"DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL"

ROBERTO FATTAL JAEF
Dr. en Ciencias Económicas
Consultor Banco Mundial
Asesor Presidencia Cámara de Diputados - Provincia de Santa Fe

---

Profesor Titular Facultades de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y de Ciencias Económicas. U.N.R. (en uso de licencia)

Introducción

Antes de entrar estrictamente en materia de ***Desarrollo Económico Regional***, es necesario hacer algunas precisiones, porque en este tiempo de la vida económica, social y política de nuestro país estamos advirtiendo la profusión de una serie de mensajes cruzados que no siempre van acompañados por el soporte del conocimiento.

Estamos en un punto en el que *la* ***información sobrepasa al conocimiento*** y, desde el punto de vista de las políticas públicas, hay que tener en cuenta que el gestor de las mismas es el Estado, y naturalmente la relación entre el Estado y la sociedad tiene que ver con la receptividad, los grados de consenso y la identificación que finalmente se produce entre las políticas y sus destinatarios, es decir, los actores sociales, que a veces tiene comportamientos compatibles con los mensajes del Estado y otras veces son francamente divergentes.

El comportamiento de la economía

Hay a dos cuestiones en particular para analizar y superar la confusión reinante:

4 ***la economía positiva***, que aborda el análisis económico en término de la realidad y de los fenómenos tal como se producen, como expresión de comportamientos - del Estado, de las empresas, de las familias, de los agentes económicos-, y

4 ***la economía normativa***, que se ocupa del deber ser. Desde este punto de vista, el análisis se relaciona con el comportamiento socialmente deseable de las variables sujetas a decisiones políticas.

Si nos dicen que el comportamiento de los factores climáticos es favorable para la producción agrícola y que por lo tanto se espera una producción agrícola abundante, un dato de mercado va a ser que en algún momento de la producción y de la comercialización, los precios de los bienes agrícolas van a bajar. Este es un **dato de mercado**, que se da por la articulación entre la técnica de la administración y la operación de un campo y el factor climático que condiciona las cantidades. Este mismo hecho hace que a un agricultor argentino le pueda ir mal yéndole bien, justamente porque les va bien a muchos agricultores del mundo. Por lo tanto, aunque produzca lo suficiente, si los precios caen, su economía se resentirá. Es decir, éste es el fenómeno de mercado.

Este capítulo, el del ***comportamiento de la economía*** en cuanto a lo que es, a los fenómenos que efectivamente ocurren en los mercados, no es un capítulo menor, sino que es muy enlazable con la cuestión del deber ser, de lo normativo.

La ***política económica***, en general, está inscripta en el campo de lo normativo, trabaja en torno a lo que **debe ser**, por eso aparece la cuestión de cambiar el curso de los acontecimientos, de las políticas para producir efectos direccionados sobre la sociedad, las cuestiones del cambio tecnológico, del cambio económico y de las reformas del Estado, funcionan en el dominio del deber ser, donde uno está buscando una relación tal que pueda producir ajustes y variaciones que alteren el comportamiento ritual, ordinario,

de los fenómenos económicos.

Entonces, si decimos que ***sin crecimiento no caerá el desempleo***, estamos haciendo una propuesta en términos de deber ser, y las políticas que corresponden a este principio entran en el dominio de las llamadas ***políticas hacia adelante***, que son aquellas en las que se tiene que expresar que el objetivo crecer vaya acompañado de las metodologías, de los cursos de acción públicos y privados necesarios para crecer; si todo se da así, el resultado esperado es la caída del desempleo.

En general, ***las políticas sociales tienen como objetivo humano el aumento del bienestar o una correspondencia entre las mismas y el bien común como efecto esperado***. Es difícil pensar que desde el punto de vista del deber ser uno trabaje para que caiga el nivel de vida o se deteriore el cuadro de factores que determinan el bienestar. No obstante, los distintos períodos históricos demuestran que a veces el resultado es adverso a lo que estaba previsto y a lo que era la inspiración de las políticas. Esto se explica teniendo en cuenta que si ***la economía es una ciencia social***, tiene como protagonistas a los hombres y a sus organizaciones, por lo que tiene una alta cuota de impredecibilidad.

Hoy -a más de doscientos años del surgimiento de la economía científica- cuando la economía tiende a la exactitud, estamos en condiciones de enunciar cuál es, con bastante aproximación, la probabilidad de que a tal receta política se esperen determinados resultados.

Cuando hablamos de ***políticas públicas*** estamos instalados en la ***etapa del conocimiento que tiene que ver con el deber ser,*** es decir, cómo es deseable, desde el punto de vista de la sociedad, que se diseñen las políticas, se ejecuten y se alcancen los resultados esperados.

Esta no es una cuestión menor, los llamados ***períodos históricos*** están caracterizados por el modo en que se han formulado, desde el punto de vista del deber ser, las propuestas para su tiempo. Cuando se analiza cómo se conformó en el tiempo la relación entre el Estado y la sociedad, pensemos en la evolución de un sistema de relación entre la entidad estatal y la sociedad.

Los ***medios de comunicación trabajan en una rigurosa confusión entre lo que es la economía positiva y la economía normativa.*** Por eso muchas veces recibimos mensajes de difícil interpretación, porque tiene incorporada tal confusión. El que no expliquen por qué con crecimiento puede aumentar el desempleo, se debe a que toman el fenómeno de mercado y lo pretenden analizar en términos normativos, con lo cual evidentemente eso no se corresponde.

Método Macroeconómico y Método Microeconómico

Teniendo en cuenta que se ha ***instalado en la sociedad la idea de que existen dos capítulos de la economía, la macroeconomía y la microeconomía*** como si fueran materias distintas, surge la necesidad de hacer algunas consideraciones sobre este punto, porque si no advertimos bien de qué se trata estaremos propensos a caer en un bache de captación del conocimiento de la realidad, y sobre todo de asumir posiciones respecto a cómo se comporta esa realidad.

La economía es una sola e indivisible, no existen la macroeconomía y la microeconomía como capítulos diferentes del conocimiento; el error es que el abordaje de las cuestiones económicas se puede hacer por medio del ***método macroeconómico*** o por el ***método microeconómico***.

La economía productiva, ***desde el método macroeconómico, se refiere a***

la economía que representa el comportamiento de todas las empresas.

La empresa individual, por su parte, es objeto de un enfoque microeconómico, son los números de un agente de la economía y ***la economía del sector*** es el abordaje del comportamiento de todas las empresas que pertenecen a un sector, es un camino intermedio.

Por lo tanto, el enfoque macroeconómico de la producción analiza el comportamiento del Producto Bruto Interno, que es el valor agregado de la economía como un todo.

Si queremos estudiar cómo le va a cada trabajador en sus relaciones con la empresa, cuál es su nivel de remuneraciones y cómo funciona el gasto familiar por unidad, estamos introduciendo la ***teoría del consumo*** y la ***teoría del ahorro*** en un enfoque microeconómico del consumo y del ahorro.

Si lo tratamos a nivel del ***conjunto de la sociedad***, todos los que trabajan son perceptores de ingresos, y también los que no trabajan y los dueños del capital, que a veces tienen la alternativa de no trabajar. El enfoque tendrá como base de análisis el **método macroeconómico**. Si hacemos una encuesta y decimos que da la sensación que la economía individual va mejor cuando la sociedad consume más, significa que para que la sociedad consuma más se requiere que partes substanciales y crecientes de su ingreso sean destinadas al consumo. Por lo tanto, en la consideración individual, familia por familia e individuo por individuo, uno podría decir que en el mayor consumo se encuentra el mayor bienestar y que aquella frase que dicta que el **"ahorro es la base de la fortuna",** era fruto de cierta avaricia y no de una mayor racionalidad desde el punto de vista del bienestar.

Ahora bien, saliendo del ***método microeconómico de base individual de análisis***, las recetas postulan que las economías que no ahorran lo suficiente, y que consumen relativamente más, son economías destinadas a crecer menos, a tener menor potencialidad en el tiempo y, por lo tanto, garantizan en el tiempo menores estándares de vida.

Esta es una confusión clásica, por lo tanto, si uno escucha a un cronista que relata que aumenta la producción industrial, pero la PyME no aumenta sus ventas, el quiosco de la esquina no vende lo suficiente, etc. una cosa es la ***teoría económica*** y otra es la ***sensación térmica*** -la crónica ha incorporado las cuestiones meteorológicas a la economía-. Se trata, entonces, de que al que le va bien y consume desenfrenadamente tiene satisfacciones en el presente, en el futuro veremos qué le pasa, porque justamente la **definición del ahorro** es: "la abstención del consumo presente para consumir en el futuro".

En la ***economía individual por el método microeconómico*** no hay una receta, cada uno puede optar por situarse en tal o cual nivel de consumo. El consumo, como expresión de satisfacción y de bienestar individual, en el enfoque microeconómico, resuelve esta cuestión.

En el ***enfoque macroeconómico***, en cambio, las economías que ahorran menos del 20% del PB tienen, con el tiempo, serios problemas de crecimiento, de empleo, de estímulos para la producción, y algunos desequilibrios que luego rebotan en fenómenos como los inflacionarios, los desempleos agudos, la desactualización del aparato productivo, el atraso de la inversión social, en Estados débiles, porque cuando hablamos de consumo y de ahorro hablamos también del Estado. El Estado que gasta los recursos del presupuesto tiene ahorro cero, el que no gasta una parte del presupuesto tiene un cierto ahorro y el que gasta excediendo los recursos tendrá ahorro negativo o déficit.

Cuando uno incursiona por el estudio de la economía unidad por unidad, trabaja con el ***método microeconómico*** y estudia la realidad de la empresa 1, de la empresa 2, de la empresa 3 , de la familia A, B, C, D, etc. Cuando estudia el conjunto de empresas en un sector de la actividad, hace un trabajo de agregación, intermedio pero específico, actividad por actividad; y cuando estudia el todo trabaja por el ***método macroeconómico***.

Acá aparece la cuestión de la ***falacia de composición***: *de lo general a lo particular uno puede sacar conclusiones*, en cambio de lo particular a lo general no se puede hacer lo mismo. La solución individual tapa el efecto de la solución general; esto, llevado a la **economía** permite explicar lo siguiente: "si nos dicen que el PB, que representa el valor agregado de toda la economía, crece aceleradamente, es seguro que en promedio, la mayor parte de las empresas estarán comportándose en la misma dirección que este número, esta es una cuestión matemática. Porque si la mayoría de las empresas no se estuvieran comportando en dirección de este número tendríamos otro sensiblemente menor. De modo que se puede sacar como conclusión que ***cierto nivel de la tasa de crecimiento siempre está acompañado por una conducta convergente en el mismo sentido de las unidades económicas que más aportan al mismo***.

En ningún manual de la teoría se dice que para que uno se dé por conforme tienen que crecer todas las empresas y todos los sectores al mismo tiempo y con la misma intensidad, porque esta es una regla de la uniformidad y no de la equidad, que forma parte únicamente de los ***métodos de planificación socialista***, donde al planificar el comportamiento de la economía se trata de que todos converjan al número deseado.

En la ***dinámica de un sistema capitalista*** - cuyo carácter de tal viene dado por la propiedad de los medios de producción- esto es imposible; aquí no existe la planificación del sistema y de los resultados, lo que sí existe es el control del comportamiento del sistema y de los resultados, para analizar cómo los comportamientos se apartan o se alejan, cómo se reparte, etc..

Por lo tanto, cuando a un dato sobre el ***crecimiento de la economía*** se lo pretende minimizar buscándole la mayor o menor dispersión, es decir, si todos se comportan en el mismo sentido o no, y si esta cuestión se subordina a que todas las unidades económicas estén comportándose en el mismo sentido, estamos incurriendo en ***un error conceptual*****,** porque no hay una regla que garantice que tan diversas actividades puedan comportarse tan uniformemente.

Hoy lo que está pasando es que el ***sector industrial de la economía*** está acusando números espectaculares y tenemos también una cierta dispersión, es decir, que existen actividades que son motrices, impulsoras, catalizadoras, y otras que van atrás, por cuestiones de mercado interno en algún caso, de mercado externo en otros, cuestiones relacionadas con las discriminaciones entre mercados, y cuestiones vinculadas con la propia capacidad de las empresas. No podemos suponer, ni que todas las empresas tienen el gerenciamiento adecuado, ni que ninguna lo tiene, pero que hay diferencias es un hecho.

Consideraciones acerca de la Competencia

Con respecto al tema de la ***competitividad*** existe un grave problema, porque tal como está planteado el concepto de la competencia, sugiere la idea de que es la guerra de unos contra otros. Por lo tanto, cuando uno dice que es mejor que haya competencia y no monopolio, en realidad está pensando que en un esquema de competencia las empresas se pelean entre sí, y tal vez, los precios bajan, lo cual ayuda a la economía del consumidor, o bien que unas pelean contra otras hasta el punto tal de que algunas son barridas del mercado, y entonces uno piensa que éstos son los efectos esperados de la competencia.

En realidad, ***la competencia pura***, en el análisis económico, ***no es una competencia por precios.*** Cuando se hicieron las construcciones teóricas, la competencia pura era un modelo que garantizaba que cualquiera pudiera entrar y salir del mercado cuando quisiera, pero al consumidor, al usuario, a la empresa que es cliente de otras empresas, le da lo mismo comprarle a cualquiera porque los bienes son homogéneos, no se diferencian entre sí, y además hay tantas empresas que el precio no es la cuestión de la competencia, puesto que se compra por el producto.

Este era el origen; luego, la transformación del concepto de competencia pura o perfecta, en la competencia de la que hoy se habla, es lo que en los manuales se conoce como el *paso a la competencia imperfecta o impura.* Y la ***competencia imperfecta o impura***, es lo más parecido que hay al monopolio; la prueba está en que en un estado intenso de competencia imperfecta el resultado es el monopolio, porque se cae en la lucha de todos contra todos y queda uno solo. La expresión de esto es, en primer lugar, el precio; en la ***competencia imperfecta*** una empresa se diferencia de la otra en el precio, aún para el mismo producto. Pero no es la única expresión.

Los ***métodos monopólicos de competitividad*** tienen que ver con el precio, con la marca, con el envase, con la ubicación geográfica, con la financiación, con la publicidad, con la simpatía, etc., de manera que empiezan a aparecer prácticas de diferenciación. Por lo tanto, todo lo que es ***competencia por diferenciación*** se denomina la ***competencia monopólica***, y en un caso agudo en el que las empresas se vayan destruyendo unas a otras termina inexorablemente en un monopolio.

Por el otro lado, hay actividades que son monopólicas casi por definición, y digo casi porque hasta hace algunos años lo eran por definición, como lo son los ***monopolios naturales***. Un ejemplo podría ser el caso de que el gobierno de Santa Fe quisiera privatizar la empresa de la energía, una empresa que transporta y distribuye electricidad. *El transporte de electricidad es un monopolio natural,* no se puede transportar electricidad para Rosario y Gran Rosario, para Venado Tuerto y alrededores, para Reconquista y alrededores, etc. A lo sumo, podemos decir que si tomamos la provincia y la dividimos en dos partes, por ejemplo, centro-sur y centro-norte, encontraremos dos mercados de aproximadamente el mismo tamaño, con lo cual podríamos tener dos operadores para la *Empresa Provincial de la Energía*, pero no hay espacio para tres operadores. Del mismo tipo es el caso de las empresas de telecomunicaciones, porque hay inversiones físicamente indivisibles. En cambio, en la *Empresa de la Energía de Buenos Aires*, se pudieron armar dos o tres unidades de negocios, la de la generación , la de la distribución y la del transporte, dividiendo la provincia de Buenos Aires. En estos casos hay una configuración que naturalmente tiende al monopolio, y que ha sido motivada en parte por la tecnología; allí donde la tecnología permite dividir, los tamaños son más chicos, cuando la tecnología no divide, los tamaños son más grandes. Entonces, cuando se privatiza no hay una transferencia estatal al monopolio privado, en realidad, hay una ***transferencia de un monopolio estatal natural a un monopolio privado natural***.

Ahora bien, si uno tiene una actividad divisible, susceptible de competencia, y la transfiere en términos de monopolio, entonces sí está adoptando una decisión deliberada de monopolizar, que habrá que ver cómo fundamenta llegado el caso.

En términos generales debemos considerar, en primer lugar, que la Argentina constituye una región en sí misma, un espacio dentro de una región más grande que es Sudamérica, y , en segundo término debemos enfocar la atención en las regiones intra-República Argentina, pero antes es importante tener conceptualizadas estas cuestiones, de modo de no caer en errores comunes acerca del método, de los agregados y de esta cuestión de la competencia mal entendida y del monopolio.

Para cerrar este capítulo de la exposición es importante destacar que, en ***políticas públicas en general, y en política económica en particular***, el calificativo

nunca debe hacerse en términos de bueno o malo; ***no hay políticas buenas y políticas malas, hay políticas compatibles con el objetivo y políticas incompatibles con el mismo.*** Si uno quiere tener un impuesto imperceptible que se mete mecánicamente en el bolsillo de toda la gente y no le pide permiso, promueve políticas inflacionarias porque, por definición, la inflación es un impuesto; si uno quiere tener un impuesto redistributivo, trabaja sobre las ganancias progresivas. El asunto es la compatibilidad entre el criterio, el método, la receta en que se expresa eso y el resultado esperado. Si nos dicen que la economía crece pero el ingreso per capita, tomada la población como primera aproximación del bienestar, no crece, es porque algo falla. Esto se relaciona con los ***datos de la realidad y la sensación térmica de la realidad***.

¿ Cuál es la causa por la cual, habiendo crecido la economía, medida por el PBI, desde 1990 a la fecha como no lo hizo en ningún período de 6 años en la historia económica de la Argentina, tenemos la sensación de que el efecto en términos de bienestar, de satisfacción, de objetivos personales, no está cumplido?.

La mejor aproximación para responder a esta pregunta es que recién al finalizar 1996 el ingreso *per capita*, es decir, el cociente entre el PBI y la población, es apenas 2,1% más alto que en 1974. Comparando, tenemos la sensación de que estamos todavía sin haber arrancado; lo cierto es que desde 1974 hasta acá, en veintitrés años, la población creció aproximadamente el 30%, mientras que en términos de bienestar y bien común, se ha crecido apenas el 2,1%. Esto quiere decir que, teníamos un retroceso personal promedio per capita debido a los desastres macroeconómicos de la década del ´80.

En 1975 se descalabra tanto el sistema político - que termina después en la *solución autoritaria militar* - como la economía, instalándose un modelo económico que produce la más amplia regresión histórica, que es el impuesto inflacionario exacerbado. Después vienen las correcciones que sacuden la inercia en el comportamiento de la economía para poner un poco a las cosas en caja, pero, para pasar del nivel del ingreso per capita del ´74 a 2,1 %, que es casi lo mismo, pasaron veintitrés años de la vida de todos.

Nuevos tiempos económicos. El rol del Estado

En todos los tiempos históricos hubo ***Mercado*** y ***Estado***, lo que cambia es la modalidad de la relación y la intensidad de la misma; a veces el Estado aparece avanzando sobre los mercados, y a veces aparecen los mercados avanzando sobre el Estado. Y esta ha sido materia de innumerables simposios. En Singapur en el año 1991 se realizó uno cuando ya estaba lanzada la cuestión del crecimiento económico vía la competitividad, la liberación de los recursos públicos, la tecnología, y la eventualidad de que el crecimiento acelerado pudiera ir acompañado de desequilibrios sociales por problemas de distribución del ingreso.

La otra cuestión que debe quedar clara es que ***no existe un tiempo para la producción y otro para la distribución.*** Todos los días, desde el momento en que hay recursos productivos que producen bienes y servicios, y factores de la producción, que somos nosotros, las máquinas, las tecnologías, los recursos naturales, etc., a cada rato hay ***producción y distribución***. Si quisiéramos medir los salarios, los ingresos y la producción por minutos, tendríamos ese dato. Y de eso se trata la ***distribución***, de cómo el valor agregado de la economía, que es una masa de bienes y servicios, se traduce en los salarios de los trabajadores, el beneficio de los empresarios, los intereses de los capitalistas, la renta de la tierra y los impuestos que recauda el estado; éste es un ***proceso continuo*** del cual no se debe hablar como si primero viniera el tiempo

económico, luego el tiempo social, etc.. Los tiempos son simultáneos, y las economías y las políticas públicas tienen más o menos suceso según cuán rápidamente se adaptan al estado anímico y a las demandas de la sociedad.

è ***¿Cuáles son los factores que determinan un aumento en el standard de vida, como un indicador de bienestar, de bien común, etc.?.***

4*El incremento del producto por persona ocupada.* Si después de veintitrés años nos encontramos casi en la misma situación, este punto no ha contribuido significativamente a elevar el standard de vida de los argentinos.

4*El aumento en el empleo,* que significa el acceso a la generación de ingresos que produce el proceso económico.

4 *La mejora de los términos del intercambio*. A la Argentina le está yendo bien en cuanto a las exportaciones, debido a la revalorización de los precios agrícolas y algunos industriales, y porque además ha corregido los factores que hasta ahora atentaron contra la exportabilidad de los bienes que produce el país.

4 *El estímulo al ingreso de capital externo desde el punto de vista económico*. Un error que se ha cometido con frecuencia ha consistido en creer que quien compra acciones en la Bolsa invierte, cuando en realidad lo que hace es ahorrar en acciones. El que invierte es el que aumenta la capacidad de producción de la economía, éste es el único concepto de la inversión. Hay **inversión física** si se aumenta la capacidad de producción mediante una máquina e **inversión humana** si se aumenta la capacidad de producción por el lado de la técnica, etc..

4 *La reducción del nivel de inversión por aumento del consumo presente.* En las sociedades que en este tiempo, como las del Sudeste asiático o Chile, están ahorrando por cada peso de valor agregado entre 35 y 55 centavos, es decir, sociedades de altísimo índice de ahorro macroeconómico, si se propusieran ahorrar 5 centavos menos para darse algunos gustos, lo que se produciría sería una sensación de aumento del standard de bienestar.

En Argentina la ***tasa de ahorro*** recién ahora se está instalando otra vez como era en 1974 en el orden del 20% apuntando al 25%. Ahora, el aumento del nivel de vida tiene una relación positiva con la competitividad, pero no es excluyente, porque la competitividad es un sistema de puja entre las empresas argentinas y las del exterior y entre empresas del propio país. Estos términos, tienen una relación positiva siempre que el efecto de la competitividad sea el esperado. Ahora hay competitividades que terminan en monopolios, y entonces el efecto no es el esperado sino que es inverso. Cuando, a pesar de la aparente pelea, los precios aumentan, esto va en contra del interés del consumidor y debe recordarse que el consumidor es el primer captador de bienestar.

La competitividad está relacionada entonces con el aumento del standard de vida pero no es excluyente, y a veces puede tener un efecto opuesto.

La dinámica de la ***economía doméstica*** aporta decisivamente al aumento del standard de vida. En los grandes países del mundo, como los Estados Unidos, si sumamos exportaciones más importaciones estaremos en aproximadamente 20/22 puntos de su Producto Bruto. Si en la Argentina, hoy sumamos importaciones más exportaciones estamos aproximadamente en 16/17 puntos. Esto quiere decir que el tamaño de la economía doméstica, el otro 83/84%, se resuelve hacia adentro, de ahí la

importancia de este concepto.

El concepto puente es el ***aumento de la productividad***, que se refiere tanto a la economía estatal como a la economía privada.

La productividad es un concepto relativo que mide dos cosas:

4 ***la productividad de la mano de obra,*** por el aumento del Producto por hora, día o mes trabajado;

4 ***el aumento de la productividad estatal*** cuando por cada peso de gasto público se logra mayor cantidad de unidades, de bienes y de servicios;

La relación que se establece, teóricamente, es que cuando aumenta la productividad, en el caso del trabajo, deberían aumentar los salarios, entonces ése es un factor que impacta directamente sobre la probabilidad de que aumente el standard de vida. La potenciación de los efectos de mayor productividad y competitividad depende de la inversión pública en infraestructura, y del efecto esperado de la inversión pública y privada en educación, investigación y desarrollo. Esto es medular para pensar lo que debe ser el Estado de acá hacia adelante, un ***Estado con visión, con potencia en términos de futuro***, el Estado que mejor resuelve estas cinco cosas:

4 *generar un orden jurídico confiable para el resto de la sociedad;*

4 *hacer funcionar la economía en condiciones de equilibrio macroeconómico*, de lo cual lo más importante, desde el punto de vista social, es la estabilidad de la moneda.

4 *el volumen de la inversión social del Estado y la inversión en infraestructura*, entendiendo por inversión social la que tiene que ver con la educación, el entrenamiento y el re-entrenamiento e los recursos humanos;

4*las políticas del Estado para el equilibrio social*, es decir, para atender las necesidades de los sectores vulnerables de la sociedad;

4*las políticas de defensa del medioambiente.*

Interacción del sector público con el sector privado

Esta interacción se manejaba en la década del ´60 en términos de lucha de clases, de contraposición centro-periferia, es decir, en términos contestatarios, como el Estado opuesto a los designios de la sociedad.

En la década del ´70 se dio una transición política, sobre todo en América Latina, cargada de autoritarismo; luego, hacia los años 80, signada por el retorno a la democracia; y en estos años de los 90 el paradigma es ***construir una nueva relación entre el Estado y la sociedad basada en dos puntos***:

4 *la descentralización como expresión de un nuevo sistema de relación,*

4 *un nuevo concepto acerca de lo que es la materia y el alcance del sector público y el alcance y la materia del sector privado.*

Estas son las dos grandes cuestiones de este tiempo.

Entonces, podemos decir que la ***economía de mercado pura*** no garantiza el

equilibrio social. Esto es cierto, porque en el mercado, en ausencia de un árbitro que debe ser el Estado, cada sector, cada empresa, cada grupo social trata de optimar su resultado particular, con algo de egoísmo o de individualismo, si se quiere.

La ***economía de mercado*** puede ser necesaria para el logro del equilibrio social, pero no suficiente, puesto que por sí sola no puede garantizarlo.

En el polo opuesto se encuentra el concepto de ***intervencionismo*** que es un concepto del capitalismo, que alguna vez, en las luchas políticas y sobre todo en las universitarias, fue planteado en términos de capitalismo de Estado. El ***intervencionismo***, llevado a su máxima expresión, por fuera del sistema capitalista es la planificación socialista, y esta por definición es autoritaria, porque impone los resultados al comportamiento de los agentes económicos.

Entonces, la ***relación sector público - sector privado*** es deseable en un sentido dinámico e interactivo, es decir, de ida y vuelta; cuanto más flexible sea la relación entre el Estado y la sociedad mejor podrá adaptarse, por ejemplo, a cuestiones como la descentralización.

Una cosa es tejer la macroeconomía, la macropolítica, la macroeducación, la macrosalud, por parte del Estado nacional, y otra cosa es federalizar, primero en la escala provincial y después, lo que sería nuestro tema puntual, en la escala de la región o de la unidad administrativa futura de la descentralización, que son los municipios.

El Estado no es, como pretende el liberalismo ortodoxo, una unidad política que debe estar reducida a su mínima expresión, a lo que los críticos de la ortodoxia denominan el “Estado ausente”.

¿Cómo se mide, en realidad, la participación del Estado en la economía?. Uno puede decir de tal o cual gobernante que es autoritario, voluntarista, activo, etc., pero éstos son todos conceptos cualitativos; la medida de cuanto gravita el Estado en la relación con el resto de la sociedad viene dada por el gasto que realiza el Estado, es decir, ***el tamaño del Estado medido por medio del gasto público***. Hoy, desde este punto de vista del gasto, nadie puede decir que el Estado no está activo; sí puede objetarse que está erróneamente activo, insuficientemente activo desde el punto de vista de los resultados, desequilibrado por carencias tecnológicas y de recursos humanos adecuados, y por la relación entre la gestión del estado y la corrupción.

En el caso de los países en desarrollo el gasto del gobierno central, está en alrededor del 25% y 30%; por lo que puede inferirse que el gasto consolidado con gobiernos provinciales y municipales, está por arriba del 40%. En el caso de la Argentina, el gasto consolidado de la Nación, provincias y municipios, está en aproximadamente en el 31% del PBI.

El ***gasto público en la Argentina*** es, en términos de Producto, menor que el del mundo desarrollado. Esto puede darse por distintas razones: porque el Estado no hace ni gasta en algunas materias en las que debería hacer y gastar, o bien porque se ha desprendido de algunas actividades que ha librado, tal vez en exceso, a la gestión privada. El ***funcionamiento del Estado***, teniendo en cuenta el impacto social que tiene la funcionalidad del Estado en términos de bienestar, también puede ser mensurado en términos de eficiencia. Puede darse el caso de la existencia de un Estado con poca capacidad institucional, es decir, poca capacidad de generar, ejecutar y desarrollar políticas, éste sería el caso de un estado que tiene poca capacidad institucional y que quiere hacer de todo, aún lo que no sabe o no debe hacer. Esto es típico de las etapas en las que se mezclan los objetivos de enseñar mejor y producir acero, armas, o cosas por el estilo, sobre todo en el ***Estado Empresario***. Entonces, un Estado con poca capacidad de gestión y gran dispersión de esfuerzos tiene, por lo tanto, menos eficacia.

Si el Estado no aumenta su capacidad institucional pero concentra sus esfuerzos, podrá avanzar rápidamente en la ponderación de eficacia. Y en las políticas de más largo alcance, el objetivo es que el Estado aumente su capacidad institucional y concentre los esfuerzos para lograr niveles de eficacia más altos.

Este esquema en la realidad tiene toda la complejidad que implica el Estado como organización, que implican las desviaciones de los óptimos, como pueden ser las burocratizaciones, los resabios autoritarios en el funcionamiento del Estado, y una sensación de que dentro del Estado da lo mismo todo, es decir, da lo mismo la calidad de los recursos humanos, de los recursos físicos, y por lo tanto de los resultados.

Todos los programas de ***Reforma del Estado*** tiene como primer capítulo aumentar la capacidad institucional, que en términos del Banco Mundial o de los organismos multilaterales de crédito, se denomina ***fortalecimiento institucional***, que implica fortalecer al Estado humana, técnica y materialmente para alcanzar niveles superiores en términos de resultados.

Con respecto a cómo se relaciona el Estado con la sociedad, el Estado puede ser más o menos confiable, respetado o no por la sociedad, y ésta es la columna vertebral de un modelo de gestión social de las políticas públicas hacia el futuro, máxime cuando estamos proponiendo la descentralización, acercando el Estado a la gente, bajando los niveles territoriales de la vinculación de Nación a provincias, de provincias a municipios, etc.. Todo esto se mide por ***métodos indirectos,*** por el método de la ***encuesta***, por ejemplo.

Si observamos el nivel promedio de los países de la **Organización Europea de Cooperación y Desarrollo**, veremos que los países que alcanzan el **nivel 1** son los que en una encuesta entre empresas internacionales, aquellas que invierten en diversos países del mundo, respondieron un formulario conformado por diversas preguntas puntuables entre 1 como valor óptimo y 0 como valor pésimo, acerca de algunas características que hacen que el Estado resulte más o menos confiable para las empresas, para los inversores, para la gente que trabaja a riesgo en las economías. Toda esa información después se standarizó y se estableció que para las economías, ***el 1 es el nivel óptimo de confiabilidad*** en cuanto a las relaciones entre ese segmento de la comunidad y los Estados en los países ricos.

En el **Asia Meridional y Sub-meridional** el número está por encima de 0,8; en el **Oriente Medio y en el Norte de Africa** también es fuerte, porque en estos países hay mucha mayor dependencia del Estado, no es que sea tanta la confianza sino la subordinación, debida a cierta cuota de autoritarismo, sobre todo en el Oriente Medio; después vienen los países de **Europa Central y Oriental**, los países de **América Latina** y el **Caribe**, los países del **Africa sub Sahariana** y, por último, la **Comunidad de Estados Independientes**. Los países **ex-URSS** son hoy los menos confiables, y eso se nota en los alineamientos, pero no solamente en esta categorización de la encuesta en cuanto al Estado, sino por los correlatos que esto tiene. Cuando el nivel de confiabilidad del Estado es alto, la tasa de crecimiento del producto también es alta, comparativamente a cuando el Estado merece mediana confiabilidad y baja confiabilidad. De allí que cuando uno escucha hablar de la ***confianza de los inversores, credibilidad, confiabilidad, reglas de juego claras,*** etc., no son cuestiones menores; parecen un poco abstractas, incluso lejanas o subjetivas, pero debe entenderse que el capital, que es un factor productivo que funciona a riesgo, evidentemente es más compatible con reglas de juego estables más seguridad jurídica, que con las reglas de juego inestables con menos seguridad jurídica.

Existe una ***relación entre la confiablidad del Estado y el comportamiento del crecimiento.*** Y lo mismo sucede con el comportamiento de la inversión, es decir, mayormente se invierte en aquellos espacios políticos y geográficos donde el Estado merece mayor confiabilidad que en aquellos donde no la tiene.

Análisis de la Corrupción

La distorsión de las políticas públicas*, *¿tiene poco, mucho o nada que ver con la corrupción?;

La ***corrupción*** en el sentido vulgar de la palabra se da cuando un funcionario "mete la mano en la lata"; ése es un concepto erróneo porque los más altos funcionarios normalmente no "manejan" dinero, de manera que no pueden meter la mano en la lata, lo que no quiere decir que no se vean involucrados en corrupciones. El concepto simplificado de meter la mano en la lata no es un concepto relevante de la corrupción. Tal es así que los avances en ***teoría política*** y en ***teoría económica institucional*** más recientes trabajan justamente en cómo armar modelos explicativos de la corrupción.

Detrás de la ***corrupción*** están las facilidades que da el sistema, porque la corrupción siempre tiene dos actores, el corrompido y el corruptor. Cuando el Estado tiene más injerencia en los negocios de la economía, mayor es la probabilidad de la corrupción; cuando el sistema de control indirecto de las empresas es eficaz, es menos probable que las empresas incurran en actos de corrupción.

La **Argentina** tiene numerosos ejemplos, la "Patria Financiera", la "Patria Contratista", son casos de unas cuantas patrias sectoriales que han operado, y en no pocos casos se han enriquecido, trabajando sobre la corrupción, siempre a costa del que tenía el menor grado de protagonismo relativo, que era un funcionario generalmente de segunda línea. Entonces, si la ***distorsión de las políticas es generadora de corrupción***, es porque, por ejemplo, una privatización mal diseñada es una desviación de una política pública de privatización. Si el grado de distorsión de la política es alto, el grado de corrupción es probablemente mayor que si es mediano o bajo. La previsibilidad respecto de la judicatura, como la llama el informe del **Banco Mundial** para referirse al sistema legal, es baja, la probabilidad de corrupción aumenta, mientras que si la previsibilidad, la concepción y la estabilidad del sistema jurídico es fuerte, la probabilidad de grados de corrupción baja en intensidad.

Existe un factor denominado ***índice relativo a las contrataciones basadas en los méritos;*** éstas son las contrataciones de recursos humanos del Estado, que impiden lanzarse hacia objetivos cualitativamente superiores. El Estado ha estado trabajando con standares de productividad muy bajos, con muy poca exigencia de calidad, y una de las explicaciones radica en el hecho de que sus recursos humanos son de baja calificación, y por lo tanto de alta vulnerabilidad frente a la corrupción. Y lo mismo sucede col /F

naturales.

Hubo un largo trecho de olvido de las cuestiones regionales hasta que en la década del ´60 apareció una escuela en Europa, la del profesor **Francois Perroux**, que instaló ***el concepto de región-polo***, el espacio geográfico donde debían localizarse las actividades para impulsar la economía. Expertos norteamericanos como **Albert Hirschman** plantearon luego la idea del **desarrollo desequilibrado**, el desarrollo económico impulsado por algunos shocks. Por ejemplo, el shock industrialista en la Argentina de posguerra fue un shock sectorial que promovió un altísimo crecimiento de la economía y claras sensaciones de bienestar, sobre todo entre 1946 y 1952.

Después está la **teoría del Big Push**, que es una especie de concepción del desarrollo desparramado uniformemente en la geografía; está más emparentada con aquellos que dicen que si crece la producción de autos, de cemento y de agroquímicos debiera crecer también la producción de aluminio, de cigarrillos, de whisky, y que, por lo tanto, el crecimiento que se da cuando crecen todos, aunque crezcan menos, es mejor que un mayor crecimiento pero desparejo. Estas son cuestiones de concepto, pero este capítulo de la teoría ha perdido consenso en términos sociales.

Ahora estamos frente a una novedad; desde 1994 la región tiene espacio constitucional en la Argentina. Ahora bien, ***cuando en la Argentina hablamos de región ¿a qué nos referimos en términos económicos, con miras hacia adelante?.*** Al espacio nacional evidentemente no, porque el espacio nacional es uno solo, no es divisible más que políticamente; El espacio provincial sigue conformando entre nosotros una región política y una región económica. Y después podríamos pensar en un espacio articulado deliberadamente, como por ejemplo lo sería un subproducto de la Constitución, del cual deriven nuevas regiones, ya sea porque se junten provincias o ya sea porque se borre la división política de las provincias y se diseñen regiones por algún tipo de compatibilidad. Las ***regiones homogéneas*** son regiones compatibles en base a algunos factores comunes, y tienen más compatibilidad entre sí que con respecto a otras; esa región homogénea es producto de una forma de agrupar, de clasificar. Otra forma sería la ***región,*** producto de políticas impulsadas desde el Estado; desde esta perspectiva se podría decir que el Gran Rosario es una región, si los espacios territoriales municipales que comprende deciden que funcione, que se gobierne, que se controle y que se tomen decisiones en esos términos.

Los procesos de integración económica han favorecido un rediseño de los espacios geográficos; ahora en lugar de hablar de Europa hablamos del **Mercado Común Europeo,** que no abarca a toda Europa; del mismo modo, cuando hablamos de **Mercosur** se desdibuja la geografía de América del Sur; y cuando lo extendemos a Chile y decimos que periféricamente se asocien los demás, tendemos a recuperar ese espacio pero queda claro que la unión económica, la integración económica, está estrictamente referida a los cuatro países integrantes del Mercosur. Eso produce a su vez un sub producto regional, ***¿cuáles son los países favorecidos por la dinámica del Mercosur?;*** son los que más aportan al crecimiento de los negocios que genera un mercado ampliado como el Mercosur. En la Argentina hemos pasado de 35 millones de habitantes, que es la población al año 1995, a 210 o 220 millones; entonces, hay actividades que han adquirido ahora una notoriedad que anteriormente no tenían, por ejemplo, lo que más se le vende a Brasil son materiales de transporte.

Quiero dejar instalado en este punto un concepto, que se refiere a que, ***difícilmente se puedan armar regiones si no está dilucidada la cuestión de la descentralización***. El primer punto en este sentido es el fortalecimiento de los gobiernos, de las unidades administrativas, dentro de la región, de los municipios, concretamente.

No soy particularmente adepto a la descentralización por la descentralización misma, porque todavía ***no se ha desarrollado la teoría de la descentralización a la medida de la República Argentina***, que es una expresión idiosincrática con

particularidades muy concretas. Entonces, hasta tanto se perfeccione el modelo de descentralización y un modelo de relación entre los estados de la región, y de la región con el Estado provincial, difícilmente podamos tener avances significativos.

Este debe ser el paradigma hacia adelante, de manera que cuanto más tiempo pase y más nos distanciemos de políticas públicas desde la región, para la región y con impacto en la región, evidentemente estaremos más lejos de protagonizar el paradigma de los tiempos que corren y del tiempo que viene.