docente se lo ve como una autoridad, cuya única función es impartir conocimientos al alumno de manera unilateral está quedando atrás para ser reemplazado por un sistema bilateral en donde los alumnos participan en el proceso enseñanza-aprendizaje, dialogando con el docente. Esta evolución en los métodos de enseñanza que los países más globalizados ya han incorporado, viene de la mano de la propagación de las TIC en el aprendizaje. Una implementación de nuevas tecnologías no es condición necesaria para el progreso en la calidad educativa. Necesita ser acompañado por un cambio en la metodología de enseñanza, canalizarla como una herramienta para mejorar la educación.

A su vez, especialistas consideran necesario la implementación de un plan integral que permita el máximo aprovechamiento de los recursos tecnológicos, como netbooks. Es allí en donde debería hacer hincapié a la hora de formular políticas públicas que permitan la reducción de la brecha digital.

V. **Promoción de la cultura familiar de la educación**

Uno de los grandes desafíos para la sociedad argentina es fomentar la cultura familiar de la educación. Así como en los países asiáticos tales como China y Corea del Sur ahorran toda su vida para proveer la mejor educación a sus hijos y en lo posible pagarles los estudios internacionales, en Argentina se debe buscar reivindicar el rol de los servicios educativos en la sociedad. Aunque al formar parte de la cultura forjada por la historia argentina, de a poco es posible destinar recursos a la revalorización de la educación. Podrían implementarse políticas mediáticas, premios por los mayores rendimientos de los docentes y de los alumnos entre otras cosas.

VI. **Fomento y promoción de carreras científicas**

En cuanto al nivel superior, actualmente, existe un sesgo notablemente marcado en Argentina hacia las carreras de Ciencias Sociales y Humanísticas y un bajo porcentaje de graduados en carreras de Ciencias Aplicadas y Ciencias Básicas.

Se observa en los datos publicados del año 2011 que un 59% de los estudiantes universitarios están comprendidos en la rama de Ciencias Sociales y Humanas, mientras que solo el 25% en Ciencias Aplicadas lo que tiene su correlato con las cifras del nivel medio. Sumado a esto, el número de egresados de esta última rama es el más bajo con respecto a las demás disciplinas. Es por ello que es necesario seguir fomentando el desarrollo de estas carreras científicas y aplicadas.

VII. **Internacionalización del sistema educativo**

La internacionalización de la educación consiste en la movilidad académica para docente y estudiantes, una transmisión de los conocimientos y educación a través de franquicias y cursales de universidades entre los países y la incorporación al curriculum de una visión más globalizada. De esta manera una fuga de cerebros se convierte en un entrenamiento de cerebros en el exterior, promulgando el retorno de los mismos al país. Es así que se promueve una internacionalización de la educación y una diversidad cultural.

Observando los datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO, mientras que los países que encabezan el ranking en los rendimientos de los sistemas escolares envían un porcentaje

mayor de estudiantes de educación terciaria al exterior, Argentina solo lo hace con 0,4% de la población estudiantil.

No solo importa promover la internacionalización de la educación desde una perspectiva de fomentar el estudio de los alumnos en el exterior, también se trata de captar los mejores talentos de otros países. Así por ejemplo, Ecuador lanzó una iniciativa denominada Plan Prometeo que busca el ingreso de investigadores extranjeros o ecuatorianos residentes en el país, a transmitir sus conocimientos al pueblo ecuatoriano. Para ello se le otorgan beneficios que le permitan dedicarse plenamente al desarrollo de la investigación y se le da apoyo al diseño, evaluación y desarrollo de proyectos de investigación.

VIII. Inclusión en el nivel superior

A pesar de que la universidad en Argentina sea gratuita, los estudiantes de los quintiles más bajos de ingreso son los que no logran terminar la secundaria. Esto implica que los que se benefician de la gratuidad universitaria son los más pudientes, lo que conduce a la idea de que los fondos del presupuesto nacional destinados a la educación superior son regresivos.

Una medida que podría aplicarse al nivel superior para mejorar la igualdad de oportunidades, podría ser la ejecución de un tipo de programa muy difundido a nivel mundial, incluyendo la región latinoamericana: fondos solidarios universitarios. Por medio de este, se les otorgan créditos a los estudiantes a tasas subsidiadas. El financiamiento podría ser intergeneracional de modo tal que no afecte las finanzas públicas: los egresados pagarían un porcentaje de sus ingresos de modo tal que se pueda efectuar una devolución en tiempo y forma del dinero y al mismo tiempo darle un apoyo económico a los nuevos estudiantes en su trayectoria educativa. Tal es el caso, por ejemplo, de Ecuador, Chile y Uruguay. Si bien sus programas son distintos, tienen la misma finalidad y al mismo tiempo un financiamiento intergeneracional. Su gestión debe ser auditada con frecuencia para evitar problemas de morosidad como sucede, por ejemplo, en Chile cargando finalmente el Estado con el peso.

b. Sector Salud

La importancia del sector salud radica en su trascendencia como servicio social. La Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas establece en su artículo 25 que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar”*. A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual Argentina es un Estado parte, determina que *“los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”*. Estos tratados gozan de rango constitucional, por lo que el derecho a la salud está contemplado en la ley suprema de la Nación.

En ese marco, la mejora en eficiencia es una de las acciones fundamentales para garantizar el acceso a la salud. Los hospitales públicos provinciales son pasibles de grandes ganancias en eficiencia, ya que se encuentran retrasados respecto al sector privado, llegando a triplicar el tiempo de estada del paciente. Las diferencias en el contexto socioeconómico de los pacientes pueden explicar parte de esta divergencia, no obstante la magnitud de la misma implica necesariamente problemas de eficiencia.

Solución:

- Aplicación de protocolos de acción tendientes a disminuir el tiempo de estada del paciente.

- Aplicación de sistemas informáticos de atención y seguimiento del paciente.
- Establecimiento de sistemas mixtos de gerenciamiento, respetando los principios fundamentales de gratuidad y accesibilidad.

Otro aspecto importante en términos de salud pública radica en los déficits de profesionales en determinadas áreas. A la ya extendida falta de enfermeros en el sector privado, se suman determinadas especialidades críticas. Cabe recordar que solo el 40% de los médicos de Córdoba cuentan con alguna especialización, porcentaje inferior al de quince años atrás, cuando alcanzaba el 48%. Las especialidades que presentaron mayores déficits en el sector privado en 2014 fueron anestesiología, cardiología pediátrica, medicina crítica y cuidados intensivos, endocrinología y pediatría.

Solución:

- Fomentar mediante becas o diferenciales salariales la formación de profesionales en áreas críticas

El Relevamiento de Clínicas Privadas 2014²⁷ reveló que uno de los mayores problemas para las clínicas del interior y de la ciudad de Córdoba es el acceso al financiamiento de largo plazo. Esta situación en un sector intensivo en capital y tecnología en constante cambio constituye un perjuicio a la calidad asistencial. Los prestadores de salud cuentan con bajos niveles de rentabilidad, lo cual hace necesario el financiamiento externo, además de la reinversión de utilidades.

Solución:

- Establecimiento de líneas de crédito blandas para la inversión en equipamiento para clínicas y sanatorios

6. Reforma del Estado

El Estado argentino ha aumentado fuertemente su gasto en los últimos ocho años pasando del 22% del PBI al 32%. Desafortunadamente, como quedó demostrado en el Capítulo 1, 4 y 5 del libro, este mayor tamaño de Estado no garantiza una menor volatilidad de la economía, mejora calidad educativa, un mercado laboral sustentable, entre otras cuestiones. Esto obliga a replantear el rol de los tres poderes de la República y modificar el accionar de los mismos en pos del desarrollo.

a. Independencia del Poder Judicial

La independencia del Poder Judicial frente a las presiones tanto del Poder Legislativo como, principalmente, del Poder Ejecutivo, constituye una pieza insustituible del Estado de Derecho. Este requiere que la Administración de Justicia se realice a través de un sistema procesal regular, ordenado y coherente, un sistema que garantice adecuadamente la seguridad jurídica de todos los ciudadanos.

²⁷ Realizado por el IIE. Para más información referirse al Capítulo 6.

En cuanto al magistrado en particular, el concepto de independencia del poder judicial se refiere a que el mismo debe estar liberado de estímulos y presiones para decidir conforme a derecho, para la cual hay que considerar distintos aspectos²⁸:

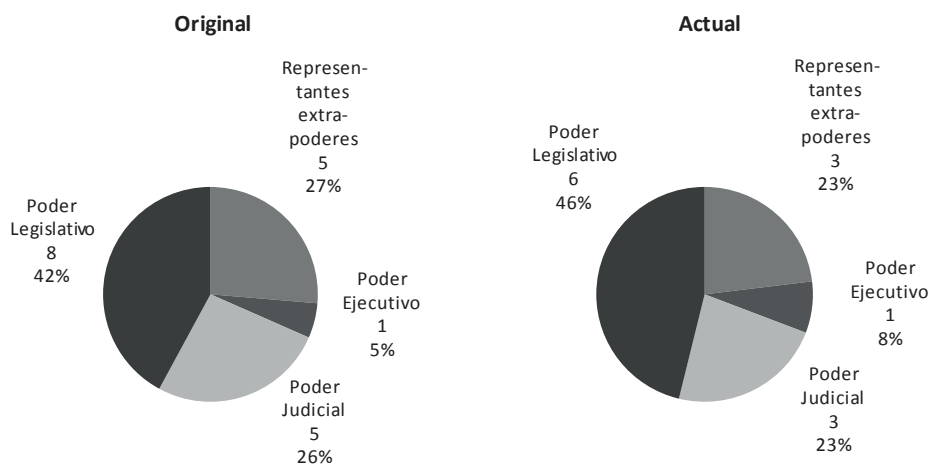
- La independencia externa del poder judicial (con respecto a los otros Poderes del Estado) se garantiza a través de asegurar la transparencia de los mecanismos de designación y remoción de los jueces y de desempeño de los magistrados, el ejercicio de la potestad disciplinaria, y la administración de sus propios recursos. Otra de las garantías tradicionales de la independencia de los jueces con respecto al poder político es el de la inamovilidad de sus cargos, sujeto a un control de los otros poderes.
- La independencia interna de los Magistrados se refiere a su independencia con respecto a Magistrados de orden superior.

b. Consejo de la Magistratura

En la reforma constitucional de 1994 se aprobó la creación del Consejo de la Magistratura, concibiéndolo como órgano de integración plural (políticos, abogados, académicos, etc.). Sus funciones son las de intervenir en el proceso de designación de los magistrados, ejercer el régimen disciplinario sobre los jueces, participar en el procedimiento de remoción de los mismos, administrar los recursos y constituirse como órgano de autogobierno del Poder Judicial.

La reforma del 2006, tal y como se representa en el Gráfico 16.1, amplía la participación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en detrimento del Poder Judicial y de los representantes extra-poderes.

Gráfico 16.1: Modificación de la composición del Consejo de la Magistratura



Fuente: IIE sobre la base de Ley 24.937.

Cuando el Constituyente de 1994 sancionó la creación del Consejo de la Magistratura por medio del artículo 114, se remarcó la necesidad de mantener un equilibrio. Según Gil Lavedra, Ricardo (1996) y otros estudiosos de la materia, la interpretación más correcta es que ningu-

²⁸ Deben interpretarse a los estímulos y presiones en un sentido amplio. Para el caso de estímulos económicos, los magistrados cuentan con una garantía salarial, la cual intenta evitar que este se sienta tentado económicamente a no fallar acorde a derecho.

no de los sectores representados sea capaz de neutralizar por sí solo la representación de los otros grupos. En otras palabras los representantes que tuviesen prevalencia no contarían con el número necesario para sesionar, e incluso resolver, por sí solos.

Actualmente, el quórum es de siete miembros y el máximo número de representantes que un partido puede tener sigue siendo de cinco. Bajo estas circunstancias, a menos que se presenten diez o más concejales, un partido puede tener mayoría directa, circunstancia que claramente contradice la interpretación de “equilibrio” capaz de respetar la independencia del Poder Judicial, mencionada más arriba. Dado que, como se explicó anteriormente, la composición original del Consejo sí respetaba el equilibrio institucional, una posible reforma a implementar sería volver a esta.

c. Facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo

Las actuaciones extraordinarias del Poder Ejecutivo en materia legislativa se prevén por la Constitución Nacional en los artículos 76 y 99 inciso 3. Solamente cuando las circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos de acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el Jefe de Gabinete de Ministros.

Si bien estas incursiones extraordinarias en cuestiones legislativas son amparadas por la Constitución, el espíritu de esta ley madre apunta a la separación de poderes (funciones), implicando que la continua delegación de facultades al Poder Ejecutivo por parte del Legislativo, o el constante uso de los decretos de necesidad y urgencia, no deberían, en principio, ser permitidos tanto por los representantes del pueblo como por el pueblo mismo²⁹.

Una posible reforma a implementar sería modificar la redacción de ambos artículos reduciendo el repertorio de interpretaciones que surge de la lectura de los mismos. Es decir, por ejemplo, especificar en el Artículo 76 qué materias administrativas se pueden delegar y qué tipo de emergencias públicas se van a contemplar, y en el Artículo 99 inciso tercero, qué circunstancias son comprendidas como “excepcionales”. Sin embargo, al hacer un detalle exhaustivo existe el riesgo de no contemplar en el mismo todas las “circunstancias excepcionales, materias administrativas o emergencias públicas”, en las que fuese necesario eventualmente que el Poder Ejecutivo actúe sobre la función legislativa.

d. El Sistema Electoral Nacional

I. Modificación del método operativo para la elección de los candidatos

En caso de que se vote más de una categoría de cargo el mismo día en el mismo distrito electoral, los ciudadanos pueden cortar las boletas y elegir el partido que mejor represente sus intereses para cada cargo. Sin embargo, las denominadas “listas sabanas cerradas” impiden la elección del candidato específico a ocupar cada puesto.

Una “lista sabana” es una enumeración de candidatos, determinado por una interna partidaria, cuyo orden no puede ser alterado por el votante. Al terminar los comicios se cuentan los votos obtenidos por cada partido de donde, mediante un cálculo proporcional D’Hondt, se determinan cuantos representantes de cada uno han ingresado al cargo. A menos que alguno

²⁹ Siempre pueden existir situaciones donde el uso de buena fe de estas facultades, en forma prolongada, sea necesario.

opte por no asumir, los puestos/bancas ganados/as serán ocupados en orden descendente por los miembros de la lista. En el Cuadro 16.3 se presentan los problemas y las posibles soluciones que enfrente las listas sábana.

Cuadro 16.3: Listas Sabana, problemas y posibles soluciones

Problemas	Soluciones
Los candidatos más importantes y conocidos de cada partido arrastran a los subsiguientes a ocupar cargos públicos, a veces sin tener méritos ni idoneidad para hacerlo (impiden la elección de un candidato específico a ocupar cada cargo).	<p>-Permitir la alteración del orden de la lista por parte del votante. Que la interna partidaria funcione como una preselección de los candidatos.</p> <p>-El ya utilizado anteriormente sistema uninominal por circunscripciones³⁰. Este sistema vincula directamente al candidato con sus votantes, identificándolos y atando su porvenir político al progreso de su distrito. De retomarlo debería establecerse un mecanismo sistemático y apolítico de determinación geográfica de los circuitos.</p> <p>-El sistema de preferencia, adoptado en la reforma de la Constitución de Córdoba de 2001³¹ que, sin variar el sistema de lista proporcional, permite a los electores marcar con una tilde a sus candidatos preferidos y cambiar, según la cantidad de estas, el orden de los candidatos. Otras variantes permitirían, además, tachar y sustituir por candidatos de otras listas.</p>
Generalmente generan una situación de dependencia desde los candidatos arrastrados a los más importantes, conocidos o a la cúpula partidaria que acomoda la lista.	Implementar las sanciones adecuadas a los partidos que no respeten la realización correcta de la interna.
La no asunción de los candidatos (candidatura testimonial), distorsiona las verdaderas intenciones de los votantes. Generalmente estos eligen una lista con la intención de “dar su voto a...”; por ende, si ese individuo no asume habrán entregado su voto a quien lo reemplace.	La candidatura testimonial existe porque la ley no la prohíbe explícitamente. Por ende lo que se necesita es dictar una ley que directa o indirectamente obligue al candidato ganador a asumir el cargo, salvo que se encuentre incapacitado para hacerlo ³² . Esta debe ser una medida a implementar con independencia del mecanismo electoral vigente.

Fuente: IIE.

Otro tema de debate en la actualidad es la posibilidad de fraude durante el proceso de sufragio, motivo por el cual diversos especialistas analizan distintas alternativas al sistema tradicional de cuarto oscuro, siendo una de las más populares es el **voto electrónico**. El voto electrónico se define como la aplicación de dispositivos y sistemas de tecnología de la información y telecomunicaciones al acto del sufragio.

A continuación se presentan las principales ventajas y desventajas de este sistema.

³⁰ Uninominal por circunscripciones: los distritos se dividen a su vez en circuitos, y en cada uno de ellos se elige un diputado.

³¹ Constitución de la Provincia de Córdoba, artículo 78: La Legislatura de la Provincia de Córdoba se integra de la siguiente forma:

1. Por veintiséis legisladores elegidos directamente por el pueblo, a pluralidad de sufragios y a razón de uno por cada uno de los departamentos en que se divide la Provincia, considerando a estos como distrito único.
2. Por cuarenta y cuatro legisladores elegidos directa y proporcionalmente por el pueblo, tomando a toda la Provincia como distrito único.[...]. Para esta lista de candidatos a legisladores de distrito único se establece el voto de preferencia, conforme a la ley que reglamente su ejercicio.

³² Debería detallarse también qué situaciones implican incapacidad, para que la interpretación no sea ambigua.

Entre sus ventajas se pueden mencionar:

- Baja de costos, tanto en infraestructura (boletas, urnas, materiales descartables, etc.) como en recursos partidarios y estatales (menos fiscales y autoridades, ya que las mesas pueden integrarse con más votantes).
- La pantalla es ordenada y clara al votante, a diferencia de un cuarto oscuro donde las boletas pueden estar desacomodadas.
- Disminuye la posibilidad de error al mostrar la opción de reconfirmar antes de la emisión del voto.
- Permite realizar la consolidación de resultados de mesa en los centros de cómputos, en forma inmediata y encriptada.
- En caso de que el sufragio por Internet estuviese incluido en el sistema, permitiría votar a las personas incapacitadas para trasladarse a su centro de votación designado, ya sea una incapacidad física o por distancia.
- Puede ser eficaz para corregir, o por lo menos limitar, ciertas prácticas tales como el financiamiento de la política desde las estructuras del gobierno, la compra de votos a través del “voto cadena”, soslayando la falta de fiscales³³.

En cuanto a las desventajas:

- Es absolutamente complejo evaluar, con certeza, las posibilidades de que una votación electrónica sea o no fraudulenta o probar que sus resultados fueron alterados³⁴. El costo de la posibilidad de sufrir un fraude a gran escala superaría entonces cualquier beneficio de velocidad o eficiencia que tenga este método sobre los tradicionales. Por otro lado, el electorado tiene que percibir la transparencia de una votación, si no cae inmediatamente la legitimidad y la confianza en el proceso.

Sin embargo existe la posibilidad de diseñar un sistema que asegure cierta veracidad al incluir desde su inicio un completo sistema de auditoría, aunque esto conllevaría un costo elevado³⁵.

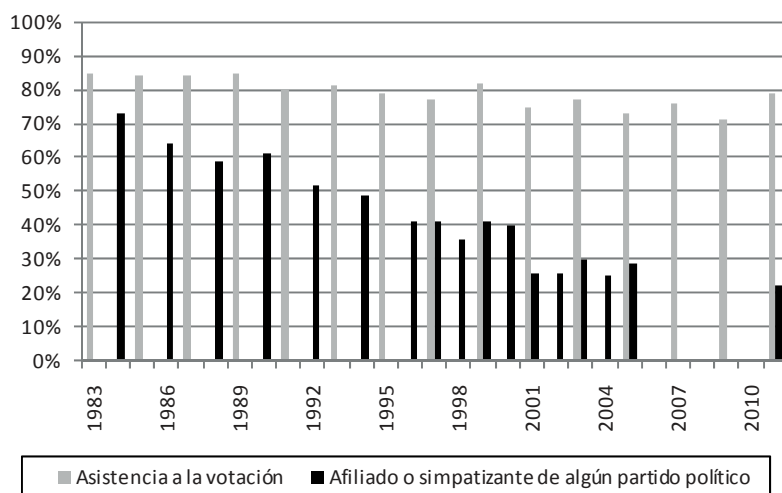
II. Problema de representatividad de los partidos

La pregunta que surge es: ¿están las crisis de representatividad y de Partidos Políticos relacionadas de alguna forma? Está claro que dadas las características de un sistema representativo, como el argentino, los candidatos a elegir en cada comicio representan un Partido, lo que permite afirmar la existencia de una relación, la cual se analiza en el Gráfico 16.2.

³³ Rosendo Fraga, artículo periodístico.

³⁴ Sentinelli.

³⁵ Países como Brasil, India, Venezuela, Paraguay, EEUU, Bélgica, España, etc. han implementado el sistema. En Brasil por ejemplo el 100% del electorado (115 millones de personas) votó por medios electrónicos en las elecciones municipales del año 2000 y en las federales y estatales (provinciales) del 2002. La norma electoral fue modificada en 1997 estableciendo como procedimiento habitual el voto electrónico y como excepcional el voto en papel. Argentina también ha realizado sus pruebas piloto en Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Ushuaia. En todos los casos los resultados han sido satisfactorios y los electores se han mostrado satisfechos con el sistema.

Gráfico 16.2: Concurrencia a las votaciones y representatividad de los Partidos Políticos. Comparación periodo 1983-2011

Fuente: IIE sobre la base de Nueva Mayoría e IPSOS.

Se observa una moderada correlación positiva entre la participación en los comicios y la representatividad de los partidos políticos: a menor representatividad menor concurrencia. Otra cuestión a destacar es la perspectiva de empeoramiento a futuro de las mismas. Si no se restaura la importancia de los partidos políticos como institución de la democracia, difícilmente se pueda revertir la tendencia de ambas variables. Las listas sábana son en definitiva un problema de los tantos que componen la crisis de representatividad que afecta a la Argentina hoy.

III. Carrera de empleado público

Un aparato burocrático de calidad³⁶ es una condición necesaria, pero no suficiente, para implementar políticas públicas correctas. Es decir, no puede impedir que los gobernantes ocasionalmente persigan políticas deficitarias, pero sí contribuye a facilitar su formulación y aplicación (Tanzi, Vito, 2000). Crear carreras de empleado público abocadas a las distintas áreas de trabajo del Estado (administrativas, de planificación, de justicia, etc.) permitiría:

- Mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos a los ciudadanos.
- Vincular la capacitación a los objetivos estratégicos del gobierno y a las instituciones.
- Despolitizar la designación de los cargos, mejorando la imagen del empleado público frente a la ciudadanía.
- Alcanzar posiciones retributivas tanto en términos económicos como profesionales a quien tenga la capacidad y voluntad de esforzarse.

Observando la experiencia de otros países, se desprende que la estructura de sus sistemas burocráticos tiene importantes diferencias con respecto al argentino. En el Cuadro 16.4 se

³⁶ La calidad del sector público se define como la característica que le permite alcanzar sus objetivos en la forma más eficiente posible.

comparan las características del empleo público en Argentina con las de otros países latinoamericanos donde ya se aplicó satisfactoriamente este tipo de medida: Brasil y Chile³⁷.

Cuadro 16.4: Empleo público, comparación entre Argentina, Brasil y Chile

	Argentina	Chile	Brasil
Condición	Similar a un empleado asalariado.	Regulado por régimen estatuario donde se establece la regulación de las relaciones laborales en el Estado.	Servidor público.
Estabilidad	Garantizada.	Garantizada.	Garantizada.
Acceso	Periodo de prueba de doce meses.	Concurso público.	Concurso público.
Sindicalismo y Libertad Sindical	Gozan del derecho a conformar libremente asociaciones sindicales y a afiliarse y desafiliarse de las mismas.	La asociación sindical está prohibida, sin embargo se garantiza la posibilidad de conformar asociaciones de funcionarios, afiliarse y desafiliarse.	Gozan del derecho a conformar libremente asociaciones sindicales y a afiliarse y desafiliarse de las mismas.
Protección a los representantes sindicales	Completa.	No hay sindicatos de empleados públicos.	No pueden ejercer sus funciones sindicales en su lugar de trabajo, ni tienen licencias gremiales.
Derecho a huelga	Garantizado.	Prohibido, aunque en los hechos sí se practica.	Garantizado.
Perfil del Estado empleador, incluyendo la gestión de los recursos humanos.	Es considerada responsabilidad del Presidente, derivando tal tarea a cada Ministro.	La cantidad de puestos está limitada, gran parte del personal del Estado trabaja bajo contrato y no de forma permanente, son actividades terciarizadas.	Es responsabilidad de un organismo autónomo.

Fuente: IIE sobre la base de Organización Internacional del Trabajo.

Una reestructuración del sistema burocrático podría plantearse, en términos de tres principios básicos, de la siguiente manera:

- Definir la carrera de empleado público.
- Establecer distintos niveles de estudios de carrera de empleado público, a medida que se avance en el escalafón.
- Acceso al cargo por concurso público debiendo rendir un examen de idoneidad.

Con el propósito de no transformar esta medida en trabas a la capacidad de gestión de los presidentes, gobernadores e intendentes de turno, es que se sugiere dejar a cargo del Poder Ejecutivo (en sus distintos niveles) la designación de los funcionarios que ocuparían los puestos superiores de cada ente³⁸.

Una posible crítica a esta propuesta consiste en que muchas actividades que realiza el sector público actualmente no requieren elevados niveles de formación. Si se obligase a los emplea-

³⁷ Para el caso chileno solo deben realizar carrera los funcionarios de los escalafones superiores.

³⁸ Salvo aquellos casos en los que corresponda a los otros Poderes del Estado ser quienes hagan dichas designaciones.

dos que realizan dichas actividades a cursar estudios superiores, se les debería pagar salarios mayores a los que amerita su función, sin mencionar que se les estaría exigiendo requisitos innecesarios para mantener su puesto de trabajo.

Ante este cuestionamiento, surgen dos posibles respuestas:

- Todas esas actividades podrían terciarizarse, dejando de esta forma que el sector privado se encargue de establecer los requisitos para obtener el empleo. Las tareas de supervisión y control de calidad, sin embargo, sería conveniente dejarlas en manos del Estado.
- La forma de la estructura organizacional es adaptable a las necesidades de cada organismo, siempre y cuando se respeten los principios básicos enunciados anteriormente.

Otra crítica se basa en las garantías constitucionales del Artículo 14 bis, el cual establece la estabilidad del empleo público. Bajo dicha garantía no se puede prescindir de los servicios de un empleado si este no aprobare los estudios requeridos según el escalafón propuesto (ver Esquema 5.5) u uno similar, en cuyo caso la carrera de empleado público pierde importancia como medida a implementar.

Nuevamente surgen dos posibles respuestas:

- Reformar la Constitución Nacional, cambiando en el Artículo 14 bis la actual garantía de estabilidad, por una de estabilidad condicionada a que el empleado cumpla con los requisitos establecidos. Sería lógico en este caso obligar al Estado (posiblemente agregándolo al texto del artículo reformado) a brindar todas las facilidades necesarias para que dicho empleado se capacite.
- Si la reforma constitucional no es una opción políticamente viable, la medida debe modificarse en tanto a su abarcatividad. Debido a la imposibilidad de prescindir de los servicios de los empleados que no reúnan las condiciones académicas que su cargo exige y dado que tampoco se los puede degradar a cargos inferiores, las restricciones deberían aplicarse como requisito para ascender. Con este sistema, coexistirían en el mismo nivel jerárquico, empleados que cumplen con los requisitos y empleados que no lo hacen, lo cual conlleva una injusticia intrínseca que puede ser subsanada, por ejemplo, con bonificaciones económicas.

e. Eficiencia del Poder Legislativo

Para analizar la eficiencia del Poder Legislativo argentino, se utiliza un caso para realizar la comparación, el de Chile. Se toma este país como parámetro de comparación debido a que diferentes organismos internacionales lo han calificado como relativamente eficiente frente al promedio mundial.

Un primer aspecto a evaluar es la calidad del output legislativo. Esta se ha medido a través del cociente entre leyes sancionadas y cantidad de sesiones en la Cámara de Diputados. Mientras menor sea dicho cociente, mayor será la calidad del mismo, ya que se supone que se dedica más tiempo a evaluar cada ley, decreto, tratado, etc. Este indicador es considerablemente menor en Chile que en Argentina. Mientras que en el país trasandino se aprueban en promedio menos de una ley por sesión, en Argentina esa cifra se ubica en torno a siete.

Otra variable a tener en cuenta es el presentismo. En promedio en los últimos cuatro años para Argentina es de un 87,46%, mientras que para el caso de Chile, dicho promedio asciende a un 92,68%. Al multiplicar el output legislativo, por el nivel de presentismo, el ratio empeora,

reflejando la disminución de la calidad del output provocada por el ausentismo de los legisladores. Si bien el nivel de ausentismo no es tan disímil en ambos países, debido a que en Argentina se sancionan más leyes que en Chile, el impacto se agrava, es decir, si un diputado falta a una sesión, los ciudadanos que él representa, pierden su voz y voto sobre un mayor número de leyes.

En conclusión, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores de Chile parecen dedicarle más tiempo y reflexión a la sanción de output en general que en Argentina, lo cual genera un mayor beneficio a la sociedad. Estos resultados están en línea con los valores asignados a nuestro país por el Foro Económico Mundial, que coloca al país en la posición 137 dentro del factor instituciones sobre 144 países. En el mismo se aprecia claramente como la percepción de los empresarios respecto a la calidad de aquellas leyes relacionadas con los derechos de propiedad sobre bienes y propiedad intelectual, la capacidad del Poder Legislativo de anular una acción ilegal del Ejecutivo y la eficiencia del marco legal en general al momento de solucionar disputas, es marcadamente superior en Chile que en Argentina.

7. Transparencia

El uso de TIC en lo público es un gran desafío que hoy por hoy tienen los diferentes niveles de gobierno, así como también los demás poderes que conforman la república. La posibilidad de mostrar lo que hace un gobierno mediante una página web y el contar con un instrumento dinámico de interacción es un paso relevante para la reforma del Estado y la generación de transparencia. Además, la revelación de información en la red permite a todas las personas disponerla, sin generar suspicacias.

El gobierno electrónico o abierto (*E-Government* en inglés) es el uso de las TIC para fortalecer el accionar del gobierno en determinadas áreas, haciendo más eficiente y eficaz la provisión de servicios, abriendo nuevos canales de acceso de los ciudadanos al gobierno y a la información oficial y otorgándole mayor credibilidad al gobierno. Al decir del Responsable de Servicios Nuevo Brunswick (Canadá) en 2001: *“La tecnología ha cambiado el modo en que vivimos, trabajamos y hacemos negocios. Las personas esperan relacionarse con el gobierno de una manera tan simple y sencilla como lo hacen con el sector privado”*.

Algunos puntos a considerar a la hora de la implementación:

- Crear un gobierno que responda a las necesidades de los ciudadanos.
- Desarrollar procesos y servicios electrónicos que generen puentes entre distintas agencias de gobierno.
- Usar el internet como medio para promover el intercambio entre los ciudadanos y el gobierno sobre los servicios y políticas, así como también para promover la confianza en el sector público.
- Wilkinson (2007), por su parte, destaca que el fenómeno del Gobierno Electrónico es más amplio que la utilización de computadoras e internet, y abarca también otras aplicaciones de las TIC como son teléfonos celulares, comunicación satelital y sistemas de información geográfica.
- Presentación de información de ejecución presupuestaria online, permitiendo la comparación con lo presupuestado.
- Canal en vivo desde la legislatura para seguir debates que se generen y sean de interés público.

Se debe destacar el esfuerzo que viene realizando el gobierno de la provincia de Córdoba en esta dirección. En el año 2014 ha oficializado la apertura de una plataforma digital, llamada “ciudadano digital” para poder llevar adelante más de 1.100 trámites y servicios a disposición de los cuales 100 están en línea.

A nivel nacional, medir el nivel de Gobierno abierto se puede desarrollar a través de un índice elaborado por la Administración Pública de Estudios de Países de las Naciones Unidas. Esta herramienta se llama Índice de Desarrollo de Gobierno Abierto (EGDI, por sus siglas en inglés). Está basado en una visión holística, y se compone de tres importantes dimensiones: alcance y calidad de servicios online, desarrollo de la infraestructura para conectividad en telecomunicaciones y capital humano³⁹.

Se debe destacar que Argentina se encuentra en la posición 46°, siendo el tercer mejor país de Latinoamérica en el ranking, detrás de Uruguay (26°) y Chile (33°). Pero se deben hacer dos aclaraciones en lo que hace a la evolución de la apertura del gobierno y al uso que le da la población⁴⁰.

En relación a la primera arista, evolución, Argentina ha retrocedido en el ranking dado que ocupaba la posición 39° en 2008, lo cual significa un retroceso de siete lugares. En este caso, lo que preocupa es la evolución negativa que ha mostrado en los últimos seis años.

Por otra parte, en lo que respecta al uso, Naciones Unidas también mide la Participación Abierta o electrónica (*E-Participation* por sus siglas en inglés). La Participación Abierta es el proceso de atraer a los ciudadanos a través del uso de la TIC en los procesos de realización de políticas y toma de decisiones de manera de incentivar una administración pública participativa, inclusiva, colaborativa y deliberativa, logrando transformar las ideas en instrumentos.

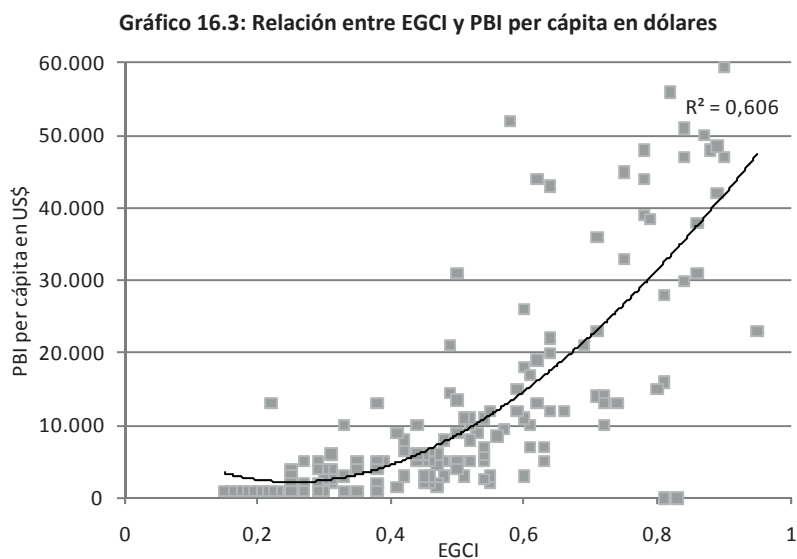
La participación abierta es el instrumento que posee el gobierno para mejorar la relación que tiene con la gente. Esta forma no reemplaza la forma tradicional de participación pública (reuniones públicas, comunicaciones escritas en las dependencias, llamadas telefónicas, boletines físicos informativos, etc.). Sino que ambas formas son complementarias y el gobierno debe considerar cuál es la mejor manera de alcanzar a los distintos grupos sociales dentro de su población encontrando las combinaciones más adecuadas entre modalidades offline y online.

En este apartado, Argentina se encuentra en la posición 54°, 31 lugares por detrás de su ranking en 2008. Aquí ya es superado por nueve países latinoamericanos: Uruguay (3°), Chile (7°), Colombia (11°), Costa Rica (14°), Brasil (24°), Perú (24°), El Salvador (45°), México (45°) y Venezuela (51°). Esto estaría indicando que no se está promoviendo la participación de la sociedad a través de los medios online.

Por último, el énfasis en desarrollar un mayor y mejor gobierno abierto, así cómo estimular la participación online, de manera comitente con la tradicional, ha demostrado tener sus frutos. En el Gráfico 16.3, se presenta una relación entre el PBI per cápita medido en dólares contra el EGCI. Claramente se aprecia que aquellos países con un mejor índice de gobierno abierto, también muestran un mayor PBI per cápita.

³⁹ El factor infraestructura está compuesto por: cantidad de usuarios de internet, cantidad de conexiones de computadoras a internet fijo, conexiones de computadoras a wifi, cantidad de usuarios de telefonía móvil y fija. El factor capital humano se compone por el porcentaje de personas mayores a quince años con capacidad para leer y entender un texto, por el nivel de inscripción de alumnos en edad de hacerlo en los niveles primarios, secundario y terciario, por la cantidad de años de escolaridad esperados, por la media de años de estudio de los adultos mayores a veinticinco años. La calidad y alcance de los servicios online se mide a través de la investigación en las páginas de los gobiernos y dependencias para evaluar los servicios y la información que brindan, la extensión a los celulares, los canales para comunicarse, la plausibilidad para grupos minoritarios, entre otros puntos importantes.

⁴⁰ Para ampliar sobre la medición de gobiernos abiertos de Naciones Unidas ingresar a: <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/#.VMt5ztKG-Ok>



Fuente: IIE sobre la base de la Administración Pública para estudios de Países de las Naciones Unidas.

8. Internacionalización⁴¹

No es novedad que entrado el Siglo XXI se asista a un contexto global cada vez más interdependiente y conectado. Más allá de las posturas a favor o en contra de la globalización y a pesar de los avances y retrocesos en el establecimiento de un mercado de características planetarias, los efectos de las relaciones económicas internacionales operan como una gran aldea global, es decir, lo que sucede en alguna parte del planeta puede tener consecuencias inmediatas en otra distante.

Esta realidad, estimulada por la revolución en informática y telecomunicaciones sumada a los avances en materia de transporte, afecta al sistema internacional dejando como resultado una estructura dinámica de poder en donde las hegemonías se vuelven difusas; y un entorno complejo caracterizado por nuevos actores que desafían el rol tradicional del Estado-nación, alterando las relaciones entre política y mercado.

El surgimiento de empresas transnacionales hacia finales del siglo pasado se constituye como una de las tendencias más destacadas del orden internacional, dando origen a un proceso fragmentado de producción de bienes y servicios articulados en cadenas globales de valor, que transformó la matriz del comercio y las inversiones en un fenómeno sistémico e integrado. Según datos de UNCTAD, esta modalidad representa el 80% de los intercambios anuales, logrando que el 28% de las exportaciones brutas mundiales sean insumos intermedios.

Ante este escenario (complejo y dinámico), el mundo se muestra como una fuente de oportunidades y amenazas de la cual es imposible desprenderse. En este contexto pensar el lugar que ocupa nuestro país en el mundo, no es solo un ejercicio de política internacional, sino que también implica un análisis de costos y beneficios para actores que exceden la esfera pública y que cada vez participan con mayor protagonismo de las relaciones internacionales.

Como resultado de estos procesos, la calidad de la internacionalización, se verifica (idealmente), entre otras buenas prácticas, mediante la presencia sostenida en mercados internaciona-

⁴¹ Este apartado fue realizado por Federico Trebuçq. Es investigador en Investigación y Proyectos, Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales, Gobierno de la Provincia de Córdoba. Profesor Titular de Economía Política Internacional, UES21. Director General, Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos.

les gracias al aprovechamiento de ventajas comparativas por un lado y al desarrollo productos y servicios diferenciados por el otro; con la participación de empresas nacionales en cadenas globales de producción, especialmente en segmentos de mayor valor agregado; y una Inversión Extranjera Directa orientada a sectores estratégicos que favorezca la transferencia de conocimiento y tecnología.

Para el caso argentino, si bien hace apenas algunos años se han logrado niveles récord de exportaciones y los flujos de inversión repuntaron después de la crisis económica y social del 2001; la situación actual presenta un diagnóstico negativo, caracterizado por una retracción en las ventas externas y la disminución del superávit comercial, la pérdida de mercados de exportación, IED en retirada y un proceso de primarización de la economía que ha concentrado el grueso de las exportaciones en solo unos pocos productos.

Las causas inmediatas de este rápido deterioro, se encuentran en parte vinculadas a un contexto internacional desfavorable marcado por una débil demanda externa ante una disminución en el crecimiento de los países emergentes, especialmente Brasil, y la lenta recuperación de las potencias tradicionales. No obstante, las causas de orden interno son las que explican estos magros resultados con mayor correlación, principalmente en referencia a políticas económicas de corte proteccionista, como la batería de medidas para restringir importaciones y el "cepo" cambiario.

Asimismo, a pesar de la coyuntura y el contexto de política económica actual, los inconvenientes registrados para la internacionalización de nuestro país parecen estar más relacionados a factores estructurales. Históricamente, más allá de algunos casos de éxito como el desempeño logrado en los últimos años en el sector agrícola, no se verifica una participación protagónica en las relaciones económicas internacionales, como así tampoco una integración efectiva de empresas locales en las redes globales de producción.

Fernando Porta (2006, 2009) sostiene que es evidente que los problemas de competitividad internacional presentados por la economía argentina, se relacionan por un lado con su especialización productiva en sectores menos complejos vinculados a las ventajas naturales, al mismo tiempo que se identifican factores del orden sistémico como volatilidad macroeconómica, mercados incompletos y sistemas productivos débilmente integrados (Porta 2006, 2009). Esto impactó en las formas en que nuestro país se desempeña internacionalmente, dando lugar a modelos divergentes que recorren el arco ideológico, desde el desarrollismo y la teoría de la dependencia hasta el liberalismo y el Consenso de Washington, pero que en ninguno de los casos han sido completados exitosamente.

Por último, el rol de la política exterior como creador de un marco de prácticas favorables para la internacionalización de empresas y atracción de inversiones, no ha cumplido un papel definido, puesto que las cuestiones económicas han estado relegadas de la agenda internacional de los gobiernos de turno y no se identifica -en un sentido histórico- una estrategia con visión de largo plazo para potenciar sectores clave que permitan una integración sustentable en los mercados internacionales, más bien las políticas de internacionalización no han estado ajenas a la subordinación de urgencias domésticas.

De acuerdo a las nociones de pensamiento estratégico que inspira este capítulo, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se proponen principios y lineamientos generales de política que deben regir para la planificación de una estrategia de internacionalización, que permita la maximización de beneficios y la integración efectiva a la economía global.

a. Principios para la toma de decisiones en un contexto globalizado

- **Enfoque sistémico:** en línea con la concepción sistémica de la competitividad, la planificación del proceso de internacionalización implica necesariamente la participación de los actores involucrados para generar consensos amplios sobre cuál es el rumbo que debe tomar la acción internacional, de modo que el debate tenga en consideración sus efectos proactivos y reactivos. En este sentido, dado que este proceso se constituye como un imperativo que afecta a la sociedad en su conjunto, las nociones de participación ciudadana y gobernanza multinivel son esenciales para la creación de mecanismos y canales de diálogo que luego sean instrumentados en políticas públicas.
- **Pragmatismo:** en los últimos años fue notoria la carga ideológica en las políticas exteriores de los países de América Latina. Esto terminó por transformarse en un velo que impidió ver la realidad (Pérez Llana 2014:13). Argentina no fue la excepción y el retraso en la integración a la dinámica de la economía global ha generado una pérdida importante de oportunidades que posteriormente se traducen en altos costos de entrada a nuevos mercados y en el desaliento a inversiones extranjeras.
- **Especialización:** uno de los problemas estructurales del desempeño internacional a lo largo de la historia reciente es que no se ha definido un patrón de especialización productiva⁴². Los beneficios derivados de esta estrategia están vinculados no solo a una mayor eficiencia y a aumentar el poder de negociación en el ámbito internacional, sino que también genera efectos de cohesión social, al integrar a los sectores público, privado y generadores de conocimiento, en un esquema de retroalimentación científico-técnico orientado al desarrollo económico y social.

b. Lineamientos generales de política para la inserción internacional

Equipo profesional de negociaciones Internacionales: organizar una estructura profesional de negociadores internacionales especializados es una herramienta esencial para el desarrollo de la política exterior y consecuentemente para la internacionalización del país. Son evidentes los inconvenientes para la creación de marcos jurídicos apropiados para el acceso a mercados y la participación de empresas argentinas en el exterior, y en igual sentido con las condiciones de entrada de productos e inversiones extranjeras. Para lograr resultados efectivos en las negociaciones los objetivos de política exterior deben estar institucionalizados de manera programática y los negociadores deben compartir una lectura estratégica del sistema internacional, a la vez de articular las posiciones con los sectores involucrados.

Política comercial moderna y federal: la dinámica que ha adquirido la economía global en los últimos años, exige cambios en la política de comercial externa de nuestro país, que tradicionalmente estuvo basada en el manejo de la estructura arancelaria y la promoción asistemática de exportaciones. El sistema de comercio e inversiones que imponen las cadenas globales de valor y el accionar de las empresas transnacionales, requieren establecer un modelo que privilegie no solo la apertura de nuevos mercados, sino la incorporación de empresas nacionales a los segmentos más atractivos de las cadenas de producción internacional.

Otra de las cuestiones a tener en cuenta para una la formulación de una nueva estrategia de política comercial externa, tiene que ver con una planificación federal. En la actualidad, casi la totalidad de las provincias argentinas, han generado sus propias instituciones de fomento y promoción del comercio exterior. Si bien hay un consenso general sobre el papel del comer-

⁴² De acuerdo al potencial vinculado a los recursos naturales, avanzar hacia los eslabones más complejos de la cadena agroindustrial representa una oportunidad para integrarse de manera exitosa a la dinámica de las relaciones económicas internacionales con productos diferenciados y de mayor valor agregado.

cio exterior en el desarrollo económico y social del país, el problema principal es la falta de coordinación de todas las iniciativas existentes. El accionar unilateral por parte de estas instituciones puede llevar a una pérdida de eficiencia y a un desgaste innecesario de los recursos disponibles.

La generación de un espacio concertado entre nación y provincias para la formulación de la estrategia comercial es indispensable para aprovechar la cercanía que tienen estas últimas a las demandas de los sectores productivos locales y materializarlas en las negociaciones internacionales, en orden potenciar las ventajas competitivas y fomentar el desarrollo de sectores novedosos, como es el caso de los servicios.

Integración Productiva Regional: dadas las condiciones del escenario global, en donde los procesos productivos, en búsqueda de mayor eficiencia administrativa y menores costos logísticos adquieren un matiz regional, el Mercosur alcanza un renovado protagonismo como plataforma de inserción internacional conjunta.

Actualmente el bloque se encuentra en una fase de estancamiento y desde hace algunos años no ha mostrado mayores progresos. Las restricciones en la circulación de bienes, la dificultad de aplicar un arancel externo común y las tensiones crecientes entre los distintos mandatarios, son solo algunos de los problemas por solucionar. Sin embargo, la atención debe estar puesta en establecer un nuevo modelo de integración basado en una estructura productiva común, que favorezca las economías de escala, la participación de pequeñas y medianas empresas, y permita competir en mercados internacionales.

Política de Inversiones: las cadenas globales de producción y sus extensas ramificaciones a lo largo del planeta, han dado como resultado que los procesos de inversión y comercio estén íntimamente relacionados y no sean fenómenos aislados. Con el objetivo de aprovechar esta coyuntura se recomienda la elaboración de un plan de inversiones de doble vía. Por un lado enfocado en el restablecimiento de bienes públicos y activos estratégicos para la atracción de capitales extranjeros, especialmente en sectores vinculados a los tramos de mayor valor agregado como servicios y actividades intensivas en conocimiento. Y por el otro, el fomento al desarrollo de inversiones off shore, para aprovechar las ventajas de localización en geografías distantes.

Finalmente, en un contexto caracterizado por la presencia insoslayable de empresas transnacionales, el apoyo a la creación de marcas de bandera nacional vinculada a una especialización productiva agroindustrial y con encadenamientos regionales, es esencial para fortalecer la integración y competir en los mercados globales, que en la actualidad tienen como protagonistas a Norteamérica, Europa y Asia.

9. Participación ciudadana

Magariños (2013) plantea un enfoque al cual denomina Argentina 4.0⁴³. El mismo consiste en fortalecer y expandir los derechos de los ciudadanos para evitar que las burocracias políticas, sindicales o los intereses sectoriales, actuando en nombre del “Estado” o del “mercado” secuestren el sistema político sometiéndolo a liderazgos hegemónicos o mesiánicos y arrojándolo a las fauces del populismo.

La democracia de masas se convirtió en la expresión política por excelencia de las sociedades libres en el siglo XX, sobreviviendo a un combate sin cuartel ofrecido por regímenes alternativos de gobierno como el fascismo o el comunismo. Su éxito sin embargo pronto la enfrentó a

⁴³ Carlos Magariños. Argentina 4.0 La revolución Ciudadana.

nuevas demandas de participación ciudadana en un mundo que se encuentra transitando un cambio de época.

Regresar a la “Plaza de Atenas” parece ser la dirección que proponen las protestas de millones de personas que utilizan las redes sociales y los teléfonos inteligentes para organizar manifestaciones alrededor del mundo, aun cuando viven en regímenes políticos de características distintas y disfruten de niveles de prosperidad económica diversos.

¿Por qué vamos a expresarnos políticamente cada dos o cuatro años y únicamente a través de procesos electorales, cuando las nuevas tecnologías amplían exponencialmente las posibilidades? Por supuesto, graduar la participación ciudadana, evaluar la escala apropiada y articularla de manera relevante constituye un gran desafío, pero parece inevitable explorar alternativas que fortalezcan y expandan los derechos civiles y políticos de la gente.

Sobre todo, porque la democracia como sistema de gobierno, especialmente en países como el nuestro, todavía tiene por delante el desafío de producir resultados concretos en materia de reducción de la desigualdad y en la construcción de una sociedad más progresista, próspera e igualitaria.

Porque así como la democracia emerge fortalecida como sistema político de las batallas político-ideológicas del siglo pasado, tiene por delante el reto de demostrar que puede mejorar aún más su capacidad de producir soluciones prácticas a los desafíos que presenta un cambio de época como el que vivimos.

Organizar un nuevo nivel de participación ciudadana que fortalezca el sistema político, mejorando su capacidad de concretar mejoras en la calidad de vida de la gente, es tal vez la mayor prueba que enfrenta la democracia en el siglo XXI

Para lograrlo, será necesario fortalecer el carácter federal de nuestra república, porque será imposible reparar el tejido social del país con provincias pobres o sometidas política y económicamente a un gobierno central.

Argentina 4.0 predica la idea de que la democracia se fortalece cuando los derechos políticos y sociales de los ciudadanos se enriquecen. El primer lugar para hacerlo está allí, cerca de la gente, en los gobiernos municipales y provinciales. Así, la política municipal o provincial se verá fortalecida, aumentará su relevancia y legitimidad y será posible de fomentar el desarrollo institucional. Para los municipios y las provincias, las instituciones serán un resguardo contra la prepotencia del poder central.

Es un camino útil para reponer el protagonismo ciudadano en la agenda política contemporánea, donde prevalezca el interés de los electores por sobre el de los elegidos. Aquellos que ven en la política un medio para alcanzar riquezas, gloria u honores se verían desalentados por un sistema que solo permite arribar a la política para servir a la sociedad. No hay que olvidar que la gente responde a incentivos.

a. Devolviéndole el poder a la gente

Pasar de una democracia de masas a una democracia de ciudadanos requiere expandir los derechos sociales y políticos de la gente. Aun cuando las nuevas tecnologías lo faciliten todo, habrá que elaborar y desarrollar mecanismos e instituciones que permitan ejecutar una efectiva mediación de ese nuevo nivel de participación ciudadana. Una participación que debe darse en el marco de un sistema representativo legítimo, buscando vincular de una manera

dinámica y moderna a la gente con sus representantes. Es necesario despertar al ciudadano que vive detrás de la fachada de cada habitante⁴⁴.

b. El rol de Estado

Para construir una sociedad donde los ciudadanos sean capaces de disponer y ejercer sus derechos civiles y políticos apropiadamente, así como de cumplir con sus obligaciones, el Estado del siglo XXI tiene que promover cuatro transiciones fundamentales a favor de la gente. La primera es la llamada “transición del desarrollo humano”, en donde se busca reducir la mortalidad y la fertilidad e incrementar la inversión en aéreas como educación, salud y nutrición. Lo suficiente como para formar capital humano sostenible. La segunda es la “transición de productividad” que implica movilizar conocimiento, habilidades, información y recursos financieros para permitirle a la economía innovar e introducir cambios tecnológicos. Consecuentemente se lograrán incrementos de productividad que permitan aumentar los niveles de ingreso y estándares de vida. La tercera es la “transición ecológica medioambiental”, para mejorar la utilización del agua, suelo y energía logrando sostenibilidad ambiental. Por último, existe la transición política, pasando de sistemas de gobierno con un bajo nivel de legitimidad y altos niveles de corrupción, hacia regímenes donde el ejercicio del poder se vuelve más transparente, abierto y legítimo. Es una transición donde el poder no se ejerce de manera hegemónica y autoritaria (cualquiera sea la fuente de ese poder) sino de manera inclusiva y transversal.

La superación sostenible de la pobreza y la marginalidad depende crucialmente de la capacidad de acumular activos en los sectores sociales más postergados. Por eso el Estado debe concentrar esfuerzo en proveer educación de calidad. Se trata de un activo intangible de un valor fundamental en la nueva economía del siglo XXI y de importancia estratégica para apuntalar el ideario político del nuevo siglo.

En el mundo de hoy, fortalecer la clase media no significa expandir la masa de asalariados. Ese era el esquema prevaleciente en el siglo pasado. Se deberá avanzar promoviendo instituciones que fomenten la formación de activos físicos en las comunidades y por parte de los individuos para organizar una verdadera sociedad de empresarios, no solo en el mundo de los negocios, sino también en los ámbitos de la asistencia social, en la administración pública y en la política, que libere la energía creadora de la gente.

Sumado a ello, las innovaciones tecnológicas que alumbran nuevos productos y mercados así como nuevos modelos de negocios, también han demostrado salvar distancias entre representantes y representados. El desafío está en que puedan utilizarse esas herramientas en la medida adecuada.

c. Las políticas públicas

Sin querer abarcar una lista completa de políticas públicas para una Argentina 4.0, se pueden definir algunos objetivos o ideas centrales, promoviendo una serie de acciones concretas: (1) crear, de manera individual y colectiva, una serie de activos (tanto físicos como intangibles); (2) desarrollar capacidades sociales que contribuyan al desarrollo económico y la participación democrática; y (3) mejorar la participación ciudadana y aumentarla, rediseñando su relación con la política y la administración de la cosa pública, especialmente a nivel provincial y municipal.

⁴⁴ Sergio Berman, *Manifiesto cívico argentino*, Ediciones, Buenos Aires, 2007, p. 16.

Estas tres áreas de políticas públicas deben apoyarse en dos dimensiones transversales que ya han sido mencionadas: el desarrollo de una educación de calidad al alcance de todos y una implementación efectiva de los mecanismos de coparticipación federal de impuestos⁴⁵. Sin una educación de calidad sería inútil promover un mayor nivel de participación ciudadana, además de peligroso.

16.7 Consideraciones finales

El presente capítulo fue llamado “construyendo una agenda de consenso”. Sobre estas páginas se han vertido contenidos y opiniones de diversos autores, pero todos orientados hacia una visión de desarrollo de país enmarcado dentro de los valores del IIE. “Libertad, liderazgo y compromiso” fue el título de esta edición del libro, y busca expresar algunos elementos que son necesarios para alcanzar el objetivo propuesto de un país más desarrollado.

Claramente, es imposible agotar en unas cuantas páginas las políticas necesarias y el rol de los agentes dentro de una planificación. No obstante, se presentaron tres grandes bloques “governabilidad, competitividad y macroeconomía” con respectivos sub-bloques “transparencia, participación ciudadana, y reforma del Estado; entorno de negocios, sostenibilidad social y ambiental, educación y salud e internacionalización; estabilidad macroeconómica y reglas claras y previsibles”. Este diagrama, junto con algunas políticas planteadas, intentan ser un “mapa de ruta” para ser debatido con otros planes y que sirva de aporte para superar los regulares avatares económicos y sociales. Lo importante es reconocer que el objetivo general es el mismo y a través del consenso se irán alcanzando acuerdos basados en tangencias ideológicas de las partes involucradas.

Al momento de establecer prioridades sobre puntos a avanzar, se encuentran urgencias en casi todos los planos, pero la independencia de muchos de esos puntos facilita el trabajo en paralelo. Un punto relevante, es que no se puede dejar la realización de la agenda recaiga solo sobre el sector público. La participación ciudadana, expresada mediante el *compromiso*, es central para modificar la realidad y como plantea Magariños (2013), pasar de una democracia de masas a una democracia de ciudadanos, en la cual se fortalezca y se reconstituya el protagonismo ciudadano en la agenda política contemporánea, donde prevalezca el interés de los electores por sobre el de los elegidos.

Por otro lado, las deficiencias sociales crecientes, con brechas más amplias entre los diferentes estratos sociales en temas de calidad y accesibilidad a la educación y la salud, afecta las oportunidades de las personas para mejorar su calidad de vida. La restricción de acceso a iguales oportunidades afecta la *libertad* de las personas, llevando a que se conviertan en rehenes del sistema político. La privación convierte a las personas afectadas en clientes de un sistema perverso que secularmente va degradando sus expectativas favoreciendo objetivos que no guardan relación con un bienestar general.

Por eso es necesario actuar y cambiar el modelo de *liderazgo* actual. La sociedad civil en su rol de controlador social y las empresas, generadoras de riqueza y empleo, tienen que volver a aumentar su voz dentro de la esfera de poder, para equilibrar el accionar del gobierno. Precisamente, se deben exigir reformas al Estado que garanticen la transparencia, la estabilidad y la eficiencia.

Libertad, liderazgo y compromiso, son pilares para ir desarrollando la agenda de consenso que se vaya construyendo y que permitan ir sorteando las adversidades para lograr un desarrollo sustentable.

⁴⁵ Para ampliar sobre este punto revisar el Anexo 1 del Capítulo 1.