

# INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO ARGENTINA 2008(\*)

María Clelia Guiñazú, *Coordinadora* (\*\*)

## ¿QUÉ TIPO DE ESTADO SE REQUIERE PARA QUE LA ARGENTINA DEMOCRÁTICA AVANCE EN LA CONSOLIDACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO HUMANO, BASADA EN LA INNOVACIÓN Y LA EQUIDAD?

Esta es la pregunta central que se plantea el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008. El abordaje de este interrogante manifiesta el compromiso del PNUD con uno de los principales desafíos que enfrenta la Argentina del Bicentenario: *el de consolidar un Estado propulsor del desarrollo humano a través de la instalación en la agenda pública del debate sobre Estado e innovación para la equidad*. Su elección, por lo tanto, no es circunstancial. Por el contrario, responde al contexto histórico y a las potencialidades y desafíos de la coyuntura actual, entre las cuales se destaca la creciente demanda de la ciudadanía por una transformación sustantiva de la calidad de la acción estatal. Asimismo, la relevancia del interrogante se desprende directamente de las reflexiones del PNUD sobre los casi veinticinco años ininterrumpidos de democracia en la Argentina y sus diferentes ensayos de modernización económica y reorganización estatal.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) del año 2002 articulaba su enfoque y propuestas en congruencia con la que fuera probablemente la crisis económica, social y política más grave de la historia argentina contemporánea. Unos pocos años más tarde, superado en parte el shock más violento de aquel primer lustro

---

(\*) Proyecto: "Estado y Desarrollo Humano: Innovación para la Equidad" (Versión abreviada).

(\*\*) *Asociados académicos*: Dra. Gabriela Catterberg, Dr. Rubén Mercado, Dra. Ana Lourdes Suárez. *Asistentes académicos*: Lic. Antonella Bonacina, Lic. Tomás Bril Mascarenhas, MA Alessandro Bua

tan difícil con el que había arrancado el nuevo siglo, el Informe 2005 *Argentina después de la crisis: un tiempo de oportunidades* centraba su análisis en las creencias y aspiraciones de la ciudadanía, así como en la situación de los territorios más vulnerables del país, con eje en las provincias del norte.

En el presente, la situación de Argentina ha cambiado y con ella algunos de los núcleos del debate. Aunque muchos de los problemas generados por la crisis de 2001 y su influencia temporal subsisten, la economía ha presentado altas tasas de crecimiento sostenido, superávit fiscal y comercial y buen nivel de reservas de divisas. Esta tendencia, además, ha corrido paralela a la mejora de indicadores de pobreza, del empleo y -más lentamente- de la distribución del ingreso, entre otros. Más aún, la canalización institucional de la crisis y la ulterior estabilización del proceso político demuestran que, con independencia de sus imperfecciones, el sistema democrático tiene no pocas fortalezas.

En este nuevo período de inflexión, las preguntas acerca del presente y el futuro adquieren naturalmente otros contenidos vinculados no tanto ya a las secuelas de la crisis sino al reconocimiento de los logros y de las vulnerabilidades sobre los que se apoyan las decisiones de política. En particular, la sostenibilidad de largo plazo del actual proceso de crecimiento económico, su eventual consolidación en un modelo de desarrollo innovador y equitativo y, muy centralmente, el rol que está destinado a desempeñar el Estado democrático en dichos desafíos, deberían constituir prioridades fundamentales de la agenda pública.

## CLARO-OSCUROS DE LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

Sin duda, la progresiva recuperación macroeconómica y el alto crecimiento de la economía experimentados por el país en los últimos años fueron los datos más notables de la Argentina post-crisis. Sin embargo, este desempeño exitoso no parece haber generado aún dinámicas similares en áreas claves de la propia economía, de la integración social y de la organización estatal, indispensables para promover una estrategia de desarrollo sostenible, efectiva e incluyente. Algunos contrastes llamativos de la actual coyuntura ilustran esta afirmación.

En términos de *innovación productiva*, por ejemplo, Argentina muestra retrasos sin signos evidentes de mejora a pesar del contexto más que auspicioso creado por el ciclo de bonanza económica. En el *Global Summary Innovation Index* alcanza un nivel de 0,18, por debajo de Brasil (0,22), España (0,36) y Finlandia (0,78) que encabeza el ranking. Considerando el balance comercial tecnológico, los resultados son también magros. Mientras el 80% de las importaciones manufactureras corresponden a bienes que incorporan tecnología media y alta, casi el 60% de las exportaciones del país abarcan bienes de baja tecnología. Estos resultados no son sorprendentes cuando se

considera que el gasto en Investigación y Desarrollo no ha superado el 0,5% del PIB en la última década, cifra que contrasta con el 0,68% de Chile, el 0,9% de Brasil, y el 1,1% de España.<sup>1</sup>

Otro tanto ocurre con aspectos sensibles de la *cohesión social*, tan vulnerada por las transformaciones de las últimas décadas. Si bien, en sintonía con el crecimiento económico, varios indicadores sociales básicos mejoraron en un período relativamente breve -los hogares por debajo de la línea de pobreza se redujeron del 42,7% en el primer semestre del 2003 al 16,3% a principios del 2007 y la tasa de desempleo descendió de aproximadamente el 23% en 2002 al 7,3% en el tercer trimestre de 2007-<sup>2</sup> otros datos significativos resultan menos alentadores en términos de perspectivas de largo plazo. Por ejemplo, en el plano educativo -así como en otros ya señalados en el INDH 2005- la disparidad entre regiones del país continúa siendo muy alta y reproduciendo tendencias de fragmentación difíciles de revertir. Así lo indica, entre diversas fuentes, el Operativo Nacional de Evaluación Educativa. De acuerdo a sus resultados, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires los valores de las pruebas de matemática y lengua de alumnos de sexto grado (primaria) superan el 80%, en Chaco, Catamarca, Formosa y Santiago del Estero sólo alcanzan entre el 60% y el 50%.

Paralelamente, en las antes pujantes y socialmente dinámicas metrópolis argentinas han surgido nuevos y persistentes fenómenos de segregación residencial. A modo de ilustración, en la región metropolitana de Buenos Aires -que concentra un tercio de la población total del país- viven en la actualidad más un millón de personas distribuidas en más de 700 villas miserias y asentamientos. Esta tendencia va en aumento y coexiste, además, con un fenómeno de naturaleza inversa: el creciente desarrollo de urbanizaciones cerradas, habitadas por la clase alta y media alta.

*El Estado* nacional, por su parte, ha adquirido un mayor protagonismo, contrastando con su expresión minimalista de los años noventa, pero las iniciativas de reforma orientadas a

***El desempeño exitoso de la Argentina post-crisis no parece haber generado aún dinámicas similares en áreas claves de la propia economía, de la integración social y de la organización estatal, indispensables para promover una estrategia de desarrollo sostenible, efectiva e incluyente.***

<sup>1</sup>Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación ([www.mincyt.gov.ar](http://www.mincyt.gov.ar)). Para Brasil y Chile las cifras corresponden a 2004.

<sup>2</sup>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), *op. cit.*; Instituto Nacional de Estadística y Censos (2007): *Información de Prensa*, 12 de diciembre. Buenos Aires, INDEC.

fortalecer la calidad de la gestión pública y de sus instituciones muestran resultados todavía ambiguos. Como señalan reconocidos estudios, el proceso de formulación e implementación de políticas públicas en Argentina continúa caracterizándose por sus bajos niveles de coordinación, coherencia y estabilidad. Asimismo, los sistemas de servicio civil nacional y subnacional -medulares para la capacidad de respuesta del sector público- transitan entre la rigidez burocrática y las prácticas clientelares, exhibiendo en muchos casos niveles bajos de desempeño e incentivos que ponderan las pertenencias políticas antes que el mérito. Esto sin mencionar otros desafíos complejos como los que atañen a las políticas de articulación entre agencias estatales, entre los propios niveles gubernamentales del sistema federal y entre el aparato estatal y la ciudadanía en sus diversas modalidades de interacción y participación.

## DESAFÍOS

Los contrastes señalados apuntan a un núcleo medular de desafíos que enfrenta Argentina en tres dimensiones que se influyen recíprocamente:

- **Innovación Productiva.** El país tiene dificultades en apariencia persistentes para la innovación productiva, que afectan su crecimiento económico y competitividad de largo plazo. La innovación a nivel de productos, procesos, organizaciones e instituciones favorece los incrementos sistemáticos de productividad agregada. Ésta a su vez determina el crecimiento y la competitividad de largo plazo requeridos para la inserción viable de los países en una economía internacional cada vez más globalizada e incierta. Por lo tanto, más allá de las peculiaridades nacionales, los procesos de innovación no pueden ser ignorados a la hora de delinear políticas viables y eficaces de desarrollo. Innovar para el desarrollo significa, en un sentido básico, ubicar a la producción de conocimiento e información, su difusión, apropiación social y canalización institucional, como los núcleos centrales de estrategias sostenibles.
- **Cohesión Socio-territorial.** El país enfrenta crecientes problemas en esta dimensión evidenciados, entre otras situaciones críticas, en procesos de *fragmentación educativa* y *segregación residencial* que impactan negativamente sobre la acumulación de capital cultural y social. Tal situación genera, por un lado, obstáculos para la propia apertura y adaptación del país a procesos de innovación y, por otro, afecta negativamente a la *equidad* de largo plazo. Si bien los esquemas de transferencias y políticas compensatorias que han caracterizado a los programas sociales de los últimos años han contribuido a mejorar la equidad de corto y mediano plazo, se requiere de políticas alternativas para impactar de forma directa y sostenida en los niveles de equidad de las próximas décadas. Esta no es una distinción menor, por el contrario, la equidad de largo plazo tiene justamente entre sus pilares

fundamentales el robustecimiento del capital cultural y social. A su vez, éstos son determinantes centrales de la distribución de los frutos del crecimiento entre individuos y grupos sociales: facilitan el acceso a mejores y más amplias estructuras de oportunidades y, por ende, hacen posible la ampliación de las capacidades de las personas, esenciales para el desarrollo humano.

- **Capacidades estatales.** Argentina tiene saldos pendientes con la reconstrucción de su *estatalidad democrática*. En efecto, ni el modelo de desarrollo industrial sustitutivo -con fuerte presencia estatal y corporativa- ni el modelo neoliberal -asociado a un Estado residual frente a la centralidad del mercado- fueron capaces en el país de resolver adecuadamente los problemas del desarrollo sostenible y de crear plataformas institucionales apropiadas para enfrentar los desafíos domésticos e internacionales contemporáneos. Avanzar en esta dirección implica, entre otros procesos, la reconstrucción de un "Estado en función de lo público", enraizado en el consenso y la deliberación; en *capacidades institucionales* adecuadas para el diseño e implementación de políticas; y en la definición de un enfoque de competitividad económica que integre innovación y equidad. En síntesis, el Estado no puede menos que desempeñar un papel estratégico en la promoción del desarrollo humano, en dos sentidos principales: como agente coordinador del propio proceso de desarrollo y como ancla de la institucionalidad democrática sobre la cual dicho rol debe fundarse.

**Los sistemas de servicio civil nacional y subnacional –medulares para la capacidad de respuesta del sector público– transitan entre la rigidez burocrática y las prácticas clientelares, exhibiendo en muchos casos niveles bajos de desempeño e incentivos que ponderan las pertenencias políticas antes que el mérito.**

## ESTADO, INNOVACIÓN Y EQUIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO

### Marco interpretativo

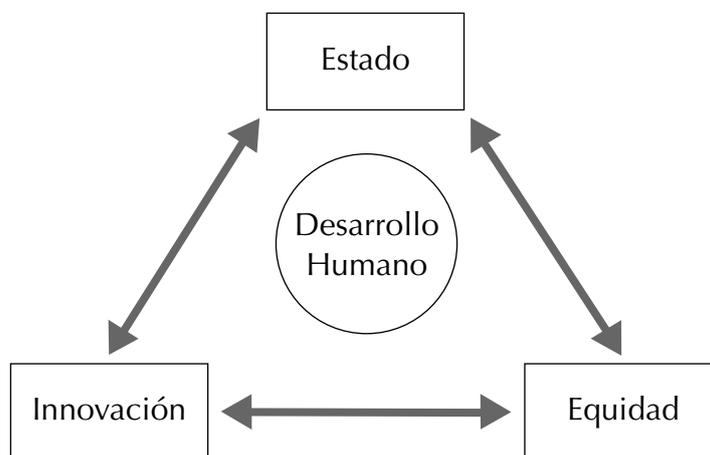
La descripción anterior es indicativa de que en la Argentina actual aún no se manifiesta *una articulación potencialmente virtuosa entre Estado, innovación y equidad, que promueva el desarrollo humano*. El INDH 2008 busca afinar interpreta-

ciones y desarrollar propuestas en esta dirección, poniendo énfasis en un replanteo de las capacidades estatales de modo tal que las políticas, proyectos y acciones orientados a fomentar la innovación y la equidad de largo plazo *tengan en cuenta la matriz común de dichas dimensiones* y, en consecuencia, se diseñen e implementen coordinadamente.

Dicho propósito obliga ciertamente a plantearse el siguiente interrogante, ¿En qué sentido y bajo qué condiciones Estado, innovación y equidad resultan, o deberían resultar, en una combinación positiva para el desarrollo humano?

A grandes trazos, el desarrollo humano se refiere a la ampliación sistemática de las posibilidades de elección de todos los seres humanos.<sup>3</sup> Va de suyo, entonces, que la innovación está en la base misma de dicha ampliación, al menos en lo que se refiere a la creación de nuevas posibilidades para las personas y agentes sociales.

No obstante, para que la ampliación de oportunidades en base a la innovación sea efectivamente incluyente y no se restrinja a individuos o grupos privilegiados debe ser necesariamente equitativa. Dado que tanto el derecho a innovar como el de participar equitativamente en los esfuerzos y en los frutos del proceso no pueden ser garantizados por intereses particulares o sectoriales, el Estado aparece –al menos en potencia– como el garante necesario de que esas dos condiciones fundamentales del desarrollo humano se desplieguen sin restricciones en tiempo y espacio y de la manera más armoniosa y complementaria posible. Más aún, no se trata de cualquier Estado –debería señalarse– sino de un Estado anclado en un sistema amplio, inclusivo y garantizado de derechos. Es en este sentido, normativo y práctico a la vez, que el desarrollo humano requiere de una confluencia simultánea y virtuosa entre Estado, innovación y equidad.



---

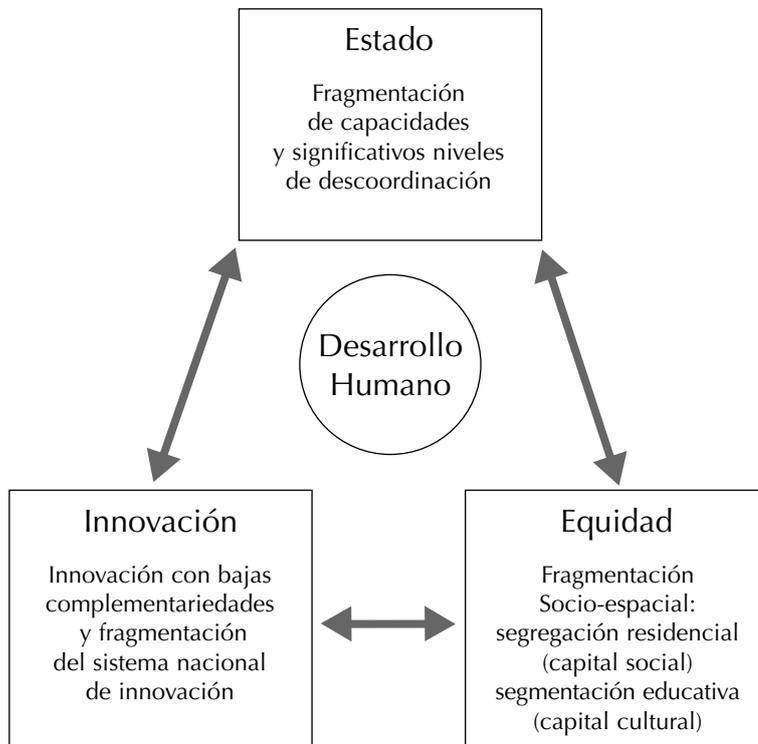
<sup>3</sup> Fukuda-Parr, Sakiko y Shiva Kumar (eds.) (2003): *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*. Nueva Delhi, Oxford University Press.

**Argentina hoy**

Como lo demuestran diversas experiencias nacionales, la confluencia entre Estado, innovación, y equidad puede estar ausente, puede manifestarse de modo parcial, o puede, bajo ciertas condiciones y circunstancias, ser generada a través de diversos mecanismos e instrumentos de política.

En el caso de la Argentina contemporánea, existen vulnerabilidades en los tres componentes de la relación. Los procesos de innovación se desenvuelven con insuficiencias, agrupándose en *clusters* territoriales y en segmentos económicos específicos. A nivel socio-territorial, se profundizan desigualdades de viejo y nuevo cuño que afectan la propia difusión de flujos innovadores, la cohesión social y la equidad de largo plazo. Por su parte, el Estado aparece como una estructura con capacidades fragmentadas, niveles significativos de descoordinación político-institucional y lazos relativamente frágiles con la ciudadanía como para desempeñar de un modo efectivo su rol integrador.

***La confluencia entre Estado, innovación, y equidad puede estar ausente, manifestarse de modo parcial o, bajo ciertas condiciones, generarse a través de diversos mecanismos e instrumentos de política.***



Por lo tanto, resulta crítico para países como la Argentina de hoy recomponer la *institucionalidad para el desarrollo*. Es decir, establecer mecanismos institucionales que sostengan la creación, evaluación y difusión de innovaciones virtuosas en diferentes arenas de la coordinación social, política, económica y cultural, de modo que puedan incorporarse a las visiones conceptuales y a los mapas de políticas de su Estado y gobiernos democráticos. A su vez, dichos mecanismos debieran, idealmente, contribuir a robustecer a los agentes colectivos e individuales que constituyen sujetos centrales de la acción pública y del desarrollo humano.

## ÁREAS TEMÁTICAS

En consonancia con nuestro marco interpretativo y con la caracterización de la situación argentina actual, las tres áreas principales de análisis empírico del INDH-2008 serán las siguientes:

- Nuevos desafíos para la innovación productiva: la articulación de estrategias sostenibles
- Nuevos desafíos para innovar en la equidad: la fragmentación educativa y la segregación residencial
- Innovando en y desde el Estado: capacidades estatales, burocracias y arenas de coordinación

En cada una de estas tres grandes líneas de trabajo propuestas se seleccionarán focos empíricos específicos que enfatizarán el rol de los actores situados –en instituciones, redes, procesos, estructuras y organizaciones– como agentes de continuidad y cambio. Asimismo, los estudios concretos planteados en cada línea de trabajo se estructurarán tomando en consideración dos cortes transversales. El primero, inherente al propio énfasis territorial que recorre todo el informe, abarca el eje *federal* de la Argentina contemporánea. El segundo, incluye transversalmente en la agenda del INDH la situación de *género*, en todos aquellos temas, problemáticas e información donde su análisis, visualización e interpretación fuera sustancial.

### *1. Nuevos desafíos para la innovación productiva: la articulación de estrategias sostenibles*

El objetivo de esta sección del Informe es analizar y proponer enfoques institucionales, económicos y sociales adecuados para fortalecer la arquitectura pública pro-innovación en el país:

- Producir un análisis novedoso del comportamiento innovador empresarial que trascienda los análisis convencionales e incluya nuevos aspectos del

problema, tales como el tipo de conducta innovadora, las estrategias competitivas desplegadas y la calidad/tipo de empleo generado.

- Abordar el análisis del "sistema nacional de innovación" (instituciones, regímenes y programas estatales y publico-privados) focalizando en sus problemas de coordinación y posibilidades de mejoramiento, en particular en lo referido a las áreas de ciencia y tecnología y de política productiva.

*2. Nuevos desafíos para innovar en la equidad: la fragmentación educativa y la segregación residencial*

El objetivo de esta sección del informe es indagar aspectos específicos de la cohesión/fragmentación socio-territorial que obstaculizan la articulación virtuosa entre la difusión de procesos innovadores y el mejoramiento de la equidad, requiriendo del fortalecimiento de las capacidades estatales para promoverlos. En particular, se propone:

- Analizar las características que adquiere la fragmentación educativa en los diferentes territorios del país. Interesa particularmente focalizar en la intersección entre la fragmentación educativa y la innovación. En esta línea, se privilegiará un abordaje enfocado en los circuitos de calidad educativa de diferentes territorios; en procesos de alfabetización digital y brecha tecnológica; y en diversas plataformas institucionales desde las que opera el sistema educativo formal.
- Caracterizar la segregación residencial en los principales aglomerados urbanos del país (Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mendoza). Para ello, se computarán diversos índices de segregación con el fin de mapear diferentes aspectos del fenómeno. El análisis apuntará a mostrar cómo la residencia en áreas segregadas afecta el capital social y cultural incidiendo diferencialmente en rendimientos escolares, logros educativos e inserción laboral. Se busca generar interpretaciones en torno a la dinámica de expansión de asentamientos irregulares y villas de emergencia en contraste con la correspondiente a urbanizaciones cerradas.

***Resulta crítico para Argentina recomponer la institucionalidad para el desarrollo. Es decir, establecer mecanismos institucionales que sostengan la creación, evaluación y difusión de innovaciones virtuosas en diferentes arenas de la coordinación social, política, económica y cultural.***

*3. Innovando en y desde el Estado: capacidades estatales, burocracias y arenas de coordinación*

El objetivo de esta sección del informe es abordar las problemáticas de coordinación intergubernamental y público-privado y las visiones estratégicas y percepciones de actores burocráticos, elites políticas, y líderes sociales y del sector privado. Al respecto, se podrá énfasis en las siguientes dimensiones:

- Coordinación intergubernamental y público-privado.
  - Las funciones de coordinación estatal cumplen un papel sumamente relevante y, en Argentina, constituyen un área todavía vacante de fortalecimiento institucional. El propio tema es original en tanto objeto de análisis y una manera novedosa de abordarlo podría basarse en la construcción de mapas, tipologías e indicadores de coordinación/descoordinación entre agencias estatales y niveles de gobierno en áreas clave para la difusión de procesos innovadores y políticas de integración/cohesión social
  - Analizar el tipo de dinámicas que caracterizan a la relación entre el Estado, actores de la sociedad civil y el mercado para la promoción de la innovación y la equidad.
- Servicio civil: actores, percepciones y visiones estratégicas.
  - Realizar un mapeo cualitativo de las percepciones y visiones estratégicas de los actores burocráticos y elites políticas (*policy makers*) sobre desarrollo, innovación y equidad. Particularmente, se exploraran las visiones de aquellos agentes vinculados, por un lado, al diseño y ejecución de políticas científico-tecnológicas y productivas y, por otro lado, de infraestructura, vivienda y servicios básicos.
  - Relevar las percepciones y visiones estratégicas de líderes sociales y del sector privado sobre los mismos temas, agregando al análisis sus evaluaciones acerca del propio accionar estatal. Asimismo, este aspecto podría enriquecerse con el examen de percepciones y puntos de vista más generales de la ciudadanía.