

## *Informe de Economía e Instituciones*

Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Programa de  
Desarrollo e Instituciones  
Año 8, N° 4, 2015

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Informe de Economía e Instituciones [en línea], Año 8 N° 4 (2015). Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Programa de Desarrollo e Instituciones. Disponible en:  
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-economia-instituciones04-15.pdf> [Fecha de consulta:.....]



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

## INFORME DE ECONOMÍA E INSTITUCIONES

Año 8 – Número 4  
Agosto de 2015

### Índice

Resumen Ejecutivo.....2

#### Columnas:

- **Alianza del Pacífico: Hacia algo más que un pacto arancelario entre cuatro países**  
Cristóbal Ferrer Acevedo.....3
- **Creciente intervención pública en materia de hidrocarburos**  
Ignacio de la Riva.....7
- **¿Tiempos De Quiebre? ¿Qué Quiebre?**  
José María Dagnino Pastore.....10

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

**Asistente de Edición:** Andrés Martignano

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

**Tel:** 4338-0649

*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 ***Alianza del Pacífico: Hacia algo más que un pacto arancelario entre cuatro países*** se realiza un comentario sobre la situación comercial actual que se está desarrollando en los países latinoamericanos con salida al océano Pacífico. Si bien argumenta que el proyecto de integración regional en dichos países puede ser muy conveniente para los países en cuestión, no deja de ocuparse de dos temas íntimamente vinculados con dicho plan: los intercambios comerciales que existen dentro de la región pacífica (ya que el comercio está orientado principalmente a otros continentes), y las relaciones entre el bloque del Pacífico (AdP), y el bloque del Atlántico (MerCoSur). Finalmente, resalta la necesidad de integración tras la caída de los precios internacionales de los commodities.

En la segunda columna ***Creciente intervención pública en materia de hidrocarburos***: A partir del año 2002, se viene observando un profundo viraje en el enfoque con que el Estado interviene en la industria de los hidrocarburos, en franco contraste con el paradigma de los años noventa, claramente proclive a ceder el protagonismo al mercado. Tal cambio de política energética no se ha traducido, sin embargo, en una correlativa reforma del régimen jurídico aplicable, que conserva sustancialmente la estructura vigente en la época anterior. Esta inadecuación entre la política y el orden jurídico da origen a múltiples situaciones de conflicto entre el marco constitucional y legal, por un lado, y las normas de inferior jerarquía que han servido, preponderantemente, como vehículo para instrumentar el cambio de rumbo aludido.

En la tercer columna, ***¿Tiempos De Quiebre? ¿Qué Quiebre?***, el autor realiza una breve descripción por los distintos modelos e instancias políticas de la Argentina desde el siglo XX, y usándolos como referencia, se pregunta cómo podría continuar el rumbo del país en los años venideros. Además, describe sintéticamente la dinámica del cambio, en su compleja relación con la cultura y las instituciones. Y es con esta explicación que llega a la conclusión que las instituciones, cuando los cambios no alcanzan un período de "quiebre", se mantienen, a pesar de los personalismos o intereses particulares que puedan haberse producido.

## Columnas

### **Alianza del Pacífico: Hacia algo más que un pacto arancelario entre cuatro países**

Cristóbal Acevedo Ferrer\*

Difícilmente Alianza del Pacífico (AdP), conformada a partir del año 2011 por los gobiernos de México, Colombia, Perú y Chile, pueda ser concebida solo como un pacto arancelario, ya que los países miembros de la AdP ya tienen liberalizado bilateralmente un 92% de su comercio. Aunque no quiere decir que estemos en presencia de un emergente proyecto de mercado común al estilo europeo.

Por ello, el desafío para los países miembros de este nuevo pacto consistirá en cómo marcar un punto de quiebre respecto a los bajos niveles el intercambio comercial entre estos países, ya que hoy en día solo un 4,6% de las exportaciones de los países miembros tienen como destino alguno de los países que conforman este grupo. Aunque esta realidad no es patrimonio exclusivo de los países de la AdP en la región. Aun cuando el 80% del comercio bilateral de Latinoamérica y el Caribe goza de preferencias arancelarias (Estevadeordal et. Al. 2009), es una región particularmente débil en su comercio intrarregional si consideramos que en el año 2012 el comercio intrarregional representó solo 22%, comparado con el 26% de Asia y el 63% de la Unión Europea.

Una explicación a la baja intensidad del intercambio comercial entre los países que conforman la AdP es probablemente el hecho que durante los últimos 20 años estos países se integraron profundamente con USA, UE y Asia, privilegiando dichos mercados por sobre los de la región. Otra explicación es que a pesar de que progresivamente en los últimos años se han ido eliminado o reduciendo drásticamente las tarifas arancelarias entre los países miembros de la AdP, existen otras barreras no monetarias, las llamadas *Non Tariff Measures* (NTM), que siguen siendo un importante obstáculo para el comercio en la región.

El desafío de este nuevo pacto consistirá en cómo marcar un punto de quiebre respecto a los bajos niveles el intercambio comercial entre estos países

En efecto, según el estudio sobre el impacto económico de la Alianza del Pacífico, desarrollado por SOPLA de la Fundación Konrad Adenauer<sup>1</sup>, entre los países ADP hay aún importantes espacios para la reducción tanto en tarifas como en costos *Non Tariffs Measures* (NTM) de entre un 10y 20% en promedio. Así mismo, tanto o más relevante resulta la necesidad de una reducción de costos que generan las barreras naturales y culturales entre estos países, las que deben ser abordadas por la vía de generación de infraestructura y políticas de integración

\* Cristóbal Acevedo es Master en Economic Policy, University College London. Abogado y Máster en Ingeniería Industrial de la Pontificia Universidad Católica. Actualmente trabaja como asesor en políticas públicas y es profesor de Economía de la Regulación del LLM de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

<sup>1</sup>Abusada-Salah, Roberto; Acevedo, Cristóbal; Aichele, Rahel; Felbermayr, Gabriel y Roldán-Pérez, Adriana. 2015. Dimensiones y efectos económicos de la Alianza del Pacífico. Santiago de Chile. KAS.

cultural, que generan grandes distorsiones para potenciar el comercio entre los países de la AdP y con otros países de la región.

### ¿Cuál puede ser el impacto económico la Alianza del Pacífico?

En el estudio antes citado realizado por SOPLA y en el cuál participé, se realizó un análisis cuantitativo sobre el eventual impacto económico de la AdP en distintos escenarios de integración, considerando dos escenarios de integración: la "integración superficial", entendida como la sola reducción de tarifaria y algunas NTM. Y "integración profunda" como aquella que incluye tanto eliminación de tarifas como de todas las NTM.

De los resultados de este estudio es posible sacar al menos dos grandes conclusiones:

1) Primero, solo una integración comercial profunda entre los países de la AdP aseguraría un impacto relevante.

*El impacto económico de una integración profunda entre los países de la AdP significaría una ganancia económica significativa para sus integrantes*

Efectivamente, los resultados de este estudio muestran que el impacto de una integración limitada a lo arancelario es cercano a cero. Por su parte, el impacto económico de una integración profunda entre los países de la AdP significaría una ganancia económica significativa para sus integrantes, siendo Perú el país que más se beneficiaría, con un crecimiento en sus ingresos reales de un 1,9%; luego Colombia y Costa Rica<sup>2</sup> con crecimientos de 0,8% de sus ingresos reales. México experimentaría un crecimiento en sus ingresos reales de un 0,1%, siendo el país de la AdP que menos se beneficia partir de su integración a la AdP, lo que principalmente se explica por el hecho de que se trata de una economía muy grande y altamente dependiente de su comercio con USA. Por su parte, Chile experimentaría un beneficio moderado de 0,47% en términos de crecimientos de su ingreso real.

2) Segundo, este estudio permite demostrar que una integración comercial entre AdP y MERCOSUR tendría un impacto económico muy significativo.

En base a los resultados obtenidos, un escenario de integración profunda entre estos dos bloques significaría un impacto mayor para los miembros del bloque, particularmente para Costa Rica con un 4,4% en términos de crecimiento del ingreso, seguido por Perú con un 3,2%, Colombia con 1,6%, Chile con 0,6% y

*Un escenario de integración profunda con el Mercosur significaría un impacto mayor para los miembros del bloque*

México con un 0,4%. Esto significa que la ganancia que experimentan los países AdP con esta alianza es muy superior a la que obtendrían con la sola integración AdP.

Si bien estos dos escenarios de integración regional significan una ganancia considerable para los países de AdP, el más beneficiado sería el bloque MERCOSUR el que podría experimentar un incremento real en sus ingresos de hasta un 20%.

<sup>2</sup> Para efectos técnicos, el Estudio comentado considera a Costa Rica como integrante de la Alianza del Pacífico. Esto tiene un sentido de realidad debido a lo avanzado que se encuentra el proceso de incorporación de este país a la AdP.

## **Algunas conclusiones sobre la importancia y proyección de la Alianza del Pacífico**

De lo anterior me atrevo a señalar tres conclusiones:

1) En primer término, el logro político de la AdP es haber articulado a cuatro países (y a la espera de la incorporación de Costa Rica) que hasta ahora en conjunto no pertenecían a ningún bloque dentro de la región. Con ello, se consolida un cuadro regional donde si bien la generación de bloques ha llevado a la fragmentación, la consecuencia positiva es que permite que hoy estos bloques pueden dialogar aglutinadamente. Al incorporar a México a ese cuadro, la AdP lo inserta en una relación con el resto de LATAM que hasta ahora le había sido esquiva y de paso, fortalece al bloque integrando a una de las dos grandes potencias de la región

2) En segundo lugar, habiéndose instalado como uno de los principales bloques de la región, los objetivos de la AdP trascienden a sus cuatro (cinco) miembros integrantes. Al estar limitado en su crecimiento en el mapa regional sus tareas exceden las fronteras de sus integrantes. Esto, porque lo que muestran los resultados expuestos es que la eficacia de la AdP no solo está dada por lograr profundizar su integración interna sino que en allanar los caminos para ampliar una integración regional. La presencia de México a un lado y la de Brasil al otro hacen por sí mismo que dicho esfuerzo se justifique.

*La región enfrentará (...) un fuerte cambio en el mercado global marcado por el fin del boom de los commodities que conllevará tasas medianas de crecimiento económico*

3) Por último, una integración regional efectiva necesariamente debe ser también productiva. En un contexto de economías con baja diversificación productiva y alta concentración en industrias de extracción de recursos naturales como las nuestras, la región enfrentará en los próximos años un fuerte cambio en el mercado global marcado por el fin del boom de los commodities que conllevará tasas medianas de crecimiento económico como ya se ha comenzado a ver.

Por su parte, los acuerdos comerciales que se están negociando a nivel global (ASEAN con China y Australia, TTIP, Japón-EU, TPP) auguran fuertes cambios en la intensidad del comercio internacional, pudiendo significar una eventual relocalización de las industrias de los países desarrollados y una posible focalización de la demanda de China entre sus vecinos asiáticos para fortalecer su vecindario, lo que iría en desmedro de LATAM.

Para ello se requiere un considerable esfuerzo en infraestructura y alianzas interempresas. La exigencia del sector público es la de mejorar la precaria infraestructura que ha caracterizado la intra e interconexión de los países de la región. En ello, la AdP no puede ni debe esperar una ampliación formal de los acuerdos regionales. Debe fijarse una agenda unilateral de inversiones, que mejore las condiciones de conectividad entre sus países, pero aún más, anticipar los escenarios de mayor integración comercial de la región realizando fuertes inversiones que reduzcan también los costos de operación hacia y desde los demás países del continente.

Para concluir, si solo juzgáramos por el impacto económico que la Alianza de Pacífico puede tener para cada uno de sus países miembros, podríamos decir este nuevo bloque regional más que una real comunidad de intereses es una unión de voluntades para facilitar los objetivos particulares de cada uno de sus integrantes. Pero el arte de la política puede hacer que este poderoso y acotado bloque sea un peldaño para un objetivo de integración regional mayor que solo pronostica países ganadores sin perdedores.

---

#### Referencias Bibliográficas

Abusada-Salah, Roberto; Acevedo, Cristóbal; Aichele, Rahel; Felbermayr, Gabriel y Roldán-Pérez, Adriana. 2015. "Dimensiones y Efectos Económicos de la Alianza del Pacífico". Santiago de Chile. KAS.

Estevadeordal, A., et. Al. 2009. "Bridging Regional Trade Agreements in the Americas", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

---

## Creciente intervención pública en materia de hidrocarburos

Ignacio De La Riva

### 1. Cambio en la política energética sin correlato en el marco normativo

Es bien notorio que las políticas vinculadas a la industria de los hidrocarburos han experimentado un decisivo vuelco en la última década y media, en la cual la impronta netamente favorable a la libertad de empresa que imperaba a fines del siglo pasado ha ido mutando hacia un escenario de creciente intervencionismo público.

Tal viraje se ha producido, sin embargo, sin que las leyes troncales que rigen en la materia (básicamente, las leyes 17.319 y 24.076) hayan sido derogadas. Al margen de algunos cambios parciales operados en la primera de ellas, la transformación aludida –perceptible para cualquiera que se asome al tema- ha sido fruto de un fárrago de normas y actos que, en su inmensa mayoría, tienen jerarquía infralegal.

El proceso señalado desemboca en un entramado jurídico que, ciertamente, no contribuye a la estabilidad institucional que se precisa para atraer las inversiones que con urgencia se necesitan para explotar los recursos que se alojan en el subsuelo argentino. Es imperioso, por tanto, que el gobierno que emerja de las próximas elecciones encare una tarea de esclarecimiento de las reglas y principios jurídicos que habrán de estructurar la política en este sector durante los próximos años.

### 2. Reseña de las principales medidas en el sector

Para ilustrar lo dicho y sin ninguna pretensión de exhaustividad, se reseñarán a continuación algunas de las medidas que reflejan el panorama descripto.

*El proceso señalado desemboca en un entramado jurídico que no contribuye a la estabilidad institucional que se precisa para atraer las inversiones que con urgencia se necesitan*

La Ley de Emergencia N° 25.561, sancionada a comienzos del año 2002, comportó un innegable punto de inflexión en la dinámica de la intervención del Estado en la economía en general. La industria de los hidrocarburos no es ajena, desde luego, a esta observación. A los cambios que impactaron a la economía en su conjunto (abandono de la “convertibilidad” del peso y su consiguiente incidencia en los precios; “pesificación” de las deudas convenidas en moneda extranjera), se sumaron otros estrecha o directamente vinculados con el sector (modificación imperativa de los contratos de transporte y distribución de gas natural; creación de un arancel a la exportación de hidrocarburos).

A partir de allí, se ingresó en una fase donde el sistema de revisión periódica de las tarifas quedó virtualmente suspendido, y con ello la posibilidad de trasladar a los sectores regulados (*pass through*) precios de gas más ajustados a su valor



real. Esta anormal situación se tradujo, con el correr del tiempo, en un ostensible retraso de los precios del gas natural en boca de pozo, lo cual puso en jaque la rentabilidad de la actividad extractiva, resintiéndose de esta manera el flujo de inversiones necesarias para mantener niveles de producción adecuados, lo cual derivó, a su vez, en una situación de creciente déficit de gas y petróleo disponibles para atender a la demanda local.

En paralelo, las autoridades implementaron una política de subsidios al consumo para atender al costo creciente de la importación de volúmenes cada vez más considerables de gas natural, necesarios para salvar la brecha en aumento entre los niveles de producción y de consumo local.

Otro cambio ostensible se observa en lo referido al lugar ocupado por la empresa pública. En 2004, por Ley N° 25.943 se creó la empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA), de capital exclusivamente estatal. La firma desempeñó un rol decisivo para asegurar la importación de los volúmenes de gas natural necesarios para el abastecimiento de los consumidores locales.

A ello se añadió, más tarde, la incorporación del Estado como accionista de una serie de sociedades del ramo, con motivo de la sanción de la Ley N° 26.426, que eliminó el sistema jubilatorio de capitalización y dispuso la transferencia a la ANSES de los activos hasta entonces administrados por las AFJP. En ese contexto el Estado devino accionista de una serie de empresas del sector, como es el caso de Distribuidora de Gas Cuyana S.A., Camuzzi Gas Pampeana S.A., Gas Natural Ban S.A., Metrogas S.A., Petrobras Energía S.A. y Transportadora de Gas del Norte S.A.

El papel empresario del Estado en la industria de los hidrocarburos se terminó, sin embargo, de consolidar con ocasión de la expropiación del paquete accionario mayoritario de YPF S.A., al sancionarse la Ley N° 26.741.

*Las transformaciones se han desplegado bajo un contexto legal signado por principios que las contradicen: el mismo que se encontraba vigente al ejecutarse el programa privatizador de los años noventa.*

Más allá de la referida expropiación, la sanción de la Ley N° 26.741 y su reglamentación contenida en el Decreto N° 1277 de 2012 pueden identificarse como el paso decisivo hacia la explicitación de la dinámica intervencionista ensayada a lo largo de la última década. A partir de entonces, el Poder Ejecutivo nacional centralizó la coordinación de los planes de inversión de los principales sujetos de la industria (productores, refinadores, comercializadores y transportadores de hidrocarburos), y a través de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica que se creó al efecto comenzó a exigir a las empresas la presentación anual de planes de inversión, los que quedaban sometidos a la aprobación y posterior fiscalización de dicho órgano.

### **3. Balance y conclusiones**

Con prescindencia de la postura ideológica que se asuma ante los cambios someramente descriptos (que forman parte, vale aclararlo, de un conjunto mucho más extenso de medidas tomadas en esa dirección, cuyo análisis escapa a la extensión de este informe), lo que más preocupa es que tal dinámica interventora no ha sido acompañada por la instauración de un nuevo marco jurídico acorde a las políticas adoptadas.

Por el contrario, las transformaciones observadas se han desplegado bajo un contexto legal signado por principios que las contradicen abiertamente: el mismo que se encontraba vigente al ejecutarse el programa privatizador de los años noventa. Semejante contradicción entre la intervención desatada y el marco legal (cuando no constitucional) en vigor ofrece, como podrá imaginarse, no pocas ocasiones para discutir la validez jurídica de las políticas restrictivas implementadas.

Desde la perspectiva regulatoria, en un contexto donde el déficit energético se agudiza año a año hasta alcanzar niveles alarmantes, resulta indispensable establecer reglas claras y previsibles, que involucren también a las políticas de intervención estatal. Para ello, resulta indispensable comenzar por poner fin al estado de emergencia declarado, con carácter transitorio, por el legislador hace más de una década, a cuyo amparo se han adoptado buena parte de las medidas examinadas.

---

## ¿TIEMPOS DE QUIEBRE? ¿QUÉ QUIEBRE?

José María Dagnino Pastore\*

¿Década ganada o década perdida? ¿Se profundiza el modelo o se pincha el relato? ¿Continuidad o cambio? Son palabras cargadas de contenido emotivo y volitivo, funcionales a las estrategias electorales de polarización, buscando exagerar o deformar en nuestra percepción diferencias que no siempre son tales ni tan grandes en la realidad.

Por ejemplo. ¿Hablamos del país-en-sí (ensimismado) o del país-en-el-mundo (mundano)? Veamos lo primero. ¿Qué es continuidad? ¿Es mantener la situación presente, o extender la tendencia de cambio? La "profundización" del modelo indicaría lo segundo. Así que más vale se trata de un cambio contra otro. ¿Seguir más o menos en la misma dirección, o girar hasta 180°? Pero estamos hablando de cambio.

Veamos lo segundo. El mundo cambia. Aunque no cambiemos nosotros, nuestro ser-en-el-mundo cambia. Pero hemos visto que la opción propuesta es entre dos cambios. ¿Cómo afectan ellos nuestro ser-en-el-mundo? Quizá, después de este rodeo, la opción - no tan polarizada como se pretende - sea entre un país ensimismado y uno mundano.

Un criterio ordenador de los factores que afectan el funcionamiento de una sociedad es su permanencia en el tiempo<sup>3</sup>. El de cambio más lento es la cultura, cuyos valores están empotrados<sup>4</sup> en instituciones informales como usos y costumbres; le siguen las instituciones, espontáneas y diseñadas: constituciones, leyes, relaciones contractuales.

Dentro de estos marcos en lenta transformación transcurre de la vida social, la situación y el sentir de los habitantes, sostenida y condicionada por la capacidad económica actual y potencial.

La cultura va orientando y acotando las transformaciones en las instituciones, y que éstas van encaminando y acotando las modificaciones de políticas.

*El de cambio más lento es la cultura, cuyos valores están empotrados en instituciones informales como usos y costumbres*

En tiempos "normales" la cadena de causalidad cultura-instituciones-políticas es mucho más fuerte que la inversa, aunque ésta realimenta la primera. En conjunto, estas interacciones suelen resultar en dificultades para lograr gradualmente mejoras sustanciales.

Pero hay tiempos "de quiebres", cuando se producen coyunturas críticas sean por hechos externos (catástrofes, guerras, descubrimientos,...), o propios (cambios demo-sociales, desgaste o excesos del sistema, hechos detonantes,...)

\* Profesor, Pontificia Universidad Católica Argentina "Santa María de los Buenos Aires".

<sup>3</sup> Ver Williamson [Premio Nobel 2009] (2000).

<sup>4</sup> North [Premio Nobel 1993] (1991); pp. 97-112.

de la sociedad. La experiencia muestra que en tiempos de quiebres son las nuevas políticas e instituciones las que sacuden la cultura de la sociedad, y que, dependiendo de ellas, ese remesón puede quedar como tal, o instalar un cambio más profundo y duradero. El resultado de los quiebres, influido por la "deriva" cultural e institucional previa, tampoco está predeterminado por ella, y depende de las reacciones de la sociedad ante esas coyunturas<sup>5</sup>.

La pregunta es si, más allá de la dirección de los cambios, Argentina transita tiempos de quiebre. Algunas señales hay:

- a) cambios demo-sociales significativos (inmigración, exclusión) superpuestos con deterioros marcados en la realización de valores de convivencia y en el ambiente institucional, con efectos económicos y sociales, aunque matizados con progresos, como reducción de pobreza e indigencia (aún altas).
- b) una coyuntura de alternancia en el gobierno, bajo condiciones de una sociedad dividida y de inercia económica expectante.

La situación contiene elementos de otros tiempos de quiebre de nuestra historia. Constituida la nación, abierta al mundo, se orientó al aprovechamiento de la riqueza de su pampa húmeda y a la atracción de inmigración<sup>6</sup>, predominantemente europea<sup>7</sup>. Las inversiones extranjeras (*vgr.*: ferrocarriles) y el aluvión poblacional cambiaron su estructura demográfica y productiva. La hegemonía conservadora, basada en acuerdos entre caudillos y/o líderes locales tradicionales, paternalistas, se fue debilitando ante el surgimiento del radicalismo, representante de la incorporación política de la emergente clase media, cuya bandera esencial era el logro de una democracia - en su sentido amplio, republicano - efectiva, que accedió al poder en 1916.

En el lapso entre las dos guerras mundiales, en un mundo con diferentes realidades sociales (*vgr.*: campesinado, proletariado, burguesía, aún nobleza,...) y regímenes políticos (*vgr.*: democracia, comunismo, nacional-socialismo, dictaduras,...) y sacudido por la crisis de 1929 y sus secuelas, Argentina se fue industrializando y comenzó su extendido cierre, con la consiguiente concentración de la población en las ciudades y la expansión de la clase trabajadora. Ante el lento procesamiento de los consiguientes reclamos, un nuevo movimiento, el justicialismo tomó su representación, resumiéndolos en las ideas de nacional (soberanía política, independencia económica) y social (justicia social) y condujo la incorporación política de los trabajadores, hasta alcanzar el poder en 1946.

Desde entonces, el mundo ha vivido en - y salido de - la guerra fría, ha ocurrido la globalización, la tecnología transforma raudamente los modos de producción y

<sup>5</sup>Acemoglu y Robinson (2012).

<sup>6</sup> La Constitución es "...**para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino**" (Constitución de la Nación Argentina, 1953; Preámbulo).

<sup>7</sup> Alberdi (1852), Capítulo XV.

la estructura ocupacional<sup>8</sup>. La tragedia de la pobreza - que hizo pico hacia fines del siglo - se fue trasladando de los trabajadores a los excluidos del sistema, en casos por generaciones. En nuestro país, que recibió una inmigración significativa de países vecinos, ese es el desafío de hoy: la inclusión social de una masa considerable de excluidos del sistema, cuyo procesamiento político es aún confuso.

Las sucesivas propuestas de "transversalidad" han sido tentativas de apropiarse de esa representatividad. Y La tragedia de la pobreza - que hizo pico hacia fines del siglo - se fue trasladando de los trabajadores a los excluidos del sistema, en casos por generaciones.

*La tragedia de la pobreza - que hizo pico hacia fines del siglo - se fue trasladando de los trabajadores a los excluidos del sistema, en casos por generaciones.*

Más allá de las inminentes elecciones y de la superación de la situación de coyuntura que, como en 1990 y en 2002, de una u otra forma ocurrirá, afrontamos la problemática del cambio y la inclusión, con muchos más interrogantes que respuestas.

De todas formas, son los hombres y las políticas las que irán definiendo los nuevos formatos institucionales. Institucionalmente, la Secretaría de Comercio era la misma antes que después de la asunción de Guillermo Moreno. Institucionalmente, la Procuraduría General de la Nación era la misma al fin de la gestión de Righi que al principio de la de Gils Carbó. Ejemplos abundan. La aceptación y permanencia de las nuevas instituciones requerirá, en mayor o menor grado- pero requerirá - el acuerdo, sobre un puñado de temas de fondo, de las principales fuerzas políticas.

*La inclusión no es sólo asistencia social: es que las personas se sientan y sean sentidas como miembros activos de la sociedad.*

---

Bibliografía :

- Acemoglu, D. y Robinson, J.A. (2012) *Why Nations Fail*.  
 Alberdi, J.B. (1852). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*.  
 Dagnino Pastore, J.M. (1994) *L´OIT dans un Monde en Mutation* en OIT, *Regards sur l´avenir de la justice sociale*.  
 North, D.C. (1991) *"Institutions"*, JEP.  
 Reich, R. (1991) *The Work of Nations. Preparing Ourselves for the 21<sup>st</sup> Century*.  
 Williamson, O.E. (2000) *"The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead"*, JEL.

---

<sup>8</sup> Ya evidente antes de la explosión informática, p.e: Reich (1991) y Dagnino Pastore (1994).