

Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"  
Programa de Desarrollo e Instituciones

## INFORME DE ECONOMÍA E INSTITUCIONES

Año 14 – Número 4

Agosto de 2021

### Índice

|                         |   |
|-------------------------|---|
| Resumen Ejecutivo ..... | 2 |
|-------------------------|---|

#### Columnas:

**Bases institucionales, competitividad y sistema científico-tecnológico para el desarrollo argentino. Una mirada desde la Economía Social de Mercado**

|                        |   |
|------------------------|---|
| Marcelo F. Resico..... | 3 |
|------------------------|---|

**Perspectivas de un debate sobre el Estado**

|                         |   |
|-------------------------|---|
| Hugo Luis Dalbosco..... | 9 |
|-------------------------|---|

**El sostenimiento y la resignificación de la labor estadística oficial en el contexto de la pandemia Covid-19**

|                       |    |
|-----------------------|----|
| Victoria Lacaze ..... | 12 |
|-----------------------|----|

**Editor:** Dr. Marcelo F. Resico

**Asistente de Edición:** Ariana Barni

**Email:** [programadei@uca.edu.ar](mailto:programadei@uca.edu.ar)

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Universidad Católica Argentina, se autoriza su reproducción citando la fuente. Los autores ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital de los artículos al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina, o a otras bases de datos que se considere de relevancia académica.

## Resumen Ejecutivo

---

El Informe de Economía e Instituciones cuenta con tres columnas que abordan cuestiones teóricas y de política económica relacionadas con la temática de la economía y las instituciones.

En la primera columna, **"Bases institucionales, competitividad y sistema científico-tecnológico para el desarrollo argentino. Una mirada desde la Economía Social de Mercado"**, Marcelo F. Resico reflexiona sobre tres temas vinculados: las bases institucionales para el desarrollo, su relación con el comercio internacional, y el papel que juega el sistema científico-tecnológico en el mismo. Para ello, se basa en el enfoque de la Economía Social de Mercado (ESM).

En la segunda columna, **"Perspectivas de un debate sobre el Estado"**, Hugo Luis Dalbosco sostiene que el intelectual brasileiro Luiz Carlos Bresser Pereira, enunciaba una cuádruple problemática abierta en torno al debate sobre Estado en América Latina. Como todo momento crítico, la extensión y la intensidad de la pandemia torna imperioso volver a las experiencias originarias. La crisis actual puede convertirse en una "ventana de oportunidades" o en una desgastante reiteración de actos fallidos. Retomar los puntos planteados por Bresser podrían ayudarnos a elaborar una agenda sobre la cual propiciar un nuevo debate.

Finalmente, en la tercera columna, **"El sostenimiento y la resignificación de la labor estadística oficial en el contexto de la pandemia COVID-19"**, María Victoria Lacaze profundiza sobre el impacto que tuvo la crisis mundial en la generación de estadísticas y cómo el acoplarse a las TIC les permitió a las oficinas nacionales encarar un nuevo panorama que cuenta con distintos métodos y procedimientos para la recolección de datos estadísticos. A partir de esta situación, la autora presenta ciertas cuestiones como estrategias y recomendaciones que se discuten en el escenario cambiante del trabajo estadístico.

# Columnas

## Bases institucionales, competitividad y sistema científico-tecnológico para el desarrollo argentino. Una mirada desde la Economía Social de Mercado

Por Marcelo F. Resico\*

Esta columna apunta a reflexionar sobre tres temas vinculados: a) las bases institucionales para el desarrollo, b) su relación con el comercio internacional, y c) qué papel juega el sistema científico-tecnológico en el mismo. Para ello me basaré en mi especialidad, el enfoque de la Economía Social de Mercado (de aquí en adelante ESM), desarrollado en Alemania en la segunda posguerra para la reconstrucción económica y social del país, que había quedado devastado por la guerra.<sup>1</sup>

### a) Bases institucionales para el desarrollo

Comenzaremos diciendo que estas dependen de políticas públicas estables y efectivas, que tienen en la legislación su marco de actuación, y, a su vez, que ésta última depende de objetivos determinados por principios y valores. Para que las políticas tengan estabilidad y efectividad se requieren consensos mínimos en cuanto a las instituciones y a los principios que las fundamentan.

En este sentido la ESM intenta combinar o armonizar el principio de libertad con el de solidaridad o equidad. Para la ESM la libertad sola no alcanza, el presunto "derrame" se transforma en mero "goteo," con lo cual se termina en una situación de desigualdad difícil de sostener en un sistema democrático.<sup>2</sup> Por otra parte, los que

*"la ESM intenta combinar o armonizar el principio de libertad con el de solidaridad o equidad (...)"*

proponen la solidaridad a costa de la libertad, terminan obstaculizando iniciativas fundamentales para la inversión y el crecimiento económico, con lo cual es cada vez más difícil su objetivo de mayor equidad. Para distribuir es necesario primero producir, pero produciendo solamente no es suficiente para una distribución adecuada, digamos social y

políticamente hablando. La Argentina tiene esas instituciones, fundadas en el artículo 14 y 14 bis de la Constitución Nacional, que garantiza derechos individuales y sociales al mismo tiempo, pero han sido utilizadas históricamente de modo unilateral y contrapuesto.

Se pueden buscar diversas causas a esta polarización de visiones y actuación. Una de origen intelectual, en un pensamiento racionalista y axiomático, en lugar de por "principios" de adecuación prudencial, de acuerdo con contexto y las circunstancias. Nuestra práctica política por momentos parece en exceso pragmática, pero nuestro

\* Director del Programa de Desarrollo e Instituciones y el Doctorado en Economía de la UCA.

Basado en ponencia "Bases institucionales, competitividad y sistema científico-tecnológico para el desarrollo argentino. Una mirada desde la Economía Social de Mercado," del panel "Una Economía con Rostro Humano" con los Dres. Miguel Ángel Pichetto, Alberto Föhrig, y Ricardo López, del Ciclo "Proyectando el Futuro Argentino"

organizado por Sociedad Científica Argentina, el día 2 de agosto de 2021.

<sup>1</sup> <https://uca-ar.academia.edu/MarceloResico>. <https://www.researchgate.net/profile/Marcelo-Resico>

<sup>2</sup> Esto se verificó en diversas ocasiones en la historia de la economía capitalista moderna, un primer paso de balance se dio a fines del siglo XIX con la aparición de los primeros sistemas de seguros sociales y la libre asociación y las leyes anti-monopolio. Un segundo en las políticas macro, las regulaciones y un aumento de las políticas sociales durante la primera mitad del siglo XX. Estos sistemas de "economías reguladas" tuvieron sus desgastes y crisis, pero así también lo sufrieron las formas de capitalismo desreguladas, marcadas por la inestabilidad financiera, crisis sistémicas y reducción de los resultados sociales.

discurso político suena muchas veces axiomático. También la polarización, o la “grieta”, es redituable. En política de comunicación rinde también, porque la pelea y el choque aumentan el *rating*. Estos son rasgos de la naturaleza humana, y pueden alguna vez servir para ganar elecciones -aunque no siempre- pero no sirven luego para gobernar, porque impiden establecer consensos mínimos que respalden instituciones bien diseñadas y de cumplimiento efectivo por las partes –que es lo único que da sustentabilidad, y por ende resultados efectivos, a la acción de gobierno a través de políticas de estado.

En cuanto a qué instituciones se necesitarían para un modelo de generación de riqueza perdurable. Justamente se requieren instituciones que garanticen y alienten la iniciativa y la inversión, es decir la producción de riqueza. Pero, al mismo tiempo, que sea socialmente percibido que esas mejoras sirven al conjunto de la población; si no, no serán sustentables en el caso de una democracia.

La Argentina tiene esas instituciones: la propiedad privada, los contratos que dan base a una economía de mercado, las formas empresariales entre las que garantizan la libertad de acción económica. Por otro lado, la defensa de la competencia, la libertad de asociación para capital y trabajo, las regulaciones, el sistema tributario y las políticas sociales, para reforzar una distribución más amplia. Pero nuestra tesis es que ambos grupos de instituciones se han usado de una manera pendular: gobiernos enfatizando un aspecto, otros el otro, sin una base común, con resultados menguantes muy evidentes.<sup>3</sup> La propuesta de una ESM es armonizar esos dos polos: es de “mercado” para la producción y “social” para reforzar la distribución, que el mercado genera, pero es necesario fortalecer.

También, es esencial en una ESM evitar que el éxito económico se produzca por medio de privilegios o prebendas de parte del sector estatal, o limitando la competencia en el sector privado. Si, por el contrario, se verifica una acumulación de poder sin control en el estado o concentración económica en el mercado, se generan

*“es esencial en una ESM evitar que el éxito económico se produzca por medio de privilegios o prebendas de parte del sector estatal, o limitando la competencia en el sector privado”*

instituciones “extractivas”, como han expuesto Acemoglu y Robinson (2012).<sup>4</sup> Estas no generan retorno al que se esfuerza sirviendo al ciudadano (en política) o sirviendo al consumidor (en economía). Sino que lo hace hacia el que utiliza el gobierno y el estado para transferir recursos para sí y su grupo –

lo que Max Weber denominó “patrimonialismo” –, o al que genera escasez artificial a su favor en el mercado por medio del monopolio, la captura del estado, o la colusión, como ha analizado Wilhelm Röpke en su economía política.<sup>5</sup>

Respecto a qué incentivos deberían promoverse para reformular instituciones existentes o diseñar nuevas. En principio debemos partir de la idea que el Estado tiene una capacidad inherente de generar beneficios y costos a los distintos actores o sectores, a través de la definición de políticas, de la legislación y de su propio funcionamiento. En este sentido establece las “reglas del juego” económico y social. Y debiera hacerlo incentivando a los que generan valor económico social, y desalentando a los que lo destruyen. Para hacer esto se necesita legitimidad de

<sup>3</sup> Esta tesis no es del todo original, se puede llegar desde la ESM, pero también existen diagnósticos coincidentes en autores previos a este análisis, como Marcelo Diamand que habló del “péndulo argentino” (Diamand M., (1983) El péndulo argentino: ¿hasta cuándo?, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, Buenos Aires.) y de Guillermo O’Donnell que analizó las coaliciones políticas detrás de dicho “péndulo.” (O’Donnell G. (1977) “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976,” Desarrollo económico, Vol.16, No.64.)

<sup>4</sup> Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty (1st Ed.). New York: Crown Publishers.

<sup>5</sup> Weber, Max ([1968] 1978). Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology. New York, Bedminster Press. y Resico Marcelo (2020) “Concentración Económica y “Rentismo” en el Pensamiento de Wilhelm Röpke.” Iberian Journal of the History of Economic Thought, Vol. 7 Núm. 2. <https://revistas.ucm.es/index.php/IJHE/issue/view/3670>

origen y de ejercicio.

Sin embargo, unos confunden esto con el logro de un poder hegemónico que encuadre el orden social –una solución inmadura y antidemocrática– y esto es lo que las facciones o partidos han intentado hacer muchas veces en la historia argentina. Unas veces a través de partidos “movimientistas,” (reconocibles porque están dispuestos a cambiar la Constitución para lograr su re-elección indefinida), otras veces, durante un largo período, a través de lo que fue el “partido militar”.

Hoy día en nuestro país, más de 30 años después de la recuperación de la democracia, y junto con una dolorosa experiencia de inestabilidad política y económica, hemos logrado desarrollar dos fuerzas políticas con legitimidad popular, con capacidad de gobernar, y la posibilidad de garantizar la alternancia democrática. Nos falta solamente la capacidad de consensuar instituciones y políticas de estado puntuales pero fundamentales. Esta idea ya está difundida, afortunadamente, en nuestro debate público, y en una parte importante de la propia opinión pública. Por eso estamos cerca del objetivo, aunque sigue siendo importante criticar las ideas y aislar a los pequeños grupos que aún persisten en una vocación hegemónica.

En cuanto a cómo se podría comprometer a una sociedad detrás de un proyecto así. Es la tarea central que compete a la dirigencia política de un país: comenzando por los políticos profesionales, siguiendo por los representantes de los sectores productivos, empresa y trabajo, los medios de comunicación, la academia, etc. Esto requiere ejemplo personal y una actitud pedagógica –cuanto mayor exposición, más responsabilidad– para elevar el nivel del debate público en el país.

## **b) Vinculación del desarrollo con el comercio internacional**

En cuanto al peso que tiene el comercio internacional en el desarrollo de una sociedad como herramienta de reducción de la pobreza. Partimos del hecho de que casi todos los países se han desarrollado por el comercio exterior en lo que se denomina un *export led growth model* o modelo de crecimiento liderado por las exportaciones. Así ha sido con las naciones de Europa, Estados Unidos, luego con Japón y los tigres del Asia, incluso recientemente China, en todos los casos impulsando sectores con valor agregado. (Pocos casos, luego, han desarrollado un gran mercado interno como los Estados Unidos, o la Unión Europea –lo mismo que planea hacer China hoy día.)

*“...casi todos los países se han desarrollado por el comercio exterior en lo que se denomina un export led growth model (...)”*

Esta idea cobró su forma moderna en Estados Unidos y Alemania en el siglo XIX, cuando se plantearon cómo fortalecer sectores para la competencia internacional, contando con que ya había un líder que se les había adelantado en la “Revolución Industrial,” y era Gran Bretaña. Allí surgió lo que llamaríamos un “desarrollismo,” es decir potenciar sectores para que ganen la escala y las capacidades para la competencia internacional. Esto es difícil de comprender en la Argentina de la “grieta,” porque un bando propone el libre comercio sin tener en cuenta el valor agregado y el empleo (o pensando se darán “automáticamente”). El otro propone la protección con la mira puesta en el mercado interno –mayormente motivado por razones políticas– pero sin claridad en que el objetivo necesario para un crecimiento sustentable es finalmente exportar al mercado internacional.

Históricamente en nuestro país y en Latinoamérica, sin embargo, una política similar al desarrollismo no funcionó del todo bien. Luego de la segunda posguerra se implementó la “ISI,” o industrialización por sustitución de importaciones. Entonces se subsidiaron fuertemente sectores, pero terminaron proveyendo al mercado interno, en lugar de ganar competitividad –salvo en pocos casos excepcionales. Se generó así una lógica “rentista” por la que el estado apoyaba estos sectores, y éstos

apoyaban al gobierno que los protegía, pero sin lograr el objetivo de una competitividad sustentable.

Hoy día, estas ideas acerca del crecimiento por medio de exportaciones con valor agregado siguen vigentes, como el caso reciente de China demuestra en gran escala, aunque habría que “aggiornarlas” teniendo en cuenta la nueva dimensión que han cobrado las cadenas de valor global (GVCH), así como los servicios de la economía digital, que han complejizado el análisis.<sup>6</sup>

En cuanto a cuál sería el modelo de integración al mundo de nuestro país. Parece claro que no podemos “vivir con lo nuestro” y prescindir del mundo. También que seguir las tendencias que vienen del exterior, de modo “pasivo,” ha resultado contraproducente. Por ejemplo, Chile y Argentina en el pasado reciente adoptaron el “Consenso de Washington,” pero Chile luego aplicó en los 90s encajes a los flujos de capitales para evitar la volatilidad ante las advertencias contrarias del FMI, tampoco privatizó la gran empresa estatal del cobre COCELCO (Brasil mantuvo también Petrobras), comparado con la lamentable historia pendular que debilitó a YPF.

Es recomendable tomar los elementos del contexto que más nos pueden potenciar, evitando, con iniciativa propia e inteligencia, sus efectos colaterales negativos. Lo dicho es obvio, por cierto. Lo que no lo es, es el proceso político para lograr esto en una sociedad polarizada y conflictiva, donde los grupos de interés desconfían entre sí, y el Estado, en lugar de ayudar a fortalecer la escasa confianza, se constituye en la herramienta utilizada para prevalecer sobre el contrario.

El problema nuevamente es que nuestro país se ha comportado con respecto al resto del mundo en un péndulo donde caemos en diferentes extremos y no logramos un balance adecuado. Para esto es necesario “estrategia” y “coordinación”. Y aquí el Estado puede tener un rol importante, en generar espacios de discusión, de negociación y de compromisos para una dirigencia que actúe de acuerdo con una combinación adecuada de “competencia –es decir controles mutuos– y coordinación”.

Claro que es necesario revisar con frecuencia la estrategia en medio de un entorno internacional cambiante, pero es imposible lograr la misma con posturas polarizadas. Esto último desprestigia permanentemente al país frente a los interlocutores externos –que terminan adoptando con nosotros una conducta estrictamente utilitarista en lugar de una relación estratégica (aunque se quiera disimularlo en la retórica política).<sup>7</sup>

En cuanto a cuál es el rol del Estado como facilitador de un proceso de desarrollo, y respecto a qué agencias usar para generar incentivos al crecimiento. Podemos enmarcar la cuestión argumentando que para llegar a ser una ESM –el estadio maduro de funcionamiento económico– la mayoría de los países avanzados han pasado por una etapa más “desarrollista,” con un estado más involucrado en el desarrollo productivo, como los ejemplos históricos mencionados sostienen.<sup>8</sup>

En Latinoamérica han existido casos con mejores resultados como Brasil en la

<sup>6</sup> Al respecto puede consultarse Singh, Harsha Vardhana. 2016. New Industrial Policy and Manufacturing: Options for International Trade Policy. E15 Expert Group on Reinventing Manufacturing: New Industrial Policy and the Trade System – Policy Options Paper. E15Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and WEF.

[http://www3.weforum.org/docs/E15/WEF\\_New\\_Industrial\\_Policy\\_Manufacturing\\_report\\_2015\\_1401.pdf](http://www3.weforum.org/docs/E15/WEF_New_Industrial_Policy_Manufacturing_report_2015_1401.pdf)

<sup>7</sup> Demóstenes hablándole a los griegos que enfrentaban a Alejandro Magno, les decía “sois como boxeadores inhábiles, que los golpean en el rostro y llevan sus manos allí para cubrirse; los golpean en el vientre y allí se cubren, y en todos los casos llegan tarde para defenderse”. El secreto es obviamente la anticipación, que depende de la vitalidad y también de la previsión.

<sup>8</sup> La idea del artículo es describir los cambios estructurales e institucionales de una etapa a la otra, así como las continuidades.

posguerra y Chile en los 90s. El caso de Chile quizás es interesante porque se dio en un período de sesgo más pro-mercado. En este sentido habría que difundir mejor el rol de instituciones como CORFO o Pro-Chile en la acción microeconómica del desarrollo de sectores. Esto es algo poco mencionado tanto por los promotores del caso chileno bajo el rótulo de la "liberalización unilateral," como por sus detractores, que demonizan el mismo caso como "panacea del neo-liberalismo". Estas políticas de desarrollo de sectores –estilo "tercera vía," digamos– no son reconocidas por ninguno de los dos bandos, y son soslayadas. De todos modos, como señalamos, hay que tener presente las deficiencias que ha tenido en muchos casos en Latinoamérica la política de la industrialización por sustitución de importaciones, y el contexto de evolución de una anunciada cuarta revolución industrial en ciernes.

### **c) Papel del sistema científico-tecnológico en el desarrollo**

Es preciso partir aquí de la premisa de que el sistema científico-tecnológico es fundamental en un proyecto nacional de desarrollo. Esto es así porque representa la capacidad de innovar de los sectores productivos de una nación. Esto en breve, permite competir de modo "schumpeteriano," –en referencia al economista austríaco Joseph Schumpeter– y no por "bajos costos" (es decir mano de obra y recursos naturales baratos, o bajos impuestos), sino por "diferenciación de producto o servicio", lo que implica esencialmente la agregación de valor.<sup>9</sup>

En cuanto a cómo estimular la investigación en ciencias duras para que tengan aplicación en el sector productivo, y cómo vincular la tecnología con el sistema educativo. Sería ante todo fomentando la interacción entre academia, empresa y estado, la llamada "triple hélice" de la que se habla mucho hoy. Como ejemplo, en el enfoque de la ESM de

*"(...) fomentando la interacción entre academia, empresa y estado, la llamada triple hélice"*

Alemania, puede mencionarse a la "Sociedad Fraunhofer". Esta es la institución más importante de

Alemania y de Europa para la conexión entre ciencia y mundo de la producción –así como el instituto Max Planck, lo es de ciencia básica. La sociedad Fraunhofer fue fundada en 1949, cuenta con más de 70 centros en ese país y varios en los otros continentes, con cerca de 30.000 empleados, la mayoría científicos e ingenieros.<sup>10</sup> A partir de ello organizamos una conferencia referida a la "Economía y política de la innovación" desde ese enfoque.

Asimismo, se puede acceder en publicaciones al mapa de las instituciones de este tipo en Estados Unidos, que componen una extensa y compleja red.<sup>11</sup> Y los demás países intentan realizar iniciativas similares en la medida de sus posibilidades. Nuestro país cuenta con muchas instituciones y organismos valiosos, que han sido vapuleados por las idas y vueltas de la historia, muchas veces desfinanciados, pero tienen trayectoria y capital humano acumulado. La lista completa sería larga de enumerar, pero incluye a: INVAP y el Instituto Balseiro, la CONEA (ente de energía atómica), CONAE (ente de desarrollo espacial), INTA e INTI, el CONICET, los complejos de las industrias de defensa, los Institutos Tecnológicos (públicos y privados) y las Universidades vinculadas, etc.

En cuanto a cómo generar incentivos para entusiasmar a los jóvenes en la investigación científica. Por supuesto son importantes una divulgación atractiva, las competencias y los premios, las becas y las posibilidades de financiamiento.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Schumpeter Joseph A. (1997), "Teoría del desenvolvimiento económico," Fondo de Cultura Económica, México, 254 pg.

<sup>10</sup> La tradición alemana es una de las más importantes. El Prof. Lester Thurrow del MIT, señala que fue desarrollado por la industria farmacéutica, la más fuerte del mundo en aquel entonces, y emulada por otras naciones.

<sup>11</sup> List of United States Federal Research and Development Agencies:

[https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_United\\_States\\_federal\\_research\\_and\\_development\\_agencies](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_United_States_federal_research_and_development_agencies).

<sup>12</sup> Por ejemplo, varios documentales de Canal Encuentro, Olimpiadas de matemática y competencias de robots.

También habría que repensar la educación técnica y la profesional en nuestro país (Alemania también se destaca por el "sistema dual," así llamado porque tiene una parte teórica y otra de experiencia práctica en la profesión).

Pero quisiera enfatizar un solo punto, por una cuestión del espacio disponible, y como conclusión. Me refiero a la ejemplaridad de los políticos de alto rango, que premien los logros de la ciencia y la tecnología del país. Pero además de este reconocimiento "moral," es necesario otro reconocimiento –más "real," podríamos decir– en cuanto a reforzar la idea de que a los altos cargos públicos deben llegar las personas más capacitadas, tanto por formación como por experiencia y trayectoria. Así también, en la medida de lo posible, en la empresa, los sectores del trabajo y el resto de la dirigencia.

Por lo general las organizaciones de representación (tanto del trabajo, como de la empresa y los demás sectores) han caído con el tiempo en una función más de influencia política coyuntural que en ser centros de ideas y de propuestas, con vinculaciones fuertes a las universidades. Sin duda sería, no sólo saludable, sino vital para "Proyectar el futuro argentino" recobrar o volver a fortalecer el espíritu de valoración del conocimiento en todos los ámbitos de la dirigencia del país.

## Perspectivas de un debate sobre el Estado

Por Hugo Luis Dalbosco\*

Hacia el final del siglo pasado, el intelectual brasileiro Luiz Carlos Bresser Pereira, exministro de Fernando Henrique Cardoso, enunciaba una cuádruple problemática abierta en torno al debate sobre Estado en América Latina. Como todo momento crítico, la extensión y la intensidad de la pandemia torna imperioso volver a las experiencias originarias. La crisis actual puede convertirse en una "ventana de oportunidades" o en una desgastante reiteración de actos fallidos. Retomar los puntos planteados por el autor podrían ayudarnos a elaborar una agenda sobre la cual propiciar un nuevo debate.

En primer lugar, Bresser señalaba el *problema económico-político* centrado en la discusión sobre el tamaño del Estado, una cuestión conceptual sumamente delicada. Esta parte del debate lleva en la Argentina más de 40 años de argumentaciones sesgadas, muy probablemente basadas en una percepción fenomenológica, pero no esencial del concepto que, por cierto, también parece afectar a la valoración de Bresser. Tomando de manera muy simplificada la distinción de O'Donnell entre el

*"En el aspecto institucional, hacia la mitad del siglo XX el Estado argentino ya sumaba tres cometidos agregados indisputables: protector y garante de los derechos (...), promotor del bien común (...) y árbitro entre sectores (...)"*

Estado como institución y el Estado como aparato, el debate se ha concentrado sólo en la segunda perspectiva, pero esta asimetría ha afectado sensiblemente a la primera. En el aspecto institucional, hacia la mitad del siglo XX el Estado argentino ya sumaba tres cometidos agregados indisputables: *protector y garante de los derechos*, con un plexo ampliado desde la racionalidad liberal

hacia los derechos sociales y más tarde hacia los difusos; *promotor del bien común*, dotado de una responsabilidad activa en la provisión de un conjunto de condiciones que permitiera el desarrollo integral y *árbitro entre sectores*, para regular el conflicto y custodiar la paz social. Si bien el Estado había sumado para todo ello un aparato administrativo importante y diverso, el proceso no había sido orgánico y sistemático, sino más bien disperso, lo cual generó una importante acumulación de regulaciones, organismos y agencias, multiplicidad de facultades y superposiciones disfuncionales.

Sin perjuicio de ello, los efectos institucionales de la experiencia del drástico proceso de reformas de los años noventa no fueron suficientemente asumidos y, en las actuales circunstancias, una parte de la crítica todavía pregonaba la reducción estatal como si el Estado sólo constituyera un complejo y costoso mecanismo. ¿Cómo esperar que no se resientan la protección de los derechos, la generación de las condiciones de posibilidad del bien común y el ejercicio del arbitraje entre sectores? La expectativa de que la sociedad asumiera esas funciones por generación espontánea se ha mostrado ilusoria y frecuentemente desde sectores contiguos se señala la "ausencia" del Estado en el cumplimiento de sus roles clásicos. Una mirada exclusivamente fiscalista nos deja cómodamente en el punto de partida. La capacidad de obligar del Estado aparece seriamente comprometida por este reduccionismo, y tampoco resultan suficientes los esfuerzos del ajuste estructural frente al costo social. En el primer caso, la institución estatal ve debilitada su autonomía; en el segundo, su capacidad de gestión técnica y política. Al modo de la precaria medicina primitiva, se pretende mejorar al enfermo sangrándolo. Desde otro ángulo, se suceden distintos intentos de extender las potestades estatales más allá de su capacidad de gestión, como si la mera relocalización de actividades se trocara de modo instantáneo en la prestación suficiente y eficiente de bienes y servicios públicos. En este punto, el debate está como al principio y no aparece, en el horizonte, la posibilidad de un acuerdo.

\* Doctor en Ciencias Políticas en la UCA. Magíster en Administración y políticas Públicas en UDESA. Profesor con dedicación especial en la Escuela de Ciencias Políticas de la UCA

En segundo lugar, en estrecha relación con el punto anterior, Bresser señalaba el *problema del rol estatal*, entendido como la dificultad en encontrar una definición universalmente satisfactoria sobre papel regulador del Estado. El autor se refería a las actividades económicas que fueron objeto de un replanteo hacia fines del siglo pasado y generaron un cambio de paradigma desde el Estado de prestaciones hacia el Estado de regulaciones. Como en su momento señaló Paramio, la proyección de esta nueva racionalidad se vio afectada en América Latina por la gestación reactiva de experiencias neopopulistas. Parece que su continuidad y las crisis recurrentes han postergado entre nosotros el acuerdo conceptual y político sobre la cuestión de fondo y, como consecuencia, la función reguladora oscila desde un punto a otro sin encontrar equilibrio y estabilidad.

Contemporáneamente, este problema se combina con la irrupción constante de nuevas tecnologías, tanto en el plano social y comercial como en el propio de la actividad estatal. La "era exponencial", que anuncia reiteradamente Oszlak, plantea una serie de cuestiones a la gestión estatal. Una respuesta meramente regulativa de estilo clásico resulta insuficiente frente a la complejidad de los desafíos, entre otras cosas porque la capacidad estatal está seriamente afectada por la persistencia de variadas formas de neopatrimonialismo. En síntesis, no sólo no está clara la línea demarcatoria, sino que es incierta la capacidad de control que, cualquiera sea la frontera que se trace, pueda desempeñar el actor institucional.

El tercer lugar, Bresser lo reservaba para el *problema económico-administrativo* consistente en la insuficiente capacidad financiera y administrativa para implementar las decisiones políticas. Esta carencia se manifiesta sensiblemente desde la restauración democrática y está estrechamente ligada a los efectos combinados de los ajustes estructurales y el crecimiento desmesurado del endeudamiento externo. Este aspecto resalta con una imagen ambigua en los planteos críticos y se mezcla inopinadamente con la presión constante sobre el aparato del Estado. La fuerte imagen de un fisco tan ávido como insatisfecho golpea sobre los sectores formales, así como la débil imagen de un fisco tan ineficiente como exhausto percute sobre los sectores informales. Esta distorsión lleva a que la economía este fuertemente condicionada por la perspectiva financiera, lo cual sumerge a todas las políticas públicas –desde las vinculadas a la producción hasta las sociales– en un magma de incertidumbre. El Estado extiende derechos que no puede solventar y para intentarlo presiona sobre las actividades productivas, reduciendo su capacidad de aporte. Exigir más de lo mismo es sencillamente paralizante. Y la discusión se bloquea nuevamente.

*"El Estado extiende derechos que no puede solventar y para intentarlo presiona sobre las actividades productivas, reduciendo su capacidad de aporte"*

Finalmente, está el *problema político* al que Bresser se refería como el desafío de aumentar la capacidad política del gobierno para intermediar intereses. Con esto se plantea el tema de la captura corporativa y el grado de autonomía del Estado respecto de los grupos sociales y económicos, a los que se han sumado activamente los sectores informales. Aquí aparecen temas como el cambio en la modalidad de la representación política, la mutación en el rol y la naturaleza de los partidos, la creciente influencia de otras formaciones políticas y la emergencia y sucesión de fenómenos políticos asentados en imágenes y representaciones más que en ideas y debates. La pandemia puso de manifiesto fuertes tensiones en este aspecto, que resaltan en el manejo coyuntural de las situaciones, como la provisión de vacunas y las ayudas sociales frente a la emergencia.

Pese al tiempo transcurrido (más de 40 años) no se han abordado profundamente los contenidos centrales de la problemática estatal y el debate sobre el Estado ha resultado estéril, sin que las posiciones –confusas en su explicitación– hayan podido clarificarse y ser objeto de un acuerdo político de magnitud. Pero de alguna manera,

como sugiere Guardini, el Estado es también lo que somos. En este sentido, oscurecida por la intensidad y la urgencia de los otros planteos, así como por el énfasis sobresaliente del enfoque economicista, de un lado, y populista de otro, la cuestión de la administración eficiente del aparato estatal ha sido secundaria en la preocupación de los gobiernos y de sus equipos de gestión, con el consiguiente daño al componente institucional. Ello probablemente provenga de la carencia de tiempo y de la escasa motivación que los sucesivos elencos políticos mostraron para encarar un tema siempre postergado. Tal vez sea el momento de revivir el debate y plantearlo desde una perspectiva superadora.

## El sostenimiento y la resignificación de la labor estadística oficial en el contexto de la pandemia Covid-19

Por María Victoria Lacaze\*

El sistema estadístico constituye una herramienta imprescindible para analizar los fenómenos económicos y sociales desde sus diversas aristas, tales como su estructura, su intensidad y su evolución. En el contexto de la pandemia Covid-19, las restricciones a la actividad económica y a la movilidad de la población afectaron el desarrollo de esta labor. Al presente, numerosas publicaciones dan cuenta del impacto de la pandemia en la generación de estadísticas. Por otra parte, ha resultado evidente el papel crucial que las tecnologías de información y comunicación (TIC) han desempeñado para sostener el desarrollo de diversas esferas de la vida económica y social. Ambas circunstancias permitieron a las oficinas nacionales de estadística trazar una nueva agenda de trabajo, implementando planes de contingencia que permitan sostener su labor, pero, también, discutiendo nuevos métodos y procedimientos compatibles con esta realidad que nos toca vivir, resignificando la producción de datos estadísticos.

*"(...) necesitamos discutir nuevos métodos y procedimientos compatibles con esta realidad que nos toca vivir, resignificando la producción de datos estadísticos"*

De esta manera, en el curso de este último año y medio y promovidos por organismos internacionales, se han llevado a cabo numerosos eventos y producido publicaciones que proponen y discuten lineamientos y recomendaciones al respecto. Se presentan a continuación algunas cuestiones medulares en torno a la dinámica de esta área de trabajo.

Una primera cuestión medular abordada, es la vinculada a nuevas metodologías y procesos estadísticos a ser aplicados, ante el impacto del escenario Covid-19, en la propia producción de datos estadísticos. Algunos organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), han efectuado recomendaciones a las oficinas nacionales de estadística, a fin de garantizar la calidad de las estadísticas frente a los inevitables cambios implementados en las metodologías de recolección de datos, tanto durante las fases de aislamiento estricto como, también, en las posteriores etapas, en las que se han mantenido pautas de distanciamiento social.

Esas recomendaciones, tal como se anticipó en el Número 3 del Informe Economía e Instituciones (junio de 2020), refieren puntualmente a aspectos vinculados a las estrategias de muestreo. Por ejemplo, conformar paneles de seguimiento probabilístico para realizar encuestas telefónicas a la población de referencia contenida en los marcos muestrales; evitar desagregaciones habituales en las instancias de publicación; aplicar modelos de corrección del sesgo de selección y cobertura que permitan ajustar factores de expansión, con base en información auxiliar extraíble de los paneles de seguimiento.<sup>13</sup>

También se alentó la realización de operativos mixtos (presenciales y telefónicos), reconociendo el valor de estos últimos en situaciones de restricciones de movilidad, aunque admitiendo también las limitaciones que presentan; fundamentalmente, las mayores tasas de no respuesta (comparativamente superiores, además, en la

\* Doctora en Economía (UCA). Directora del Área Pedagógica de Economía de la FCES-UNMDP. Profesora Adjunta. Docente de grado y posgrado. Directora del Grupo de Investigación "Indicadores Socioeconómicos" (CIES-FCES-UNMDP).

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, *Recommendations for the publication of official statistics from household surveys in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic* (CEPAL, 2020). También se puede consultar *Recommendations for eliminating selection bias in household surveys during the coronavirus disease (COVID-19) pandemic* (CEPAL, 2020).

indagación de ciertas temáticas), o la imposibilidad de recoger datos cuya obtención requiere de interacciones de tipo presencial. Pese a estas restricciones, se destaca el reconocimiento de la importancia que debe tener la flexibilidad de un relevamiento, concibiéndolo como una estructura de indagación cuya dimensión logística pueda contemplar varias modalidades e instancias de acercamiento al individuo. De esta manera es que se espera, hacia el futuro próximo, la ejecución de un creciente número de operativos mixtos, que incluyan, también, estrategias de recolección vía web. Dado este escenario, una primera instancia de indagación sería presencial, debiendo garantizar la recolección de información socio-demográfica y de contacto, de modo que las subsiguientes instancias puedan ser realizadas de manera no presencial (telefónica y/o virtual).

Una segunda cuestión medular, es la vinculada a la innovación de datos en la producción estadística y su vínculo con las oportunidades de digitalización. En este sentido, se puede realizar una primera reflexión, en torno a las características de las tradicionales encuestas de los organismos oficiales de estadística. Parten de marcos muestrales completos, sobre los que se aplican procedimientos de muestreo probabilístico. Se recolectan a través de varias estrategias validadas y presentan determinadas tasas de no respuesta. Los plazos de ejecución de los operativos, desde el diseño del instrumento hasta la publicación de resultados, suelen ser largos. Por lo que se les reclama mayor periodicidad -para lograr resultados oportunos- y desagregación -para que, mediante el uso de factores de expansión, resulte factible realizar inferencias para especificidades locales y sectoriales-.

Frente a este escenario, las encuestas de tipo no probabilístico resultan atractivas, debido a que son económicas -se pueden recolectar muestras más grandes en intervalos temporales más reducidos-, pero, a menudo, adolecen de sesgos de selección. Este punto exige contar con un marco (por ejemplo, una encuesta probabilística) a partir del cual se puedan definir un diseño muestral por cuotas, según indicadores clave, para garantizar la ponderación de la muestra con la que se trabaja. A tal fin, idealmente las dos muestras deberían estar referidas al mismo período de referencia; deberían recopilar un conjunto de preguntas sobre la misma temática y enunciadas de la misma manera; deberían abordar la misma población objetivo y, finalmente, no deberían ser respondidas por los mismos individuos. Generalmente suelen presentarse limitantes en torno a estas condiciones ideales que deberían ser cumplidas.

La innovación de datos no sólo puede ser vinculada a estrategias novedosas para la captación de datos tradicionales. En el marco de la Covid-19, también ha cobrado vigor la medición de los denominados indicadores de sentimiento, aunque primeros antecedentes se remontan a la década de 1950, con la elaboración del Consumer

*"En el marco de la Covid-19, también ha cobrado vigor la medición de los denominados indicadores de sentimiento (...)"*

Sentiment Index de la Universidad de Michigan. Más cerca del presente, en 2013 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos había publicado sus Guidelines on measuring subjective well-being. Por su parte, en 2019 la Organización de las Naciones Unidas publicó un conjunto de directrices sobre indicadores

adelantados, compuestos y de sentimiento, señalando su potencial para obtener información relevante y oportuna sobre aspectos de la economía y la sociedad no cubiertos por estadísticas más convencionales.<sup>14</sup>

Particularmente, los indicadores de sentimiento se basan en las opiniones, actitudes o expectativas de los encuestados. Implican una evaluación subjetiva y, por ese motivo, en el pasado se consideraban ampliamente fuera del ámbito de las estadísticas oficiales. No obstante, en los últimos años las oficinas gubernamentales de estadística se han involucrado cada vez más en la producción de este tipo de

<sup>14</sup> Guidelines on producing leading, composite and sentiment indicators (UN, 2019).

indicadores. Muchos países producen indicadores basados en encuestas de tendencias de actividades comerciales que se basan en preguntas sobre las percepciones o expectativas del futuro. Otros instrumentos relevan dimensiones referidas al bienestar subjetivo, incluyendo la satisfacción con la vida y la felicidad. Actualmente, este tipo de mediciones se consideran medidas fiables, respaldadas por estudios y directrices internacionales, y han resultado ser relativamente consistentes con otros indicadores de tipo objetivo, que funcionan entonces como mecanismos externos de validación.

En el contexto Covid-19, un relevamiento latinoamericano que ejemplifica esta temática es el “Pulso Social” y el “Pulso Empresarial” del Gobierno de Colombia. En la primera, mediante una entrevista telefónica a un integrante por hogar relevado, se pretende obtener información estratégica -en el contexto de la salida de las medidas de confinamiento oportunamente establecidas- referida a la forma en que los hogares se sienten y enfrentan las problemáticas cotidianas. Algunas dimensiones indagadas se refieren al bienestar subjetivo, las expectativas sobre el desempeño presente y próximo de la economía, la existencia y funcionamiento de redes de apoyo a los hogares, el conocimiento y acceso a políticas sociales vigentes.

En el “Pulso Empresarial”, se distribuyen enlaces a una encuesta diseñada sobre una plataforma web, para indagar el nivel de confianza en el desarrollo de la actividad económica, el uso de internet en el teletrabajo, las innovaciones realizadas para mantener la normalidad en la operatoria de la firma y en el abastecimiento de la demanda.

En los últimos años, pero de forma más acelerada en este último período, ha sido notable la amplia proliferación de tecnologías digitales aplicadas a la captación de datos. Se pueden mencionar, entre otras, la implementación de diversos tipos de relevamientos asistidos por computadora;<sup>15</sup> la recolección de datos en formato web; el empleo de paneles de usuarios de Internet o el uso de Big Data. Sin embargo, este contexto no solo da cuenta del evidente rol que las tecnologías digitales desempeñan para garantizar el desarrollo de diversos aspectos de la vida social y económica. También da cuenta de la desigualdad que persiste en nuestras sociedades y que se pone de manifiesto a través de la brecha digital. En este sentido, el desarrollo de métodos de recolección de datos que combinan estrategias disponibles, como las encuestas con paneles web de individuos y con indagaciones por línea telefónica, constituyen una alternativa que permite garantizar la cobertura de la población objetivo, llegando a estratos poblaciones de menor nivel socioeconómico y educativo.

A modo de cierre, cabe señalar que uno de los desafíos más importantes que enfrentarán las oficinas nacionales de estadística es el vinculado a la medición del impacto generado por los cambios en las estrategias y modos de recolección de datos en la pandemia Covid-19, diferenciándolo, del impacto de la misma pandemia en las estadísticas económicas y sociales obtenidas.

---

<sup>15</sup> Actualmente existen diversas modalidades. Las CAPI o *Computer-Assisted Personal Interviewing* son relevamientos presenciales, en los que el entrevistador utiliza un *software* para navegar por el cuestionario. Las CATI o *Computer-Assisted Telephones Interviewing* consisten en entrevistas telefónicas asistidas por computadora. Finalmente, las CAWI o *Computer Aided Web Interviewing* son relevamientos diseñados sobre páginas web.