

ceehd

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS E
HISTÓRICOS SOBRE EL DESARROLLO
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



LA SITUACIÓN DE LA REGIÓN

Índice

Editorial

Por Miguel Francisco Gutiérrez Pág. 3

La odisea latinoamericana

Por María de Monserrat Llairó Pág. 4

Crisis socio-política en Chile: el factor Piñera

Por César Ross Pág. 5

La política exterior como herramienta para el desarrollo

Por Ezequiel Magnani Pág. 7

Fabricas sin ruedas. El fin de la promoción industrial y el mito del abandono masivo: el caso San Luis (2005-2017)

Por Luis E. Karamaneff Pág. 11

El concepto de Estado neweberiano como herramienta heurística: analizando las transformaciones en las administraciones públicas del Cono Sur

Por Damien Larrouqué Pág. 15

Defensa, conocimiento y desarrollo en la Argentina actual: algunos Desafíos

Por Pablo Bulcourf Pág. 19

América latina en la encrucijada: la protección social a la vejez en cuestión

Por Nelson Cardozo Pág. 22

Año 4 - N° 7

Noviembre de 2019

Universidad de Belgrano

Presidente:

Doctor Avelino Porto

**Vicepresidente de Gestión
Institucional:**

Profesor Aldo J. Pérez

**Vicepresidente de Gestión
Técnica y Administrativa:**

Doctor Eustaquio Castro

**Centro de Estudios
Económicos e Históricos
sobre el Desarrollo (CEEHD)**

Director:

Mg. Miguel Francisco Gutiérrez

Contacto:

Zabala 1837 – C1426DQG

4788-5400

ceehd@ub.edu.ar

ISSN 2525-1929

EDITORIAL CEEHD

Los procesos por los que transita la región expresan las dificultades para establecer horizontes de planificación de largo plazo. Las democracias demandan una mayor respuesta de los gobiernos a las expectativas de los ciudadanos, condicionando los procesos de ajuste y estableciendo mayores estándares de calidad para las acciones de gestión gubernamental. Las acciones ciudadanas demandan accesos a niveles de consumo estables y la participación política expresa la identidad de la región.



La presente publicación destaca, por un lado, las impresiones de destacados académicos, como María de Monserrat Llairó y Cesar Ross, sobre la situación de la región. En base a los actuales acontecimientos, es necesario recuperar la reflexión en circunstancias de inestabilidad.

Por otro lado, continuando con la diversidad de publicaciones relativas al desarrollo territorial, contamos con tres artículos sobre cómo las características institucionales regulan e influyen en el desarrollo de capacidades de los territorios. Tanto Ezequiel Magnani, con el estudio de la política exterior, como Luis Karamaneff, con su análisis de las desigualdades territoriales, nos presentan importantes reflexiones acerca de cómo las condiciones institucionales determinan procesos locales. Damien Larrouqué completa la presente publicación con un análisis de las transformaciones en las administraciones públicas del Cono Sur.

Contar con un análisis que combine los factores institucionales y las dinámicas de los procesos económicos y políticos expresa la línea de estudio que compartimos en este séptimo boletín.

Mg. Miguel Francisco Gutiérrez.

Director del Centro de Estudios Económicos e Históricos sobre el Desarrollo (CEEHD)

La odisea latinoamericana

Por María de Monserrat Llairó, profesora titular de la cátedra de Historia Económica y Social Argentina y directora del CEINLADI de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

La realidad latinoamericana sobrepasa a la ficción. En el 2019 quedó en evidencia que los milagros político-económicos desaparecieron en la región, y es oportuno preguntarse si existieron alguna vez, ya que los resultados a la vista dicen que no.

La sociedad latinoamericana manifiesta su falta de credibilidad en la clase política y en los partidos políticos. Esto se debe a la anomia de los gobiernos y a las democracias enajenadas en dar respuesta a las necesidades reales de la sociedad. La desigualdad, la pobreza, la corrupción, la violencia y el narcotráfico representan una constante que envuelve a casi toda la región.

No cabe duda de que la clase política latinoamericana perdió la noción del realismo social en el cual viven los sectores medios y bajos. Las diferentes reacciones sociales de los últimos meses tomaron desprevenidos a los dirigentes políticos, quienes, por intemperancia o indolencia, subestimaron las necesidades y los reclamos de la sociedad. Ante situaciones referenciales, como los casos de México, Bolivia, Perú y Chile, la pregunta sería: ¿Qué pasa en América latina?

En Ecuador, los reclamos encabezados por el Movimiento Indígena, a raíz de los ajustes de tarifas denominados “Paquetazo”, representan las dificultades de las sociedades para resolver sus necesidades en un contexto regional de ajuste fiscal. En el caso de Perú fue la insubordinación del fujimorismo en el Congreso, en contra del presidente Vizcarra. En México, el accionar del presidente López Obrador, con el caso del Chapo Guzmán preso por narcotráfico. En Chile, la situación es más compleja, al no existir un líder o líderes con los cuales el presidente Sebastián Piñera pueda dialogar y consensuar los acuerdos para la reforma constitucional, reclamo que exige la sociedad chilena (evidenciado en los levantamientos de los últimos días, aun con la propuesta de reforma consensuada por los legisladores). Y en la Venezuela de Nicolás Maduro, con un gobierno cada vez más debilitado y cuestionado, tanto a escala nacional como internacional, y una oposición representada por Juan Guaidó.

Dentro de un esquema democrático, el 27 de octubre pasado se celebraron elecciones presidenciales en la Argentina y en Uruguay. En la Argentina ganó el “Frente de Todos” con la fórmula Alberto Fernández-Cristina Fernández de Kirchner. En Uruguay fueron al balotaje el representante del Frente Amplio, Daniel Martínez, y el nacionalista Luis Lacalle Pou, cerrando de esta manera el proceso electoral latinoamericano. Si bien en un primer momento se especuló con un giro hacia la derecha, los resultados electorales y los acontecimientos muestran una región con un futuro abierto e incierto.

El panorama político latinoamericano se torna mucho más complejo y diverso, sobre todo con el rol del presidente del Brasil, Jair Mesías Bolsonaro. La política exterior del mandatario brasileño se sustenta desde una perspectiva realista y pragmática. Esto se hizo evidente ante la reunión de los BRICS, donde se reunió con los representantes más importantes de las economías emergentes (China, Rusia, India y Sudáfrica). Ante este panorama de incertidumbre se pueden observar dos modelos a futuro en la región: uno representado por el Foro de San Pablo (centroizquierda) y el otro de centroderecha, liderado por el Brasil de Bolsonaro.

Todavía es demasiado prematuro para dar respuesta a un futuro, tomando en cuenta que varios países de la región como la Argentina y Uruguay, están en una etapa de transición política.

Es oportuno revisar los acontecimientos desde la perspectiva de las estrategias políticas de desarrollo de largo plazo para la región. Encontramos países como Bolivia, con los mejores resultados macroeconómicos latinoamericanos, en medio de una crisis institucional como no ha vivido la región en las últimas décadas. Y la situación en Chile, donde la crisis social expresa una disputa por el acceso a niveles estables y de largo plazo de consumo (basados en ingresos reales). La Argentina expresa, sin duda, un resultado sorpresivo, visto siete meses atrás.

La inestabilidad se ha instalado en el sur del continente y es relevante estudiar los intereses geopolíticos de largo plazo. ¿Qué representa un desarrollo industrial de Bolivia para Brasil? ¿Qué antecedentes tenemos de este proceso en la historia de América? ¿Se puede conciliar un país integrado al mundo con alto crecimiento de largo plazo en base a un modelo de bajos salarios como Chile? ¿La Argentina podrá superar su trampa de ingresos medios y consolidar un modelo de crecimiento de largo plazo? ¿Uruguay cambia de ciclo político? Esta inestabilidad no favorece al desarrollo de largo plazo. Inestabilidad y pobreza, una pareja que expresa nuestra identidad.

Crisis socio-política en Chile: el factor Piñera

Por César Ross, profesor titular de la Universidad de Santiago de Chile (USACH), e Investigador del Instituto de Estudios Avanzados, IDEA, de USACH

Para intentar explicar una crisis socio-política de carácter estructural, como la que vivimos en Chile, se debe tener muy presente algo bastante básico en cualquier ciencia social y es que no hay ningún o casi ningún fenómeno que responda a un solo factor. Esta crisis cumple con esa condición. Pero en la explicación de corto plazo, sobre todo en la salida de la crisis, el factor Piñera es crítico.

En primer lugar, por el carácter presidencial de sistema político chileno, que quedó consagrado en la Constitución Política del Estado, desde 1833 en adelante. Por ello, y pese al bicameralismo que a muchos confunde con un sistema parlamentario similar al inglés, el sistema chileno es presidencial y el rumbo de la política está fuertemente marcado por el ritmo y dirección que le imprime el Presidente de la República. En consecuencia, pese a que la crisis es estructural y sus fundamentos se remontan fácilmente a la Dictadura cívico-militar encabezada por Augusto Pinochet, la salida de la crisis está, en gran medida, en las manos del Presidente Piñera.

En la personalidad del Presidente Piñera parecen jugar un rol clave los dos José Piñera de su familia extendida, su padre y su hermano. El primero, según sus biógrafos, a quien el joven Sebastián siempre trató de satisfacer en una tensión competitiva con su hermano mayor, José. Con su hermano hay muchas coincidencias competitivas, que han delineado su rivalidad. Ambos estudiaron economía en la Universidad Católica de Chile, ambos se postgraduaron en economía en la Universidad de Harvard, ambos se dedicaron a los negocios y a la función pública. Ambos buscaron la riqueza y Sebastián logró resultados mucho más exitosos; ambos postularon a la Presidencia de la República, sólo Sebastián alcanzó esa meta y en dos ocasiones. Todo esto, no sólo como resultado de la competencia a la que fue sometido y a la que se prodigó por voluntad propia, sino porque desde muy temprano en la transición chilena, incluso antes del plebiscito de 1988, ya había decidido llegar a la Presidencia de la República y no se detuvo hasta lograrlo.

En el ámbito de los negocios, Sebastián Piñera optó por el mercado financiero. Comenzó su carrera trabajando en el sector bancario y continuó como empresario, participando muy

exitosamente en el mercado secundario, ocupándose de comprar y vender valores bursátiles. Sin ser hijo de una familia millonaria, sino de un funcionario público, alcanzó una posición muy alta, sin estar exento de polémicas por algunos de sus negocios, que han terminado en juicios y en pago de multas. No por casualidad, cada vez que se somete a una encuesta, el atributo más bajo de Piñera es la credibilidad.

Según el ranking Forbes de 2019, Sebastián Piñera alcanzó el lugar 55 del ranking mundial, con un patrimonio que bordeaba los 2,900 millones de dólares. En un negocio signado por el riesgo, Piñera resultó ser muy exitoso y este desempeño consolidó el carácter del Presidente, como un triunfador y un jugador arriesgado, que pese a los peligros de cada decisión, en la suma final ha resultado ganador entre los ganadores. Se doctoró en una de las mejores universidades del mundo, se hizo inmensamente rico y se convirtió en Presidente de la República en dos ocasiones.

Sin perjuicio de que todas las personas verdaderamente inteligentes tienen capacidad de autocrítica y de aprendizaje a partir de sus propios errores, no es desconocido que el Presidente tiene una insuperable opinión acerca de sí mismo, por cierto fundada en pruebas muy sólidas. Ello le confiere unas características muy complejas frente a cualquier desafío. Si bien es pragmático, y en esa medida funcionalmente flexible, es resistente para aceptar derrotas o críticas a sus argumentos. Al mismo tiempo, tiene una inclinación al riesgo que hasta aquí le ha dado la razón. Por lo mismo, en cada declaración suya y en cada acción de su gobierno frente a la actual crisis, pareciera verse no sólo al Presidente que dice escuchar a la gente, parafraseando al Presidente Ricardo Lagos y quizá a François Mitterrand, sino al empresario que jugando al riesgo ha logrado hacerse del poder económico y político. Lo primero, a menos que las leyes que nos rigen sean pulverizadas, no cambiará en el futuro. Lo segundo, sin embargo, ha demostrado ser extremadamente frágil. Ganó la última elección presidencial (17 de diciembre de 2017) con el 55% de los votos y después de 18 meses ha caído a un 14% de apoyo, en una trayectoria que muy probablemente seguirá bajando. ¿Cómo enfrentará este ganador esta estrepitosa derrota? Hasta el día de hoy, no es claro si el Presidente está plenamente consciente de la amplitud y profundidad de la crisis, o si, estándolo, está enfrentando el desafío siguiendo su trayectoria histórica, o sea especulando con el riesgo. Con todo, hasta aquí su plan, si es que lo hay, está fallando.

Responsablemente, no podríamos esbozar un pronóstico de cómo se zanjará esta crisis socio-política. Los debates son muy apasionados, yendo desde las especulaciones que conjeturan con autogolpes de Estado o derechamente golpes de Estado, hasta quienes creen que la gente en las calles simplemente se cansará y volverá a la rutina anterior, como si nada hubiera ocurrido. Todo este espectro, aunque en un arco temporal muy amplio, está dentro del repertorio chileno de los últimos 50 años. Lo que sí es viable afirmar es que la foto de Piñera, en medio de Donald Trump y Xi Jinping, en el marco de la Cumbre APEC 2019, coronándose como un genuino líder mundial, patrocinando el final de la guerra comercial, ha devenido sino en un término anticipado de su gobierno, al menos en un final trágico, que al día de hoy suma 18 muertos, muchos heridos, más de 4 mil detenidos y muchísimos golpeados, ambos por la policía. Esta factura no podrá ser falsificada frente al Servicio de Impuestos Internos del futuro, como han hecho hasta aquí muchas veces los empresarios. Quedará fundida a fuego en la memoria histórica de estos años.

La pregunta clave ahora es como salir de este laberinto. Se requiere pragmatismo. Pero ésta es una demanda que ya no se le puede formular a la ciudadanía, sino a quienes manejan el poder dentro del país. La clave aquí es la desigualdad y la llave de este cerrojo la tienen quienes pueden modificar la distribución del ingreso: el gobierno, el Congreso y los empresarios. Es hora de actuar. La hora de escuchar pasó hace mucho tiempo. Todos los reclamos anteriores (pensiones, derechos estudiantiles, igualdad de género, bajos sueldos, derechos indígenas, impunidad delictual de los empresarios, corrupción en las fuerzas armadas y de orden, corrupción en la iglesia católica y evangélica, inseguridad ciudadana, y más) son partes de un

puzzle que ahora terminó por completarse. Entonces, esta herida abierta en el corazón de Chile no se sana con migajas, no se resuelve con frases supuestamente ingeniosas o con tácticas comunicacionales de manual para principiantes. Es hora de la verdad y de la equidad.

La política exterior como herramienta para el desarrollo

Por Ezequiel Magnani, profesor e investigador de la UBA y la UTDT

En la actualidad, la política exterior se presenta de forma esquiva para una gran parte de la ciudadanía argentina. Si bien los nuevos estilos de ejercer la diplomacia intentan acercar a la política exterior del Estado argentino a su población, sólo un puñado de personas es realmente consciente tanto de lo que tiene para ofrecerle al desarrollo de un país como de sus limitaciones intrínsecas. Esto lleva a que sea considerada por el grueso de la sociedad como algo que, si bien es necesario, no está tan relacionado con su bienestar inmediato y con las posibilidades de crecimiento, tanto las propias como las nacionales.

Este artículo intentará quebrar esta visión común a la mayoría de la ciudadanía argentina, argumentando que la política exterior, entendida como “la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables -político-diplomática, militar-estratégica y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral (Russell: 1995:225 y Colacrai 2004:2 en Eissa 2013:173), es una herramienta fundamental para la estabilidad, el bienestar, desarrollo y crecimiento de un Estado en general y de cada ciudadano en particular. Sostendremos de ahora en adelante que el desarrollo de un país tiene un impacto directo en el bienestar de su ciudadanía, por lo que, al hablar de uno, también estamos necesariamente haciendo referencia al otro. En este sentido, las preguntas que guiarán las siguientes páginas son: ¿Cuáles son las razones que llevaron a la ciudadanía a considerar la política exterior como algo que no tiene impacto directo en su bienestar y en el desarrollo general del país? ¿De qué forma puede una política exterior mejorar el estilo de vida de la población de un país?

Es posible observar que el fenómeno de no considerar a la política exterior como algo que tiene un impacto directo en el desarrollo del país no es algo que se circunscribe a la Argentina, sino que es un fenómeno global.

Este fenómeno está vinculado con la progresiva declinación que tuvo el Estado como actor protagónico en el plano internacional, luego de finalizada la Guerra Fría. Esta pérdida de relevancia estuvo ligada al avance tecnológico, el aumento de los contactos entre ciudadanos de diferentes países, el surgimiento de las cadenas globales de valor, la redefinición territorial de los procesos productivos, el surgimiento de actores económicos transnacionales de marcada importancia, y el surgimiento y profundización en lo que respecta al desarrollo institucional de los organismos internacionales, como por ejemplo la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional.

Fue en este escenario dinámico de cambio en el que la política internacional sufrió una transición que resultó, entre otras cosas, en un declive en el peso del Estado como actor en el ámbito internacional y, en consecuencia, en una menor efectividad de las políticas exteriores para contribuir al desarrollo de una nación. La mencionada transición en la política

internacional se caracterizó, como mencionan Keohane & Nye (1988), (1) por una proliferación de nuevos actores y canales de comunicación (transnacional y estatal), (2) por una desestructuración de la agenda temática, en el que la seguridad dejó de tener primacía indiscutida para abrirle paso a temas vinculados con la economía y, por último, (3) por un declive de la eficacia del poder militar de los Estados como medio para alcanzar objetivos de política exterior.

El resultado de esta alteración de las características principales de la política internacional llevó a una complejización del escenario internacional, en donde mermó de una forma drástica la fungibilidad del poder de los Estados. Este fenómeno implica que el poder de los Estados es menos efectivo para lograr determinados objetivos. En otras palabras, hace cinco décadas, era más claro cómo un Estado podía utilizar su poder militar y económico para obtener resultados, mientras que hoy el accionar del Estado y la utilización de sus atributos de poder para lograr un objetivo no sólo puede no ser efectivo, sino que también puede generar efectos colaterales que traen costos para el mismo Estado, ya que el mismo proceso de la globalización complejiza el escenario internacional, junto con los resultados de la conducta de los distintos actores.

En la actualidad, los procesos globales que hacen más complejas las relaciones internacionales impactan en la efectividad de las políticas exteriores de los Estados, provocando que no sea tan claro cómo puede traducirse rápidamente en beneficios para un país. A diferencia de hace más de medio siglo, hoy en día no es tan sencillo para un Estado ni conquistar recursos y territorios mediante una guerra ni potenciar el desarrollo económico dentro de sus fronteras mediante una política monetaria y comercial activa. Con respecto a la primera, si un Estado agrede militarmente a otro, no sólo tendrá que soportar los costos tradicionales de la guerra, sino que también deberá enfrentarse con la comunidad internacional en varios organismos, deberá soportar las presiones de varias naciones y de la sociedad civil organizada (tanto nacional como internacional) junto con la salida de capitales de su territorio -dependiendo del tipo y la zona de guerra-, debido a la aversión al riesgo. A su vez, todo esto indica que la guerra debería ser rápida, subrepticia y con un objetivo concreto y no demasiado mayúsculo (como, por ejemplo, la invasión y conquista rusa de la península de Crimea en 2014). Con relación a la segunda, un Estado no puede simplemente elevar los aranceles y restringir la salida de capitales, ya que se ve restringido por los propios costos inherentes a la realización de dichas políticas. Por un lado, elevar los aranceles es tentador para buscar el desarrollo económico basado en el fomento de la industria nacional. Sin embargo, implicaría ir en contra de la principal organización que regula el comercio, la OMC. Esto, a su vez, pondría al propio país en una posición de vulnerabilidad, ya que estaría expuesto a posibles acciones comerciales retaliatorias de otros países. En definitiva, una acción que a priori puede ser vista como positiva para el desarrollo económico puede terminar perjudicando gravemente al país, al exponerlo a sanciones comerciales de parte de otros países. Por otro lado, poner fuertes restricciones a la salida de capitales es una política atractiva para realizar una política monetaria expansiva y hacer crecer la economía sin sufrir un estrangulamiento externo. Sin embargo, esta política también tiene un costo, ya que implica no sólo ir en contra de los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sino que también desincentiva la inversión privada, al restringir el envío de las ganancias de las empresas a sus casas matrices.

Lo mencionado hasta ahora nos deja dos conclusiones. En primer lugar, que llevar adelante una política exterior en el complejo escenario actual es difícil, en el sentido que el margen de inserción internacional de un Estado se ve restringido por las propias características del entorno mundial, ligadas al declive del peso del Estado en la política internacional. En segundo lugar, que llevar adelante una política exterior no es sólo competencia de las Cancillerías, sino que debe ser visto como una acción dirigida por el presidente, que incluya y articule el trabajo de varios ministerios, como el de Defensa y Economía.

Para la ciudadanía (especialmente la de Argentina), el análisis realizado hasta el momento deviene, de una forma muy lineal y simplificada, en la siguiente percepción. A fin de cuentas, la política exterior de mi país y el consecuente tipo de inserción internacional es igual o menos importante que la decisión del CEO de una gran empresa radicada en el país. Esto se debe al hecho de que la decisión de iniciar una política que se proyecta al ámbito externo muchas veces es lenta, no sólo en su aplicación sino también en lo que respecta al tiempo que tarda en lograr los objetivos preestablecidos. Por ejemplo, cerrar grandes acuerdos comerciales muchas veces puede llevar décadas de negociación hasta materializarse, lo mismo que el establecimiento de una sólida política de defensa. En definitiva, las políticas exteriores suelen pensarse para obtener resultados en el largo plazo y, en este sentido, no impactan inmediata y directamente en el bienestar de la ciudadanía de un Estado. Por el contrario, un ciudadano de a pie puede percibir rápidamente que las decisiones de una empresa transnacional o de organismos de crédito internacional pueden afectar inmediatamente su bienestar. Por ejemplo, una empresa puede trasladar su producción a otro país por un tema de rentabilidad, lo que dejaría a varias personas sin empleo. A su vez, la renuencia de un organismo de crédito a seguir prestándole dinero a un país no estable financieramente puede devenir en una corrida cambiaria y una abrupta devaluación, impactando en los precios de la economía y en la capacidad importadora del país. La tormenta financiera que atravesó la Argentina en 2018 es un claro ejemplo de cómo una crisis de ese estilo afecta al bienestar de la población.

Dos cuestiones fundamentales se plantean en lo mencionado: ¿qué deben esperar los ciudadanos de la política exterior de su país?, ¿de qué forma puede una política exterior contribuir al desarrollo una nación?

Es posible ver que la población tiene una visión particular de las dinámicas de inserción internacional. Las políticas exteriores son, generalmente, concebidas por el ciudadano de a pie como una acción orientada a un fin particular y concreto, en el que los resultados deben ser tangibles e inmediatos. Esto -como la mayoría de las cosas vinculadas al mundo social- tiene su componente verídico. Por ejemplo, cuando va a negociar un Tratado de Libre Comercio (TLC), un Estado tiene como objetivo concreto el ganar un mercado para sus productos y poder importar algo que no produce a un costo menor. A su vez, cuando un Estado busca firmar un tratado de paz, el objetivo tangible es ponerle fin a la guerra para que su población no siga sufriendo. Ejemplos como los mencionados hay por miles. Todos son correctos y parecen ratificar la creencia común de que la política exterior desplegada siempre responde a objetivos tangibles, concretos e inmediatos. Sin embargo, hay que tener siempre presente que la firma de un TLC, de Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), la llegada a acuerdos de paz y la firma de tratados internacionales, entre muchas otras acciones posibles de política exterior, no se dan en un vacío político, sino que estas acciones se pueden realizar gracias a estar inmersos en un escenario que es favorable y que, al mismo tiempo, es una condición de necesidad para realizar acciones concretas de política exterior.

En función de lo mencionado, y considerando el carácter multidimensional de la inserción internacional de un Estado, podemos decir que las políticas exteriores no sólo versan en aquellas acciones concretas como las mencionadas, sino que también refieren a los actos tendientes a generar las condiciones propicias para que las acciones concretas puedan realizarse y tener éxito.

Por un lado -y en el caso de la Argentina-, la acción concreta de realizar todos los veranos la Campaña Antártica, con el objetivo principal de reafirmar la presencia ininterrumpida del país en el continente blanco, consolidando las pretensiones de soberanía, no podría realizarse si no hubiese una activa participación del Ministerio de Defensa, en lo que respecta a la correcta preparación del aparato de defensa nacional (especialmente el de la Armada Argentina, debido a la naturaleza de la operación), y un continuo accionar del Ministerio de Relaciones Exteriores en lo que se vincula con la coordinación y consultas mutuas con el resto de los Estados que también tienen presencia en la Antártida (ya que, en este tipo de misiones, los

apoyos logísticos y las consultas para generar previsibilidad y garantizar la seguridad del personal militar y científico son permanentes). En este caso, una política de defensa orientada a perseguir el interés nacional en el exterior en conjunto con una correcta actuación de la Cancillería (recordemos, el carácter multidimensional de una política exterior) logran generar las condiciones propicias para realizar la Campaña Antártica. Por otro lado, un ejemplo similar puede ser una acción de política exterior ligada al plano comercial, por ejemplo la firma de un TBI o un TLC. Este tipo de acciones no podría darse en un escenario de poca credibilidad, pocas garantías jurídicas y una ausencia de continuidad de la política comercial y financiera. En estos casos, sería esencial una inserción financiera que no entre en colisión con el movimiento de capitales internacionales (bajas restricciones a la movilidad del capital) y una política comercial relativamente abierta (aranceles acordes a los establecidos por la OMC y flexibilidad de los organismos regionales a los que el país pertenece, para realizar acuerdos bilaterales, por ejemplo). A su vez, la pata externa de la política comercial y financiera debería coordinarse correctamente con el trabajo de la Cancillería, que debería utilizar su presencia en el extranjero como verdaderas agencias de promoción comercial, que difundan tanto los productos del país como las virtudes que brinda a los inversores que eligen hacer negocios en él. En este caso, la acción concreta de firmar un TLC o un TBI es posible debido a las condiciones generadas por un trabajo conjunto y coordinado del Ministerio de Economía y de la Cancillería (aquí se ve, de nuevo, el carácter multidimensional de la política exterior).

En este sentido, la política exterior no sólo puede establecer las condiciones óptimas para realizar acciones que vayan acordes con el interés nacional y favorezcan el desarrollo, sino que también puede contribuir a neutralizar aquellas decisiones mencionadas que escapan a su control y puedan ir en detrimento del bienestar de su ciudadanía. Por ejemplo, un Estado puede disminuir las probabilidades de que el directorio de una empresa decida irse del país a partir de una inserción estable al sistema internacional, con una baja restricción a la movilidad de capitales y una política comercial abierta para importar y exportar con la mayor facilidad posible. Asimismo, un país puede evitar caer en una crisis debido a la restricción externa y una renuencia en el financiamiento internacional (tanto de organismos como el FMI o de fondos privados), si pone en marcha una política exterior orientada a la exportación y, consecuentemente, a la obtención de divisas. Es por este motivo que, si bien el Estado vio erosionado su rol como actor internacional, su accionar sigue siendo clave para generar y fomentar las condiciones que posibilitan el desarrollo y el bienestar de su población.

Ahora bien, el lector argentino podrá criticar (con absoluta razón) que todos los ejemplos mencionados requieren previamente una interpretación doméstica del propio país y del tipo de inserción que se quiere. Alguien podrá decir: “El país tiene demasiados problemas internos como para gastar dinero con el objetivo de que el instrumento de defensa nacional tenga la capacidad de realizar una Campaña Antártica todos los veranos”. Otro podrá contra argumentar: “Las Campañas Antárticas son fundamentales para el interés nacional, ya que su realización anual nos traerá grandes beneficios en un futuro”. Esta lógica podría replicarse en los debates respecto a la inserción comercial del país. La persona A podrá decir: “Debemos firmar TLCs con todo el mundo para exportar aquellos productos en los que ya que tenemos ventajas comparativas”. Mientras, la persona B podrá argumentar que la Argentina no debe firmar TLCs en absoluto, sino que debe subir los aranceles y priorizar tanto el desarrollo industrial liviano como el pesado. Sin que esto fuera suficiente, una persona C podría aparecer en escena y, con una visión más holística y compleja, podría mencionar que el país debe orientarse a exportar aquellos productos en los que tiene ventajas comparativas, importar aquellos productos cuya producción sería muy costosa debido a la imposibilidad de competir con otros países (por ejemplo, China) y, a su vez, potenciar aquellos nichos exportadores de alto valor agregado en los que el Estado puede competir debido al gran componente tecnológico que tienen los productos (satélites, reactores nucleares, industria del software, etc.).

Esta crítica pone al descubierto el fuerte componente interno de la política exterior, ya que refleja en todos los casos una construcción doméstica previa, basada en consensos de las principales fuerzas políticas o en imposiciones del gobierno de turno. La inserción internacional contribuye a trazar el sendero hacia el desarrollo que debe transitar un país y, como en toda sociedad diversa, democrática y compleja, hay variopintas visiones de cuál debe ser ese camino a seguir. Sin embargo, una cosa es segura: si uno recorre cuatro años en una dirección y, luego de haber hecho ese recorrido, dedica los otros cuatro años a volver para atrás, a los ocho años va a seguir en el mismo lugar en el que estaba. Por este motivo, si bien hay muchos caminos hacia el desarrollo, hay que ser constantes y mantener el rumbo una vez que el norte fue establecido. Esto implica que, si la política exterior de un país republicano y democrático es una construcción doméstica, el consenso entre los principales partidos políticos es fundamental.

Bibliografía

Eissa, Sergio (2013), "Política exterior y política de defensa en argentina: dos caras de la misma moneda", en *Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 3 N° 5. Lanús: Universidad Nacional de Lanús.

Gourevitch, Meter (1996), "La 'segunda imagen' invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas", en Gil, Olga y Sanz, Luis (comp.), *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*, Zona Abierta N° 74, Madrid, pg. 21-68.

Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.

Fabricas sin ruedas. El fin de la promoción industrial y el mito del abandono masivo: el caso San Luis (2005-2017)

Por Luis E. Karamaneff, becario del Conicet-ISES. El autor agradece la inestimable guía y colaboración de Agustín Salvia

En una región caracterizada por múltiples desigualdades, la Argentina es un país que se destaca por una en particular. Tiene la mayor desigualdad entre provincias de los cinco países más grandes de América latina. El alto nivel de desigualdad económica de las provincias argentinas genera, entre otras cosas, migraciones internas, crecientes costos de aglomeración en los polos desarrollados y el desmejoramiento relativo de las regiones deprimidas. Como resultado de diferentes acuerdos entre gobiernos provinciales y nacionales se concedieron, con distinto énfasis, incentivos arancelarios, financieros, tributarios y diversas formas de subvenciones tendientes a, por lo menos, aminorar estos ostensibles desequilibrios territoriales.

La legislación de fomento a las radicaciones fabriles en el interior del país ocupó durante largos años un papel central en materia de políticas industriales, lo que se entiende como un reconocimiento tácito de la incapacidad de las "fuerzas de mercado" para garantizar un desarrollo regionalmente equilibrado. Su implementación se canalizó mediante un régimen de promoción industrial por el cual se brindaba asistencia a regiones deprimidas, con el propósito

de mejorar el empleo, y acortar las tendencias a la concentración. A pesar de las sucesivas reglamentaciones y modificaciones, el sistema general de incentivos fiscales se extendería hasta finales de 2012 en las provincias de La Rioja (Ley 22.021/79), San Luis, Catamarca (Ley 22.702/82) y San Juan (Ley 22.973/83). Entre los principales beneficios promocionales previstos en el régimen y sus modificatorias se encuentran:

- la deducción y/o exención del impuesto a las ganancias;
- la exención del impuesto sobre el capital de las empresas y los bienes incorporados al patrimonio;
- la liberación (en escala decreciente) del impuesto al valor agregado (IVA) por las ventas al mercado interno;
- la liberación (en escala decreciente) del IVA para las empresas proveedoras de materias primas, insumos o bienes de uso a las empresas beneficiarias del régimen sobre las ventas que realicen a las mismas;
- la exención del pago de los derechos u otros impuestos a las importaciones para la compra de bienes de capital, herramientas y elementos componentes de dichos bienes, y
- la posibilidad de deducir del monto imponible del impuesto a las ganancias o de diferir el pago de impuestos por parte de los inversionistas en empresas beneficiarias (este beneficio luego fue discontinuado).

Numerosas investigaciones se llevaron a cabo indagando en los efectos generales de la promoción industrial y el del caso San Luis en particular. Las discusiones teóricas giraban en torno al costo fiscal de la política, su impacto en las provincias no promocionadas y los efectos políticos que generaba en los gobiernos provinciales. Algunos autores (Sawers y Massacane, 2001) señalaban que muchas de las empresas radicadas con la promoción industrial tuvieron el único propósito de recaudar el subsidio y que, como “fábricas con ruedas”, se reubicaban una vez que los beneficios terminaban. A partir de esto, surge como interrogante en qué medida la finalización de la promoción industrial afectó a los mercados de trabajo de las provincias beneficiadas por dicho régimen. Comparado con el resto urbano nacional, ¿existen diferencias significativas en los mercados de trabajo de las provincias promocionadas? ¿Se comprueba un retiro de industrias de la magnitud planteada por estudios anteriores?

Costos hundidos

Independientemente de cuáles hayan sido los motivos de una mayor radicación industrial en San Luis -su ubicación estratégica o la fluidez del vínculo estado-empresario-, el supuesto de las “fabricas con ruedas” que abandonan la provincia cuando se terminan los beneficios fiscales no se produce. Esto se debe a que, si bien una parte considerable de las radicaciones se correspondieron con estrategias de fragmentación del proceso productivo de empresas que ya operaban a escala nacional (Kosacoff, 2007) -lo que significaba una serie de traslados de industrias y procesos productivos preexistentes en otras provincias- no todos los empresarios estarían dispuestas a asumir los costos de un nuevo traslado. Esto, especialmente, cuando no existen nuevos regímenes o beneficios que aprovechar en otras provincias y los costos de radicar nuevamente una empresa implican desde la movilización física de la maquinaria y personal directivo hasta los costos asociados a infraestructura y formación de nuevos trabajadores.

Se plantea como hipótesis que los costos de un nuevo traslado reducían los incentivos para que el empresariado abandone la provincia, una vez terminado el régimen de promoción industrial. La idea frecuente es que los empresarios hacen un cálculo simple para tomar sus decisiones: se produce en el lugar donde los costos son más bajos. Si esto fuera correcto, los traslados interprovinciales serían mucho más frecuentes de lo que efectivamente suceden y se producirían ante eventuales reducciones de impuestos o bajas de salarios. Si el régimen de

promoción tuvo resultados dispares en la radicación de empresas, ¿por qué habría de tener efectos iguales cuando termina y producirse el mismo retiro en cada provincia? Existen diferencias institucionales, económicas y geográficas entre las diferentes unidades subnacionales que funcionan como catalizadores tanto de la radicación como de la permanencia de las diferentes industrias.

Estas consideraciones ponen en cuestión la idea de los beneficios fiscales como “fórmula mágica” que determina las decisiones de radicación de los empresarios. Dada la magnitud del impacto de la promoción industrial en San Luis, las ventajas de una ubicación estratégica y los beneficios que otorgaba el gobierno provincial, es esperable que -a diferencia de las otras provincias- esta situación pueda observarse allí con mayor claridad. Este supuesto se comprueba con una evaluación de la situación del mercado de trabajo, una vez finalizado el régimen de promoción y su comparación con el resto urbano nacional.

Indicadores

Con un aumento del desempleo y una brusca caída del total de ocupados, los efectos negativos de la terminación de la promoción industrial parecían afectar al mercado de trabajo de San Luis. Sin embargo, cuando se desagregan los datos de ocupación y se observan los datos de ocupación por rama, los efectos de la finalización de la promoción brindan pautas más claras de lo sucedido. Basados en el supuesto de que la terminación de los beneficios fiscales afectaría negativamente el empleo industrial se observa que -excepto para el caso de San Juan- se produjo un aumento de la cantidad de asalariados de esta rama, una vez terminada la promoción industrial. Si se toma 2005 como año base, podemos observar cómo las fluctuaciones de Catamarca y La Rioja siguieron la tendencia al alza del resto urbano, con un incremento del 2% del empleo industrial. En la provincia de San Juan, luego de finalizado el régimen de promoción, el empleo industrial se reduce alrededor de 10 puntos, mientras que en San Luis se incrementa en más de 13 puntos (ver cuadros 1.1 y 1.2). Esto resulta destacable a la luz de las investigaciones (Bianchi, 2013) que señalaban que sólo un 10% de las empresas radicadas con la promoción permanecía en San Luis. En este sentido, resulta llamativo que, de haberse producido tal retiro fabril, el empleo en el sector industrial muestre este desempeño.

Cuadro 1.1: Cantidad de empleados asalariados industriales por aglomerado (2005-2017). En porcentajes.

Año	Gran Catamarca	La Rioja	San Luis - El Chorrillo	Gran San Juan	Resto Urbano
2005	8,8	10,8	14,8	12,3	14,8
2017	6,7	8,2	18,6	9,9	12,9

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la EPH, INDEC (2005,2011 y 2017).

Cuadro 1.2: Asalariados industriales por aglomerado (2005-2017). En base 100.

Año	Gran Catamarca	La Rioja	San Luis - El Chorrillo	Gran San Juan	Resto Urbano
2005	100	100	100	100	100
2017	102,2	102,5	113,5	89,6	103,4
Diferencia	+2,2	+2,5	+13,5	-10,4	+3,4

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la EPH, INDEC (2005,2011 y 2017).

De acuerdo con los indicadores laborales, no se cumple el supuesto de que la terminación de la promoción industrial afectaría negativamente el empleo industrial de San Luis. Una vez finalizados los beneficios fiscales, los datos señalan que -a pesar de la caída de la tasa de ocupación y un leve incremento del desempleo- en la provincia se produjo un aumento de 13 puntos en la cantidad de asalariados industriales. De esta manera, se descartan los supuestos de otras investigaciones (Sawers y Massacanne, 2001 y Bianchi 2013) que aseguraban que -una vez finalizados los beneficios fiscales- las empresas radicadas por la promoción industrial abandonarían la provincia de San Luis.

Conclusión

En San Luis, el régimen de promoción industrial facilitó la instalación y reestructuración de muchas firmas que, de otra manera, no se hubiesen radicado en la provincia. Esta situación promovió la transformación productiva, al punto que la industria puntana presenta hoy un considerable grado de diversificación, que comprende desde el procesamiento de productos agropecuarios hasta manufacturas industriales de mayor contenido tecnológico. Dada la magnitud de la transformación productiva experimentada en la provincia, se puso a prueba el argumento de investigaciones previas (Sawers y Massacanne, 2001 y Bianchi 2013) que señalaban que las empresas instaladas tenían como único propósito recaudar los beneficios fiscales y que, una vez que los subsidios finalizaran, estas “fábricas con ruedas” se reubicarían. De esta manera, cobra sentido la hipótesis de que, además de las ventajas que otorgaba una ubicación estratégica y los beneficios de un gobierno local que responde a sus intereses, los costos de traslado y radicación de fábricas que llevaban instaladas como mínimo quince años reducían los incentivos para que el empresariado abandonara la provincia de San Luis, una vez terminado el régimen de promoción industrial. Como se mencionó previamente, esto puede tomarse como indicador de que los mecanismos promocionales permitieron no sólo la descentralización en la localización de las actividades productivas hacia espacios de menor desarrollo relativo sino que, una vez finalizados los beneficios, las empresas alcanzaron un nivel de competitividad que les permitió mantenerse en la provincia.

Las principales críticas sobre el régimen de promoción industrial apuntan a la escasa selección de actividades dentro de un modelo de industrialización coherente; sus elevados costos fiscales; la falta de evaluaciones “ex post”; el carácter discriminatorio de los otorgamientos, y la baja probabilidad de supervivencia de las industrias cuando finalizan los beneficios. Si bien la capacidad del gobierno nacional para monitorear la implementación de la promoción industrial fue limitada y se detectó un gran número de irregularidades, que incluyeron prácticas de evasión fiscal y denuncias de empresas fantasmas, el mercado de trabajo provincial no muestra el nivel de abandono industrial que planteaban investigaciones preliminares. Por el contrario, mantiene el empleo industrial después de la terminación del régimen.

Las graves desigualdades provinciales que caracterizan a un país federal como la Argentina implican un desafío para el sostenimiento de un modelo de desarrollo coherente y sostenible en el tiempo. Los resultados señalan que políticas de descentralización productiva implementadas por gobiernos locales -bajo determinadas condiciones- pueden tener efectos positivos y sostenibles en regiones históricamente deprimidas. A partir de esto, se plantea la necesidad de continuar tanto con el análisis sobre los efectos de estas políticas a mediano y largo plazo como con el estudio comparado de las estrategias adoptadas por otras provincias. Investigaciones en esta línea permitirían una mayor comprensión sobre las dinámicas de desarrollo que tienen los diferentes estados subnacionales en países altamente desiguales.

Bibliografía

- Azpiazu, D., & Schorr, M. (2011). La industria argentina en las últimas décadas: una mirada estructural a partir de los datos censales. *Realidad económica* no. 259 (2011).
- Bianchi, M. F. (2013). The political economy of sub-national democracy: Fiscal rentierism and geography in Argentina (Doctoral dissertation, Paris, Institut d'études politiques).
- Guiñazú, M. C. (2003). The subnational politics of structured adjustment in Argentina: the case of San Luis (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology).
- Karamanef, L. & Salvia, A. (en prensa) ¿Se van o se quedan? El fin de la promoción industrial y sus efectos en los mercados de trabajo provinciales. Los casos de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis (2005-2017)
- Kosacoff, B. (2007). Hacia un nuevo modelo industrial. *Idas y vueltas del Desarrollo Argentino*. Buenos Aires: Claves para todos. Colección dirigida por José Nun. Capital Intelectual.
- Mendocino, C. E. (1999). Impacto económico para la Argentina y Mendoza de los regímenes de promoción de las Provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca. CEM. Mendoza.
- Ministerio del Interior. Secretaría de asistencia para la Reforma Económica Provincial. 1996. "Costo fiscal de la promoción industrial." Buenos Aires
- Sawers, L., & Massacane, R. (2001). Structural reform and industrial promotion in Argentina. *Journal of Latin American Studies*, 33(1), 101-132.
- Schvarzer, J. (1987). Promoción industrial en Argentina: características, evolución y resultados (Vol. 90). Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.
-

El concepto de Estado neweberiano como herramienta heurística: analizando las transformaciones en las administraciones públicas del Cono Sur

Por Damien Larrouqué, investigador post-doctoral del INAP de la Universidad de Chile. Proyecto Fondecyt n°3190155

En julio de 2007, el estallido de la burbuja especulativa sobre las hipotecas de alto riesgo (subprimes) seguido, quince meses después, por el quiebre de Lehman Brothers, uno de los bancos más antiguos y poderosos de Wall Street, hundió al mundo occidental en la peor crisis económica desde 1929. Después de la Gran Depresión de la década de 1930, la economía internacional se enfrentó con la "Gran Recesión" de los años 2010. Si este terremoto del "Atlántico Norte" sacudió la estructura económica de todo el planeta y generó consecuencias sociales desastrosas, trastornó también las convicciones ideológicas respecto de las pretendidas virtudes del mercado autorregulado, cuyas falencias habían sido demostradas a mediados del siglo XX por Karl Polanyi, un autor injustamente olvidado durante varias décadas. En Europa y los Estados Unidos, la crisis financiera impuso el retorno forzado de los Estados en la escena económica, vía la refinanciación de los bancos, lo que significó una "privatización de los beneficios y una socialización de las pérdidas".

En América latina, los incumplimientos del capitalismo financiero que los países del Norte fingieron descubrir a mediados de los años 2000, se deploraban desde por lo menos una

década antes, cuando los primeros efectos sociales del denominado “Consenso de Washington” se hicieron sentir en la región, y aún más todavía después de la crisis argentina del 2001. De hecho, el apogeo de la era neoliberal correspondió a la década de los 1990. Bajo la presión de las instituciones financieras de América del Norte y mediante planes de ajustes estructurales, los estados experimentaron un drástico adelgazamiento: muchas empresas públicas fueron liquidadas, los salarios de los funcionarios congelados hasta nuevo aviso, y las administraciones públicas sometidas a procesos de descentralización. Presentada como “fácil” por los acreedores internacionales, esta etapa de reestructuración correspondía a las llamadas reformas de “primeras generaciones”. La consecuencia de estas reformas fue que el Estado perdió su papel de promotor del crecimiento y de garante de la integración social. Asimismo, se convirtió en un mero actor subsidiario en la economía de mercado. En resumen, se sometió a un proceso de “desestatalización” (Sánchez Parga, 2009).

A mediados de los años 2000, se abrió un contexto político, económico, social e intelectual adverso a los preceptos neoliberales del Consenso de Washington (Bogliaccini, Filgueira, 2011) y favorable a una nueva concepción del rol del Estado (Thwaites, 2008). Consecuentemente, se difundió en América latina el concepto de “Estado neoweberiano”, después de haber sido introducido en la literatura académica por Pollitt y Bouckaert (2004). En el Cono Sur particularmente, varios autores se refieren a este concepto en sus respectivos trabajos. En forma de ilustración, se pueden citar entre otros los artículos de Fuentes et al. (2009) en Chile, de Llano (2015) en Argentina o de Conrado y Milanese (2018) en Uruguay. Criticado por su carácter supuestamente normativo (Dunn y Miler, 2007), el concepto de Estado “neoweberiano” (ENW) sufre de una falta de afianzamiento teórico, a la cual hemos intentado responder (Larrouqué, 2018).

Un modelo ideal-típico híbrido criticado injustamente

El paradigma neoweberiano emerge en reacción al modelo de la Nueva Gerencia Pública (New Public Management), que plasmó la influencia de la ideología neoliberal al nivel administrativo. De hecho, bajo la apariencia de una “revolución silenciosa” (Lora, 2007), las instituciones públicas han sido sometidas a unos procesos de racionalización inspirados en la esfera empresarial. Rescatando la centralidad, la universalidad y la perennidad de lo público, asociado al modelo weberiano clásico, el ENW designa un modelo híbrido que tiene características de ambos modelos (Larrouqué, 2018).

Desde nuestro punto de vista, la principal crítica según la cual el concepto de ENW sería científicamente poco sólido, en la medida en que constituiría, ante todo, un modelo ideal hacia el cual tender y no un ideal-tipo de análisis en el sentido weberiano, nos parece no sólo injustificada sino también injustificable. De hecho, el carácter normativo del concepto de ENW es muy relativo, si uno lo compara con el modelo neo-gerencial, siempre presentado como “apolítico”, aunque vehiculaba la visión del mundo y los valores asociadas al libre mercado. Si uno considera que todo paradigma científico es fruto de la época en la cual se impone, pues la NGP constituye en realidad la traducción administrativa de la concepción neoliberal imperante al nivel macroeconómico en aquel entonces. En esta misma perspectiva, el ENW se inscribe en un período “posneoliberal”, que corresponde a una rehabilitación de la política, una revalorización de la administración central y una reconsideración del rol del Estado como piloto fundamental de la acción pública (Fuentes et al., 2009).

Si defendemos la validez teórica así como la utilidad heurística del concepto de ENW, advertimos al mismo tiempo sobre la necesidad de manipularlo con precaución.

Un concepto heurístico de uso cuidadoso

Tres razones justifican usar este concepto con cautela. En primer lugar, porque conlleva un sesgo homogeneizador. No hay que olvidar que es problemático hablar del Estado en América latina en singular. En realidad, los Estados nunca son parecidos ni homogéneos. Al contrario, aceptando la idea de que sus gestiones administrativas se caracterizan por una forma de “insularidad”, según la famosa expresión de Mario Waissbluth, la imagen que los conviene mejor es la del “archipiélago institucional”, de los cuales son susceptibles de brotar “islas de innovación”. En este sentido, es posible que, dentro de un mismo ministerio, haya unos departamentos más proclives que otros en modernizarse. Esas diferencias serán más importantes todavía entre los ministerios y hasta entre las instituciones estatales (dependiendo de la administración central) y las autoridades independientes (agencias parapúblicas, entes autónomos). Asimismo, la principal dificultad de toda investigación que toma como cuadro teórico el concepto de ENW es de cartografiar cuales son (si existen) esas “islas de gestión neweberiana” que operan dentro como al margen de los Estados.

En segundo lugar, porque a semejanza del concepto de “cat-dog” de Sartori, podría potencialmente ser “parroquial” y revelarse performativo. En efecto, su novedad así como su supuesta fragilidad teórica incitan al investigador administrativista en buscarlo en toda nueva estructura institucional. Sin embargo, si se considera el paradigma neweberiano por lo que tiene que ser -o sea un verdadero “ideal-tipo”- y no como un concepto normativo que representaría un modelo ideal de ejercicio del poder, pues el Estado puramente “neweberiano” en sí no existe. Recordamos que un ideal-tipo según Weber constituye una herramienta teórica, fruto de una construcción intelectual, que nos permite comprender mejor la complejidad de los fenómenos sociales, o sea, concretamente, un modelo que nos haría más inteligibles las evoluciones contemporáneas del rol como del funcionamiento de las instituciones públicas. En este sentido, es probable que demos cuenta de unas formas de hibridaciones institucionales que mezclan innovaciones neweberianas, con herencias patrimonialistas y/o lógicas neo-gerenciales anteriores. Estas hibridaciones deberían variar también en función de ritmos y secuencias diferentes de un país al otro. En otras palabras, el Estado neweberiano no puede existir, pero sí es posible que podamos constatar una tendencia a la “neweberianización de la acción político administrativa” en diferentes países.

En tercer lugar, porque todavía carece de indicadores para medirlo. Una de las dificultades preliminares de todo trabajo de investigación que abarca el concepto de ENW consiste, precisamente, en proponer criterios concretos para operacionalizarlo. Por ejemplo, para medir el nivel de “intervencionismo estatal”, se puede comparar las evoluciones en las tres últimas décadas de los presupuestos acordados a los ministerios “sociales” (Educación, Salud, Cultura, Desarrollo social), en comparación con los presupuestos atribuidos a los ministerios “régaliens” (Seguridad, Ejército, Justicia, Diplomacia). Desde el punto de vista administrativo, el indicador principal puede ser el nivel de “integración intersectorial” (débil, mediano, fuerte) dentro y entre los diferentes organismos públicos, parapúblicos y hasta privados que intervienen en la gestión pública. De hecho, más allá de la integración de los actores ajenos al aparato estatal (asociaciones de la sociedad civil, empresas, agencias) a la decisión, implementación y evaluación de las políticas públicas (principios de “co-gestion” o “co-participación”), el Estado neweberiano se caracterizaría, al nivel funcional, por la búsqueda de la máxima sinergia interinstitucional entre los diferentes organismos públicos, parapúblicos o privados involucrados en la gestión de la acción pública.

Para poner a prueba y justificar la relevancia académica del concepto de ENW inicialmente acuñado para describir las mutaciones institucionales observables en Europa, decidimos aplicarlo al análisis de las transformaciones político-administrativas en el Cono Sur de América latina.

El Cono Sur como terreno de validación empírica del ENW

La literatura anglosajona nombra most-similar system design el enfoque teórico cuya ambición es comparar sistemas políticos que comparten rasgos comunes para neutralizar ciertas variables y subrayar otras para explicarlas. Bajo esta perspectiva, los tres países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) son muy interesantes de comparar.

En efecto, sus Estados se institucionalizaron con mucha antelación respecto de los demás países de la región, luchando de manera eficaz en contra de las fuerzas centrifugas y centralizando la autoridad política en la capital. Como lo enseña la precocidad de los sistemas educativos en estos tres países, las administraciones públicas empezaron a consolidarse desde el final del siglo XIX. Esta primicia le permitió a estos tres países construir unos Estados que tuvieron, en el siglo XX, un verdadero “poder infraestructural” según la famosa fórmula de Michael Mann, o sea una capacidad de llevar a cabo, de manera efectiva, la gestión de la acción pública. En otras palabras, estos tres países tuvieron una misma trayectoria institucional, a pesar de que su estructura organizacional puede ser unitaria (Uruguay, Chile) o federal (Argentina). Además, en sus reformas administrativas de los 90, adoptaron también, pero según modalidades y ritmos variables, los mismos preceptos neo-gerenciales. Finalmente, con más (Chile y Argentina) o menos (Uruguay) intensidad y anterioridad, liberalizaron sus economías y se plegaron a las exigencias de los organismos financieros washingtonianos (Bogliaccini, Filgueira, 2011). Por estas semejanzas históricas, políticas, institucionales y económicas, los tres países del Cono Sur se dejan perfectamente comparar bajo el enfoque del most-similar system design y ofrecen un cuadro empírico ideal para analizar una posible convergencia institucional hacia la afirmación de un Estado neoweberiano en la región.

Gracias al financiamiento durante dos años (2019-2021) de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) de Chile, la investigación post-doctoral que estamos llevando a cabo desde el Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile pretende demostrar la validez heurística del concepto de ENW, a la luz de las transformaciones administrativas contemporáneas de Argentina, Chile y Uruguay (proyecto Fondecyt n°3190155). Nuestro postulado es que estos procesos de refundación estatal se pueden vislumbrar, analíticamente, a través de las evoluciones político-administrativas, y más bien, enfocándonos en las que operan al nivel de la alta dirección pública (ADP). Si nuestra investigación se centra más específicamente en la ADP, es porque consideramos que es precisamente a la articulación entre el nivel “decisional” de la política y el nivel “operativo” de la administración que se pueden observar los rasgos neoweberianos que queremos identificar. Nuestros primeros resultados confortan la hipótesis de una paulatina neoweberianización de la acción político-administrativa en los tres países de la región.

Referencias bibliográficas

Bogliaccini Juan y Fernando, Filgueira, (2011), “Capitalismo en el Cono Sur de América latina luego del final del Consenso de Washington: ¿ notas sin partidura?”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, 51, pp.45-82.

Dunn, William y David, Miller (2007), “A Critique of the New Public Management and the neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform”, Public Organization Review, 7 (4), 345-358.

Iturbe de Blanco, Eglé (2003), “Lecciones de la experiencia en gestión pública de alto nivel : experiencias comparadas de países de la región”, Revista del CLAR Reforma y Democracia, 25, 1-28

Fuentes, Guillermo et al. (2009), "Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana", *Revista Enfoque: Ciencia Política y Administración Pública*, 7 (11), 55-84.

Larrouqué, Damien (2018), "¿Qué se entiende por Estado neoweberiano? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 70, 5-28.

Llano, Mercedes (2015), "Revisando la presunta naturaleza paradigmática de la nueva gerencia pública y su repercusión en América Latina", *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 15 (24), 67-99.

Lora, Eduardo (2007), "State Reform in Latin America: A Silent Revolution", in Eduardo Lora (ed.), *The State of State Reform in Latin America*, Washington DC, BID/Stanford University Press, 1-56.

Pollitt, Christopher y Geert, Bouckaert (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

Ramos, Conrado y Alejandro, Milanesi, (2018), "The neo-Weberian state and the neodevelopmentalist strategies in Latin America: the case of Uruguay", *International Review of Administrative Sciences*, 1-17.

Sánchez Parga, José (2009), "El estado del Estado en la actual sociedad de mercado", *Nueva Sociedad*, 221, 100-119.

Thwaites Rey, Mabel, (2008), "¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 41, 33-56.

Defensa, conocimiento y desarrollo en la Argentina actual: algunos desafíos

Por Pablo Bulcourf, profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad de Buenos Aires, y Juan López Chorne, profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes

Durante el último mes, se precipitó una serie de acontecimientos políticos en América latina que nos llevan a replantearnos el rol de las Fuerzas Armadas en la región, y su vínculo con el proceso político. De alguna forma, los militares han vuelto a escena. La crisis política chilena ha hecho que los uniformados, junto a las fuerzas policiales, tengan que salir de garantes del orden frente a profundos reclamos de reformas y cambio de rumbo de la tan defendida institucionalidad democrática bajo décadas de capitalismo neoliberal. De buenas a primeras, nos dimos cuenta de que se había acabado el derrame, y que la Constitución generada en una dictadura mostraba como pocas la tensión entre legitimidad y legalidad.

En Ecuador, también las fuerzas del orden salían de los cuarteles y se instalaban en las calles para enfrentarse a miles de grupos sociales, en su mayoría conformados por pueblos originarios, que reclamaban por medidas económicas que los perjudicaban seriamente.

En Bolivia, los problemas surgidos a partir de serias irregularidades en el proceso electoral, denunciadas por la oposición y ratificadas por el Informe de la Organización de Estados Americanos (OEA), generaron fuertes enfrentamientos entre oficialismo y oposición, y los militares terminaron por desobedecer a Evo Morales, presidente constitucional del país. Se había vuelto a perpetrar un golpe militar en América latina.

Al señalar estos casos recientes, simplemente estamos poniendo nuestra mirada en el rol que van a tener los uniformados, pero no igualando estos procesos históricos. Hay que tener

mucho cuidado con las generalizaciones y el marcado de tendencias que tan rápidamente suele precipitar la política comparada. Salir a la calle, aunque sea en situaciones que pueden generar violaciones a los derechos humanos, obedeciendo las órdenes de un presidente en ejercicio, no es lo mismo que hacer un golpe. Lo que queremos expresar es el protagonismo de los militares en momentos que expresan situaciones de alta conflictividad y crisis política, llevándonos a replantear la tan mencionada problemática del “control civil subjetivo” y su rol dentro de un régimen democrático que promueva el desarrollo (Huntington, 1957).

El rol de las FF.AA. en la Argentina actual

A más de treinta años del inicio del proceso democratizador en la Argentina, y más allá de las crisis económicas, políticas e institucionales, sostenemos que ha habido una continuidad del régimen democrático. Podemos poner en duda si se trata de una democracia con escasos contenidos republicanos, si la denominamos “delegativa” o nos referimos a una nueva forma de populismo (O’Donnell, 1993 y 2010). Pero democracia al fin. Más allá de los incidentes tempranos de Semana Santa y el levantamiento carapintada, el gobierno civil electo democráticamente pudo ejercer un verdadero “control civil objetivo” sobre las FF.AA., y no ha habido cuestionamientos a su legitimidad de origen (López, 1994; Sain, 2010).

En este contexto, los militares han dejado de ser un factor de poder para convertirse en una de las estructuras burocráticas especializadas del Estado, cumpliendo el rol funcional que deviene del mandato constitucional y la Ley de Defensa. Posiblemente sea uno de los logros más importantes de la democracia argentina. La clara demarcación entre la seguridad interior y la defensa, que se estableció en el país, nos permite afirmar, a la luz de los recientes acontecimientos señalados en la región, una de las virtudes más grandes de la institucionalidad democrática argentina (1).

Las características del sistema internacional, los procesos de globalización y la integración regional nos llevaron a alejarnos de las hipótesis de conflicto, que habían predominado desde mediados del siglo pasado, y que llevaron primero a la Doctrina de la Defensa Nacional y posteriormente a la de la Seguridad Nacional. Es muy poco probable un enfrentamiento militar clásico con algunos de nuestros vecinos, ni tampoco los militares van a actuar en el contexto de la guerra ideológica desprendida de la Guerra Fría. En la región, nos queda la construcción de fuertes mecanismos de cooperación que fortalezcan los procesos de integración regional, principalmente el Mercosur, y a escala planetaria, actuar en misiones de paz requeridas por las Naciones Unidas.

Los problemas derivados de las llamadas “nuevas amenazas” -ya no tan nuevas en términos de años- han generado tensiones más recientes, pero también nuestro sistema legal ha sabido separar la paja del trigo. Poseemos fuerzas policiales especializadas, como la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, que pueden cumplir roles específicos para actuar frente al delito complejo internacionalizado como el narcotráfico, aunque cierta intelectualidad adicta a los colores castrenses añora ver a los militares volver a tareas de seguridad interior. El problema es de ellos y no de los uniformados.

Esto no quita que la situación por la que atraviesan las FF.AA. argentinas no amerite una fuerte reflexión, no sólo desde un plano científico-académico, sino principalmente político. Asistimos a una prolongada agonía del sistema de defensa nacional, principalmente por el sostenido ahogo presupuestario que ha transformado el eventual accionar militar en una maquinaria totalmente obsoleta. Esto, en contextos de crisis económica, lleva aguas a molinos de necesidades más claras, como las políticas sociales, los sistemas previsionales o la propia problemática de la seguridad pública. Frente a la agenda política y social, la cuestión militar queda relegada a un segundo y tercer plano. Esto aumenta el desinterés y la agonía del

aparato militar. Un eterno proceso de muerte silenciosa, que no se deja ver ni hace eco en las élites políticas ni es tema en el círculo rojo.

Pero las FF.AA. existen y requieren de un fuerte proceso de reforma, que permita adaptar al aparato militar a los cambios a escala internacional, no sólo en materia de nueva geopolítica, sino también en su articulación con el resto de las esferas de la vida política, social y económica del país, sin por ello llevarlas a tareas de seguridad interior.

Por un lado, se necesita redimensionar su estructura y despliegue geográfico dentro del territorio nacional, lo que no significa la reducción de su despliegue operativo, sino la modernización de su diseño. Por el otro, hay que generar un nuevo equipamiento material de las FF.AA., en relación a las posibilidades presupuestarias y a una planificación estratégica que sea consensuada por las diferentes fuerzas políticas con representación parlamentaria mayoritaria. Dada la magnitud y la implicancia económica, eso requerirá de un programa secuencial de compras y puestas en funcionamiento de equipos y formación de personal que posiblemente trascienda una gestión de gobierno.

Las FF.AA. deben insertarse en una política de desarrollo general del país, contribuyendo desde sus funcionales al mejoramiento de las capacidades estatales y su articulación con la sociedad. Ahí, la economía militar y la producción para la defensa son una herramienta central, que puede generar tanto transferencia de conocimiento de punta como el trabajo con otras dependencias del Estado y el sector empresarial. Esto genera valor agregado y conocimiento experto, dos elementos esenciales para un país que debe apuntar al desarrollo y no sólo a sobrevivir con la venta circunstancial de su producción primaria (Blinder, 2017 y 2019).

Camino al andar con mirada estratégica

A pesar de los cambios a escala planetaria, no podemos pensar un Estado-nación con una magnitud territorial como la Argentina sin FF.AA. Esta visión utópica sólo provoca espejismos que perjudican la inserción estratégica del país en la región y el mundo.

Tratar de sostener un aparato militar con una concepción anclada a mediados del siglo XX también nos pone a la espera de un tren que jamás volverá a llegar. Necesitamos reconstruir las FF.AA., de cara a los grandes desafíos de este siglo que ya lleva dos décadas. El país requiere de políticas de desarrollo que permitan generar riqueza y una distribución más equitativa de la renta. Para ello, tanto la formación y capacitación como la diversificación económica deberían ser pilares de un Estado que pretende insertarse de manera inteligente en un mundo cada vez más incierto y complejo.

Necesitamos generar una nueva concepción de lo militar, que deje de lado el “control subjetivo” basado en un adiestramiento ideológico parcial a determinado proyecto político. Las bases doctrinarias deben ser sólidas y claras: el predominio de la legalidad constitucional y la democracia como régimen político. Pero éstos son sólo los cimientos de una nueva concepción, que debe ir construyendo sus pisos en base a la cooperación, modernización y generación de valor en base al conocimiento.

El desafío es grande. Sin embargo, las tormentas y la incertidumbre pueden generar nuevos aires. Hay que aprovecharlos.

Notas

(1) El rol de los militares en la política argentina ha sido ampliamente estudiado y ha sido uno de los principales obstáculos para la democracia en el país desde el golpe de 1930 (Potash, 1981; Rouquié, 1982; De Privitellio, 2010).

Bibliografía

Blinder, D (2017) "Argentina en el espacio: política internacional en relación a la política tecnológica y el desarrollo industrial". En Revista de Relaciones Internacionales, estrategia y seguridad. Vol. 12, N. 1.

Blinder, D. (2019) "Geopolítica de las tecnologías estratégicas y no estratégicas". En Estudios Internacionales. Vol. 7, N. 2.

De Privitellio, L. (2010) El Ejército entre el cambio de siglo y 1930: burocratización y nuevos estilos políticos. En Moreno, O. (Comp.). La construcción de la Nación Argentina. El rol de las FFAA. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, pp. 203-216.

Huntington, S. (1957) *The Soldier and the State*. Boston: Harvard University Press.

López E. (1994) *Ni la ceniza, ni la gloria*. Buenos Aires: Impresiones Avellaneda.

O'Donnell, G. (1993) "Estado, democratización y ciudadanía". En Nueva Sociedad. N. 128.

O'Donnell, G. (2010) *Democracia, agencia y estado. Teoría con intensidad comparativa*. Prometeo, Buenos Aires.

Potash, R. (1981) *El ejército y la política en la Argentina: 1945-1962. De Perón a Frondizi*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Rouquié, A. (1982) *Poder militar y sociedad política en la Argentina II: 1943-1973*. Buenos Aires: Emecé Editores.

Sain, M. (2010) *Los votos y las botas*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

América latina en la encrucijada: la protección social a la vejez en cuestión

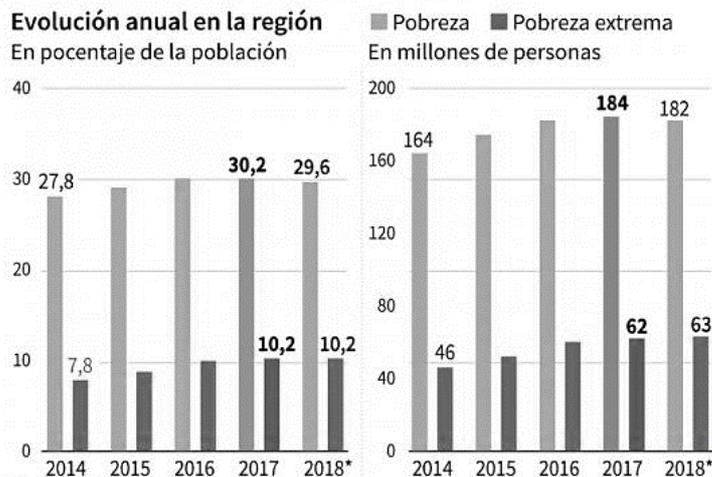
Por Nelson Cardozo, profesor e investigador de la Universidad Argentina de la Empresa

América latina atraviesa una convulsión social que se manifiesta en protestas y movilizaciones populares. Este año se cierra con una serie de eventos que agitan el tablero político en la región. A la ya crónica crisis venezolana se suman las movilizaciones en Ecuador; el paro general en Colombia, que derivó en un toque de queda; la crisis política en Perú; la liberación de Lula Da Silva en Brasil, que activó a la oposición desde el PT; la novedosa alternancia desde un partido no peronista que completa el mandato en la Argentina en medio de una crisis económica aguda, y el fin de ciclo de las experiencias progresistas en Uruguay. Esto plantea una polaroid de una geografía con múltiples accidentes en esta parte del globo. Pero lo más sorprendente es que este proceso tiene como epicentro de las protestas a Chile, un país que muestra resultados macroeconómicos positivos en un continente con un crecimiento lento y contramarchas de proyectos políticos y económicos.

Este derrotero se sucede en medio de una situación de estancamiento y recesión general, tras la crisis del proceso reformas que intentaron ir marcha atrás con la oleada neoliberal de los 90, conocido como "década progresista". Al compás de los gobiernos izquierdistas, la pobreza, que en la región que se ubicaba en torno al 48% en los 90, bajó al 28% en 2014. Gran parte de esa reducción se realizó en la década pasada y tuvo que ver con la expansión de la economía, producto del "boom" de la exportaciones de materias primas y el crecimiento de las políticas sociales, fundamentalmente destinadas a la niñez (Bolsa Familia de Brasil, Bono de Desarrollo Humano de Ecuador), las mejoras del salario mínimo, y las reformas a la seguridad social que incorporaron pensiones no contributivas. No obstante ello, en los últimos años, la pobreza ha venido en aumento, producto de las recesiones económicas. Para el 2017 el 30,2% de la

población, o sea alrededor de 184 millones, vivía en la pobreza, en tanto que un 10,2%, unos 62 millones, se encontraba en condiciones de pobreza extrema, el porcentaje más alto desde el 2008.

Gráfico I: Evolución de la pobreza en América latina



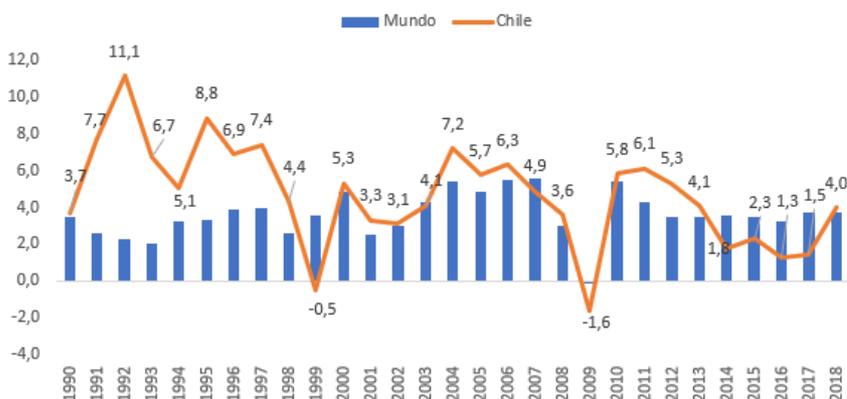
Fuente: CEPAL.

El cuestionamiento a las políticas sociales a la vejez

En este escenario, las políticas sociales a la niñez aparecen con una alta legitimidad y han tenido una gran continuidad e institucionalización con los cambios de gobiernos. Sin embargo, el régimen de protección social a los adultos mayores ha sido objeto de cuestionamientos, sobre todo el caso de las pensiones. En la región, encontramos discusiones orientadas a llevar adelante reformas a las pensiones. En Chile, las AFP son parte de los reclamos de las movilizaciones que pugnan por “No + AFP”; en la Argentina se instauró un pilar no contributivo universal en 2016 y al año siguiente se corrigió la fórmula de movilidad de las prestaciones, mientras que Brasil aprobó en este 2019 la reforma parcial que elevó la edad jubilatoria, cumpliendo con una de los estandartes de la administración Bolsonaro.

En este escenario, los cuestionamientos abarcaron todas las realidades. Desde la caótica Venezuela, que se encuentra sumida en un proceso de hiperinflación y desestructuración, hasta Chile, que había sido un oasis latinoamericano en medio de todas las convulsiones políticas, económicas y sociales. El modelo chileno ha sido visto como un caso de éxito, un ejemplo a seguir, por su estabilidad institucional (Chile tiene una puntuación de 7,97 en el índice de democracia) y una continuidad de las políticas sociales (Castiglioni, 2017). Se ha posicionado como el país con el mayor índice de desarrollo humano de la región, cuenta con un servicio civil profesional flexible, y ha realizado grandes avances en temas de género. Como podemos observar en el siguiente gráfico, las protestas llegan en un contexto de crecimiento sostenido de la economía chilena.

Gráfico II: Tasa de crecimiento del PBI en Chile (% de variación anual) 1990-2018



Fuente: FMI

Pero inesperadamente, a mediados de octubre, se iniciaron las protestas en este país. Gente de todas clases sociales salieron a protestar a las calles contra la desigualdad y en rechazo a la clase política, lo que puso al llamado “milagro económico” en cuestionamiento y en el centro del debate. Los 30 pesos de aumento del transporte precipitaron una oleada de movilizaciones que catalizaron 30 años de injusticias. El caso de Chile plantea una demanda que resuena en nuestra región: una mayor igualdad en la distribución de la renta.

La instauración del modelo neoliberal chileno comenzó con el gobierno de Pinochet, quien llegó al poder en 1973, tras derrocar al primer presidente socialista Salvador Allende. Así, en la década de los 80, se llevaron a cabo procesos de privatizaciones y un nuevo marco institucional, con la nueva constitución de la dictadura. El país, en medio de la crisis fiscal del Estado de Bienestar (Offe, 1990), se convirtió en un laboratorio para el neoliberalismo en la región, una polémica innovación a escala mundial de la mano de los graduados de la Universidad de Chicago. Se liberalizó la economía, eliminando las regulaciones; se llamó a la inversión extranjera, y se incluyó un ambicioso paquete de privatizaciones. Servicios básicos como los de la energía eléctrica y el agua potable pasaron a estar gestionados por privados. También la salud, la educación y la seguridad social se convirtieron en bienes de mercado. Pese a esta privatización de los servicios públicos, se vio un crecimiento de la economía y el PBI per cápita que hicieron que ese modelo, sin muchos cambios, siguiera siendo respaldado por los sucesivos gobiernos democráticos, desde 1990 a la actualidad.

La crisis de las pensiones en Chile

Una de las demandas dentro de las protestas ha sido el lema “No + AFP”, haciendo referencia a la eliminación del régimen de pensiones privado de capitalización. Esto transmite que gran parte de los chilenos se encuentra descontento con este sistema jubilatorio. De hecho, desde hace varios años, se vienen realizando reformas para tratar de corregir las inequidades del modelo.

Este sistema privado se basa en las “contribuciones definidas”, es decir que el trabajador recibe una pensión equivalente a lo que ahorró en su cuenta individual prorrateada por la esperanza de vida. En el sistema anterior a 1981, había “prestaciones definidas”, es decir que el gobierno otorgaba una pensión que reemplazaba parcialmente el salario.

En teoría, el modelo privado fomentaría el ahorro y la inversión del capital privado que haría crecer la economía. Sin embargo, este pilar se encuentra expuesto a las crisis financieras, porque cuando hay recesión o los activos financieros caen, eso significa que el pensionado tiene una menor jubilación. Por su parte, para las AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones), es una inversión muy segura, porque los titulares no retiran los fondos hasta su

jubilación (Etxezarreta & Iglesias Fernández, 2019), a la vez que cobran altas comisiones a los trabajadores por administrarles los fondos.

Así, en 2008, Bachelet inauguró un sistema no contributivo, con la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Básico Solidario. Se trata de prestaciones focalizadas que intentan solucionar la cobertura y la pobreza en los adultos mayores, respectivamente. En su primer año, alcanzaron al 40% más pobre de los ancianos, es decir a 600.000 chilenos. Luego, en el segundo gobierno de Bachelet se debatió una nueva reforma mediante la llamada Comisión Bravo (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015), que concluyó en mantener las pensiones privadas y no creó la esperada AFP estatal. Actualmente, en Chile hay 1.776.105 jubilados que cobran una pensión promedio de 270 dólares, en el caso de las mujeres, y de 420, para los hombres. Quienes se jubilan hoy en día están recibiendo una sustitución del ingreso de cerca del 25%. Por ello, los chilenos se sienten “estafados” por casi 40 años de jubilaciones privadas. Frente a ello, se esperaban grandes medidas, pero hasta ahora el presidente Piñera sólo aumentó un 50% las pensiones solidarias. Algo que a los ciudadanos les resulta insuficiente.

La reforma previsional en Brasil

En el caso brasileño, vemos un escenario totalmente opuesto. Este país se encuentra en una situación de recesión económica y conmoción política desde hace ya varios años. Podemos decir que en el período democrático se observan tres fases: la primera, desde la democratización hasta la llegada de Fernando Henrique Cardoso (1985-1994), marcada por sucesiones convulsionadas; la segunda (1994-2014), en la que los gobiernos de FHC y las tres primeras presidencias del PT mostraron un viraje a una situación más tranquila, mientras que desde 2014 “Brasil parece haber ingresado en una turbulencia que no tiene a la vista un horizonte de conclusión” (Palermo, 2018:14). Esa agitación política que tuvo como telón de fondo los escándalos de corrupción y la llegada al poder del ultraderechista Jair Bolsonaro, fue marcada por un estancamiento económico del país. Así, se da una clara ruptura de la fase anterior en materia de política económica, poniendo la reforma previsional en el centro de la agenda política del ajuste.

El sistema previsional brasileño es público de reparto, basado en pensiones generosas que sustituyen en forma parcial los ingresos del trabajador activo. Asimismo, se encuentra fragmentado en diversos regímenes, con reglas de acceso diferenciales para los trabajadores privados, rurales y funcionarios públicos. El principal problema que tiene este país es que, producto de la modernización experimentada en los últimos años, aumentó la tasa de cobertura y, por ende, el gasto en seguridad social, al mismo tiempo que la elevación de los niveles de vida tuvo como consecuencia el envejecimiento de la población (Giambiagi, Pinto, & Rothmuller, 2019).

Entre los 35 millones de prestaciones que paga la seguridad social, 6,3 millones son de aquellos que contribuyeron por 35 años, en el caso de los hombres y 30 años en el caso de las mujeres. Esto solamente implica el 17,8% del total de los beneficios. La edad media de jubilación es muy baja en Brasil, ya que no había mínimo legal. Para las mujeres representa 53 años y para los hombres 55 años. Luego, otros 10,7 millones de jubilados del sistema nacional (30,7 del total de los beneficiarios) se jubilaron 10 años más tarde con 60 años la mujer y 65 años el hombre pero con 15 años de aportes.

En Brasil, los mayores de 65 años de edad representan el 14,3% de la población económicamente activa. Quiere decir que, por cada persona con edad de jubilarse, hay 7 trabajadores activos. Estos desafíos demográficos y el gasto en las pensiones impulsaron una reforma constitucional, aprobada el pasado octubre, que estableció nuevos parámetros de acceso a los beneficios jubilatorios. Así, se puso un piso mínimo de edad en 62 años para la

mujer y 65 para los hombres. Los empleados públicos, que fueron los grandes perdedores, deben reunir 25 años, siempre y cuando hayan sido servidores durante 10 años y se mantengan 5 en el cargo para el cual se jubilan. Los docentes se retiran a los 60 años (hombres) y 57 años (mujeres), con 25 años de tareas de maestro, como mínimo. Policías civiles y agentes penitenciarios se podrán jubilar con 55 años, mientras que las policías militarizadas junto con los bomberos tendrán reglas equivalentes a las de los miembros de las Fuerzas Armadas.

El caso argentino y sus marchas y contramarchas

La Argentina, pese a su continuo desbarranco económico y los cambios en los signos políticos, ha mantenido la expansión de las políticas sociales y la cobertura a la vejez. Esta cronología se inauguró con la crisis de 2008, cuando se realiza la primera reforma estructural de un régimen de capitalización a un régimen de monopolio estatal en el mundo, con la creación del SIPA. Con la última moratoria del 2014 y la introducción en 2016 de un pilar solidario no contributivo llamado “Pensión Universal para el Adulto Mayor”, se llega a una alta tasa de cobertura previsional pasiva, con el 97% de los adultos mayores con beneficio jubilatorio (Cardozo, 2015). Así, la ANSES paga 8,5 millones de jubilaciones y pensiones todos los meses, lo que convierte al sistema argentino en uno de los más robustos del mundo. Por último, el Programa Nacional de Reparación Histórica implementado en 2016 realizó avances para eliminar los juicios de reajuste y ya ha alcanzado 1,5 millones de jubilados.

En 2017 se establece una nueva fórmula de actualización, que centra su variación en el índice de precios, en un 70%, y en un índice salarial, en un 30%, por lo que combina ambos principios y tiene un fuerte impacto de resguardo del poder adquisitivo de los haberes, pero neutraliza la recuperación de las pensiones al aumentar la actividad económica y las mejoras salariales. El último punto se centra en un haber mínimo jubilatorio del 82% del salario mínimo vital y móvil para la jubilación mínima, una demanda que está muy presente en el imaginario de los argentinos, y que intentó ser sancionada en 2010, y no se aplicó tras un veto presidencial. Esto plantea un nuevo piso en la protección social de los adultos mayores, que involucra a más de 3 millones de jubilados y pensionados.

Algunas reflexiones provisorias

América latina enfrenta un clima de movilización y conflictividad generalizada sin precedente en su etapa democrática. En esta crisis, gran parte de los ataques y cuestionamientos se centran en el régimen de bienestar. Así, el caso chileno muestra que los ciudadanos reclaman una superación de la matriz liberal de mercado en políticas sociales como salud, educación y pensiones. La eliminación del pilar privado de jubilaciones y una mayor presencia del gobierno en la seguridad social que garantice la protección en la vejez es uno de los vértices en el cual se asientan las marchas a lo largo del país. Esto, después de casi cuarenta años de la implantación del régimen privado de pensiones, que fue pionero en su concepción liberal de mercado.

En el caso de Brasil, el país enfrenta una crisis económica y una maduración del sistema jubilatorio, que se encontraba retrasado respecto de la evolución demográfica. Dado que, en los últimos años, el país avanzó hacia un sistema público de reparto, con amplia cobertura y pensiones generosas, el déficit no se hizo esperar, y puso al sistema en jaque. Pese al ímpetu antiestatista y privatista proclamado por el presidente Jair Bolsonaro, no se pudo introducir un régimen de capitalización individual, y se optó por una reforma paramétrica tradicional (elevar los años de edad y servicios requeridos para acceder a los beneficios jubilatorios), con la idea de reducir el déficit fiscal. Esta mudanza suscitó mucha polémica y movilización en contra.

Pero, pese a ello, su aprobación sorteó la fragmentación política del sistema político brasileño, siendo una gran victoria política para el presidente de Brasil.

En el caso argentino, se registró un gran viraje hacia políticas orientadas al sector financiero con la administración Macri. Sin embargo, esa afinidad no implicó el debilitamiento del sistema público de reparto de las jubilaciones. Por el contrario, se instauró un pilar público universal no contributivo, siguiendo las recomendaciones internacionales, y se realizaron políticas de recuperación de los haberes de los jubilados, de la mano de la llamada “Reparación Histórica”. Podemos observar que la institucionalidad de las políticas sociales siguió una lógica diferente y autónoma al resto de las decisiones gubernamentales.

En suma, los latinoamericanos se encuentran reclamando por una mejora de sus condiciones de vida. La desigualdad, la falta de oportunidades y el rol del Estado en la protección social son parte de estas demandas. Las jubilaciones pasaron a estar nuevamente en el debate, al ser cuestionada la forma en que los gobiernos administran la seguridad social. Esto representa un malestar de los ciudadanos frente a la efectividad de los derechos que se materializa en las arquitecturas del régimen de bienestar. Vemos en nuestra región tres polaroids diferenciadas: ajuste tradicional en el caso de Brasil; autonomía y expansión en la Argentina, y una crisis de legitimidad y falta de reformas profundas en Chile. Tres realidades que nos dan cuenta del dinamismo y contingencia de los acuerdos sociales en torno al bienestar. Algo que los escenarios de crisis no dejan tiempo para pensar y debatir.

Referencias

- Cardozo, N. D. (2015). Políticas previsionales en la Argentina 2004-2014. Un análisis del proceso de formulación de políticas públicas en los gobiernos kirchneristas. VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Lima: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Castiglioni, R. (2017). Social Policy Reform and Continuity under the Bachelet Administration. En J. Diez & S. Franceschet (Eds.), *Comparative Public Policy in Latin America* (pp. 247-271). <https://doi.org/10.3138/9781442689947-012>
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015). Informe Final Comisión Asesora Presidencial Sobre El Sistema De Pensiones (Vol. 2015). Santiago.
- Etxezarreta, M., & Iglesias Fernández, J. (2019). El cuento de las pensiones: érase una vez. Barcelona: Icaria Editorial.
- Giambiagi, F., Pinto, F., & Rothmuller, L. (2019). Reforma previdenciária em 2019: elementos para uma tomada de decisão. En *Textos para discussão* (N.o 127). <https://doi.org/10.1080/00131910500149051>
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Ciudad de México: Alianza Editorial.
- Palermo, V. (2018). *Instituciones políticas brasileñas. Estabilidad y crisis del proceso político contemporáneo*. Buenos Aires: Katz Editores.

ESPECIALIZACIONES, MAESTRÍAS Y DOCTORADOS

Ciencias Económicas:

- > MBA Mención Dirección Estratégica
- > Maestría en Política Económica Internacional
- > Especialización en Impuestos
- > Especialización en Análisis Financiero

Escuela de Posgrado en Derecho:

- > Especialización en Derecho Administrativo
- > Especialización en Derecho Ambiental
- > Especialización en Derecho de la Empresa
- > Especialización en Derecho Penal
- > Especialización en Derecho Tributario

Arquitectura:

- > Maestría en Desarrollo de Emprendimientos Inmobiliarios y Diplomaturas en Arquitectura

Derecho y Ciencias Sociales:

- > Maestría en Relaciones Internacionales
- > Doctorado en Ciencia Política

Psicología:

- > Maestría en Clínica Psicológica Cognitiva
- > Maestría en Psicología Empresarial y Organizacional

Lenguas:

- > Maestría en Traducción / Masters Program in Translation (English version)
- > Maestría en Lengua Inglesa