

**rol del estado
y desarrollo
productivo-
inclusivo**

**ideas para
el bicentenario**

**Daniel García Delgado
(Comp.)**

**Daniel Arroyo
Claudia Bernazza
Mario Bragachini
Soledad Cantero
Ignacio Chojo Ortíz
Roberto Feletti
Víctor R. Fernández
Bernardo Kosacoff**

**Miguel Lengyel
Miguel Peirano
Alejandro Pelfini
Alberto Quevedo
Carlos Strasser
Carlos Tomada
Alejandro Villar**



**FLACSO
ARGENTINA**

**Colección
Transformación**

EDICIONES
ciccus

Jornada Estado y Políticas Públicas

Rol del Estado y Desarrollo Productivo-Inclusivo

Ideas para el Bicentenario

DANIEL GARCÍA DELGADO
(Compilador)

Daniel Arroyo - Claudia Bernazza - Mario Bragachini - Soledad Cantero -
Ignacio Chojó Ortíz - Roberto Feletti - Víctor R. Fernández - Bernardo Kosacoff
Miguel Lengyel - Miguel Peirano - Alejandro Pelfini - Luis Alberto Quevedo -
Carlos Strasser - Carlos Tomada - Alejandro Villar



FLACSO
ARGENTINA

Programa
Estado y Políticas Públicas
PEPP

EDICIONES
ciccus

Índice

Agradecimientos	13
Prólogo <i>Por Carlos Strasser</i>	15
Introducción <i>Por Daniel García Delgado</i>	19

Primera Parte

El Desarrollo, la Integración Regional y la Crisis Global

Presentación <i>por Martín Chojo</i>	27
Crisis Global, Modelo de Desarrollo y de Inserción Un nuevo escenario para los emergentes <i>Daniel García Delgado</i>	29
Innovación productiva e Innovación institucional: el vínculo virtuoso <i>Miguel Lengyel</i>	45
La Crisis Global como experiencia de aprendizaje para la Argentina <i>Alejandro Pelfini</i>	53

Segunda Parte

Desarrollo Económico, Políticas Públicas y Planificación a mediano plazo

Presentación <i>por Ma. Cristina Ruiz del Ferrier</i>	65
Especialización productiva y desarrollo económico en la Argentina <i>Bernardo Kosacoff</i>	67

Condiciones para una estrategia de desarrollo <i>Ignacio Chojo Ortíz</i>	81
Bicentenario: la necesaria coalición político-social para encarar una oportunidad histórica <i>Roberto Feletti</i>	89

Tercera Parte

Desafíos para el Desarrollo Territorial y la Cuestión Social

Presentación por <i>Bárbara Altschuler</i>	103
Estado, Desarrollo y Ocupación del Territorio: La acción política pendiente <i>Claudia Bernazza</i>	105
El Área Metropolitana de Buenos Aires ante el Bicentenario: tensiones y desafíos <i>Alejandro Villar</i>	113
Paradojas, fracasos y desafíos del desarrollo regional/local: Agenda para el estudio y las políticas <i>Víctor Ramiro Fernández</i>	125
Inclusión social y Desarrollo territorial: Ideas para la Argentina de los próximos años <i>Daniel Arroyo</i>	141

Cuarta Parte

Los actores del Desarrollo Inclusivo: Concertación, Participación y Comunicación

Presentación por <i>Sergio De Piero</i>	159
Los Medios de Comunicación y el rol del Estado <i>Luis Alberto Quevedo</i>	161
Trabajo, Competitividad y Equidad como apuestas de la Política Pública y del actor social <i>Carlos Tomada</i>	173

Quinta Parte

Políticas Públicas Estratégicas

Presentación por <i>Alejandro Casalis</i>	189
Política Industrial. Rol del Estado en el Desarrollo inclusivo <i>Miguel Peirano</i>	191
Producción agropecuaria, agroindustrial y rol del Estado en el sector: Desarrollo inclusivo, ideas para el Bicentenario <i>Mario Bragachini</i>	199
Obra Pública de Infraestructura e Inclusión Social: Un análisis desde la gestión del Estado <i>Soledad Cantero</i>	225
Sobre los Autores	241
Sobre el Equipo de Investigadores del PEPP	247

Introducción

Daniel García Delgado

Este es un libro colectivo que se plantea como objetivo promover una reflexión sobre el rol del Estado en la configuración de un modelo de desarrollo productivo-inclusivo de mediano plazo. El libro fue realizado en circunstancias bastante excepcionales para el mundo –la Crisis Global–, y para el país en particular –el Bicentenario y las no tan lejanas elecciones presidenciales–. En este escenario, toda masa crítica que se elabore es escasa frente a la significación histórica del momento.

La búsqueda de un modelo de desarrollo sustentable y equitativo no es una tarea sencilla, particularmente en la Argentina. Requiere persistencia y considerar que el desarrollo es estrategia, voluntad política y una lucha a favor de intereses generalizables. Sobre todo, para un país como el nuestro que ha tenido cierta incapacidad para generar acuerdos de largo plazo y cierta orientación a maximizar ganancias de corto plazo, con predominio de conductas sectoriales por sobre las del bien común. Ciertamente es que la crisis del 2001/3 y la reciente crisis mundial generó un retorno del Estado a las políticas públicas y un cuestionamiento a los mecanismos autorreguladores del mercado –*Consenso de Washington*–, y promueve la importancia de las políticas públicas y de los paquetes anticíclicos. De modo que la reflexión sobre el rol del Estado y el modelo de desarrollo (el rumbo) se hace urgente, y la misma quiere ayudar a superar restricciones y debilidades para apuntalar las fortalezas logradas en estos últimos años. En otras palabras, a reforzar algunas ideas centrales sobre lo que nos parece es el rumbo y un modelo de desarrollo deseable:

-*Lo productivo*, en la medida que históricamente la crisis del modelo neoliberal, basado en el mercado, en la especulación y en lo financiero virtual (2001/2002), dio lugar al inicio de una elaboración tanto práctica como teórica sobre la problemática del desarrollo, es decir, que éste fuera finalmente productivo, que pusiera el acento del rol del Estado para fomentar la economía real, el mercado interno y las exportacio-

nes con mayor valor agregado. Motivos alrededor de los cuales giraban todos los problemas vinculados al tipo de cambio, superávit mellizos, problemas de competitividad y diversas variables macroeconómicas. Enfatizar la idea de un modelo productivo supone hacer hincapié en la producción y exportaciones con mayor valor agregado, conjuntamente en el empleo de calidad. En suma, un modelo 'productivista', distinto a un modelo neoliberal 'corregido' con *Inflation Targeting* (IT), ajuste y vuelta a la ortodoxia.

-*Lo inclusivo*, resalta la dimensión ética del desarrollo y de justicia del Estado, la capacidad que las decisiones estratégicas tengan para aumentar el grado de inclusión en el mercado de trabajo del conjunto de la sociedad y que, por lo tanto, el desarrollo sea para todos los hombres. No considerar el trabajo como mercancía, ni a la ciudadanía sólo en sus perspectivas virtuales o simbólicas. El modelo neoliberal y la globalización unipolar determinaron un tipo de inserción alineada a la potencia mundial y un modelo de acumulación de financierización de la economía fuertemente concentrado y transnacionalizado, donde se consideraron los derechos sociales como transitorios. Esto significó un retroceso en el modo de concebir el rol del Estado en la economía. Por ello es preciso apuntar a un rol 'activo' y presente por sobre aquella visión del Estado que lo vuelve 'garantista' de derechos y que enfatiza la seguridad de los ya poderosos y contención de los pobres. Por lo tanto, *lo inclusivo* no hace referencia solamente a la política social –por más amplia y abarcadora que esta sea: como registración, ingresos universales, cooperativas de trabajo, salud, educación–. Sino que apunta a articular lo económico con lo social; las políticas sociales vinculadas a un perfil de desarrollo que genere mayor demanda agregada, cadenas de valor, competitividad y mejor trabajo.

-El *desarrollo integral* supone una mayor interdisciplinariedad ante las fuertes tendencias al economicismo de estas últimas décadas. No se trata solamente de recuperar la importancia de la política sino también de la cultura, de lo social y de la subjetividad. Los modelos de acumulación, deben preocuparse no sólo por el bienestar –ingresos, salarios, educación, salud– como estaba asociado al Estado de Bienestar o a la competitividad del Estado mínimo, sino a dar respuesta también a una demanda difusa pero creciente que interpenetra a toda la sociedad: *la calidad de vida*.

-El *desarrollo sustentable* comprendido en una triple dimensión: a) La dimensión económica, es decir, que las principales variables macroeconómicas estén “alineadas”; esto es, no estén sujetos a desequilibrios que lleven a la crisis cíclica de la Balanza de Pagos, o a ‘derrapes’ que han jalonado a la historia de estas tres décadas del modelo neoliberal junto al creciente endeudamiento. b) La sustentabilidad debe ser social, porque no sirve un Estado con arcas llenas o reservas ricas y un pueblo pobre. Las deudas sociales forman parte también del legado del modelo neoliberal y del capitalismo salvaje. c) Finalmente, debe apuntar a una sustentabilidad ambiental porque el medio ambiente es cada vez más importante, aún desde una dimensión económica. Los costos de la irracionalidad o el cortoplacismo en el manejo de los recursos se pagan siempre más caros.

-El *modelo de desarrollo nacional asociado al regional*. El desarrollo nacional ya no es disociable de la configuración de la Región. En realidad Nación y Región deben mantener una creciente interdependencia en la era de la globalización, tanto por la necesaria escala y del volumen de los mercados internos como para constituirse en actores con algún protagonismo a nivel global. La construcción de la Región, del Mercosur y de un Bloque del Sur, la UNASUR, forma parte de las posibilidades de alcanzar las metas señaladas anteriormente, que ya no son sólo posibles en una visión aislacionista del desarrollo, como tampoco totalmente abierta y desregulada. Un modelo de desarrollo que tenga, simultáneamente, un modelo de integración regional y de inserción global.

De allí la importancia del rol del Estado que presupone un rol diferente al abstencionista o solo interventor y funcional a los intereses de los grandes actores de la concentración. Un Estado ‘activo’, no es ni el Estado de Bienestar o “empresario”, ni el Estado “mínimo”, que suponía dejar todas las decisiones al mercado, sino que debe ser activo en lo económico y en lo social, pero a su vez, con un rol relacional y articularse con diversas organizaciones de la sociedad civil en una relación público-privado. El Estado activo es un concepto que puede señalarse como ‘presente’, ‘regulador’; pero que no subroga su mandato de tomar decisiones que apunten a construir futuro para el conjunto de la sociedad.

Ideas para el Bicentenario trata de cumplir con la función académica de clarificar problemáticas e incidir en ellas. Nuestra intención es trabajar sobre la complejidad y la incertidumbre para aportar ideas como quien contribuye a clarificar caminos. Y esta tarea no puede ha-

cerla solamente una persona, ni un equipo de investigadores, sino que necesita de toda la experiencia adquirida en la investigación enraizada y en el compromiso de académicos, funcionarios y actores. De allí esta convocatoria y elaboración. ¿Por qué un modelo de desarrollo productivo con inclusión social? Porque parece la expresión más cercana a lo que sería un rumbo de mediano plazo favorable para el conjunto de los argentinos. En ese marco, la convocatoria es a trabajar no en un sentido cortoplacista, sino entrever cuáles serían las mejores ideas en el Bicentenario para diseñar políticas públicas que podrían configurar ese rumbo deseado para la Argentina desde una suerte de visión esperanzadora y de transformación.

La segunda cuestión que quisiéramos explicitar a continuación es **la estructura de la obra.**

En primer lugar, el interrogante sobre *el contexto global y regional que deja la Crisis Global*, particularmente en la medida en que nos hallamos en una coyuntura de comienzos de salida de una Crisis Mundial, que como anteriores, condiciona, genera amenazas y oportunidades para nuestra inserción nacional. Aquí reunimos en primer lugar, la disertación de D. García Delgado sobre la Crisis Global, el modelo de desarrollo y de inserción. En segundo lugar, la importancia de la innovación productiva e institucional para las políticas públicas y el desarrollo a cargo de M. Lengyel. Y en un tercer momento, la disertación de A. Pelfini sobre la Crisis Global como una experiencia de aprendizaje para la Argentina:

En segundo lugar, se problematiza sobre el siguiente interrogante: *¿A qué perfil de desarrollo apuntar en el mediano plazo?* Para eso convocamos a B. Kosacoff quien se refiere a la especialización productiva y al desarrollo económico en la Argentina. En segundo lugar, a I. Chojo Ortíz para abordar las condiciones de posibilidad para una estrategia de desarrollo. Y, finalmente, convocamos al actual Secretario de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, R. Felletti, quien reflexiona sobre la necesaria coalición político-social para encarar una oportunidad histórica en el Bicentenario.

En tercer lugar, respondemos al interrogante sobre *¿qué tipo desarrollo territorial es preciso y cómo se vincula ese desarrollo territorial subnacional con la cuestión social?* En esta compleja y amplia temática han contribuido, en primer lugar, C. Bernazza, tratando la relación entre el Estado, el desarrollo y la ocupación del territorio. Por su parte, A. Villar reflexiona sobre las tensiones y desafíos del Área Metropolitana

de Buenos Aires de cara al Bicentenario. En tanto que V. R. Fernández plantea una agenda para el estudio y las políticas de desarrollo regional/local. Y finalmente, D. Arroyo ofrece ideas para la Argentina de los próximos años en materia de inclusión social y desarrollo territorial.

En cuarto lugar, planteamos el interrogante: *¿Cuáles son los actores del desarrollo inclusivo y qué papel juegan la concertación, la participación y la comunicación en ello?* A tales efectos, convocamos a L. A. Quevedo para tratar el rol de los Medios de Comunicación y del Estado. En segundo lugar, el actual Ministro de Trabajo, C. Tomada, analizará la situación actual del trabajo, la competitividad y de la equidad a nivel nacional como apuestas de la Política Pública y de los actores sociales.

Finalmente, en la quinta parte de este libro, incorporamos un quinto interrogante: *¿Qué políticas públicas serían estratégicas?* En ese sentido, el artículo de M. Peirano aborda la política industrial en relación al rol del Estado para un desarrollo que sea a la vez equilibrado e inclusivo. Por su parte, el Ing. M. Bragachini analiza cuál sería una concepción de desarrollo agropecuario y agroindustrial. Finalmente, S. Cantero, toma un aspecto quizás menos conocido que es la Política de Obra Pública e Infraestructura, puesto que se señala el rol del Estado como articulador del accionar de diversos movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil.

Por último, *Rol del Estado y Desarrollo Productivo-Inclusivo. Ideas del Bicentenario* busca ser un aporte más a los múltiples que seguramente van a promoverse con este acontecimiento. Hemos tratado de colocar una mirada integral, abierta y plural. Es por ello que el lector encontrará en estas páginas diversas voces y posiciones, no por ello coincidentes, homogéneas o monocordes. En suma, hemos querido contribuir a un debate nacional y a la construcción de un consenso estratégico de mediano plazo sobre el modelo y el rumbo: *hacia dónde queremos dirigirnos.*

Este es un libro colectivo que se plantea como objetivo promover una reflexión sobre el rol del Estado en la configuración de un modelo de desarrollo productivo-inclusivo de mediano plazo. El libro fue realizado en circunstancias bastante excepcionales para el mundo –la Crisis Global–, y para el País en particular –el Bicentenario y las no tan lejanas elecciones presidenciales–. En este escenario, toda masa crítica que se elabore es escasa frente a la significación histórica del momento.

La reciente crisis mundial generó un retorno del Estado y un cuestionamiento a los mecanismos autorreguladores del mercado –*Consenso de Washington*–, y promueve la importancia de las Políticas Públicas y de los paquetes anticíclicos. De modo que la reflexión sobre el rol del Estado y el modelo de desarrollo (el rumbo) se hace más crucial y urgente y esta reflexión quiere ayudar a superar restricciones y debilidades de un país con una tradicional volatilidad económica y política para apuntalar fortalezas logradas. En otras palabras, a reforzar algunas ideas centrales sobre lo que nos parece, es el rumbo y un modelo de desarrollo deseable.

Por último, *Rol del Estado y desarrollo productivo-inclusivo. Ideas para el Bicentenario* se posiciona como un aporte más a los múltiples que se promueven con este acontecimiento, una contribución académica y de compromiso de diversos autores e instituciones con el objetivo de promover ideas movilizadoras de un proyecto de mediano plazo. Hemos tratado de colocar una mirada integral, abierta y plural. Es por ello que el lector encontrará en estas páginas diversas voces y posiciones, no por ello coincidentes, homogéneas o monocordes. En suma, hemos querido contribuir a un debate nacional sobre el modelo y el rumbo: *hacia dónde queremos dirigirnos*.

