

Documento de Trabajo No.32**El rol del sector privado en la Gobernanza Anticipatoria¹****Resumen Ejecutivo**

1.- En Córdoba viene desarrollándose, en entidades gremiales empresarias, un proceso de migración desde un rol 'testimonial' a un rol 'propositivo', donde el primero consiste en plantear problemas y esperar resolución a través de políticas públicas, mientras que el segundo consiste en (a) definir con precisión obstáculos para el desarrollo, (b) estudiar con rigurosidad alternativas de solución, (c) examinar intersección entre alternativas de solución y lógica política de quien gobierna, (d) realizar propuestas en dicha intersección.

2.- Este proceso hacia roles propositivos ha logrado resultados en términos de políticas públicas efectivamente implementadas para resolver problemas concretos, como muestran cuatro casos de éxito presentados en este documento.

3.- Por su parte, CEPAL plantea que, para gestionar las transformaciones necesarias para el desarrollo, se requieren capacidades TOPP (Técnicas, Operativas, Políticas y Prospectivas) y 'gobernanza anticipatoria', que incluye concebir a la prospectiva menos como ejercicio de anticipación que como construcción social de futuros. Propone integración de prospectiva y gobernanza anticipatoria en poderes ejecutivos y legislativos.

4.- En este contexto, el COPEC podría aprovechar la capacidad de incidencia que vienen desarrollando entidades gremiales empresarias con rol propositivo, para diseñar procesos robustos y potentes de 'construcción social de futuros' a través de co-creación.

5.- Concretamente, en el marco del esquema TOPP propuesto por CEPAL, desde el sector privado de Córdoba es posible aportar competencias técnicas (definición precisa de problemas y estudio riguroso de soluciones alternativas), operativas (propuestas completas, listas para su implementación), políticas (propuestas en intersección entre lo necesario y lo políticamente viable) y prospectivas (aspecto que es posible reforzar, metodológicamente, en el proceso descrito), de un modo transparente, documentado, con aportes técnicos rigurosos y valiosos que no reemplacen a las instituciones públicas, sino que las fortalezcan con capacidades técnicas difíciles de adquirir incluso en ámbitos institucionales sólidos, y que alimenten los procesos de diálogo social.

6.- Con estos elementos, se propone en este documento explorar un proceso de desarrollo de un esquema de 'gobernanza anticipatoria ampliada', basada, más que en una participación del sector privado en procesos de diálogo social, en una participación activa del sector privado en un proceso de 'co-creación' de futuros, en una verdadera, profunda y fructífera articulación público-privada.

¹ Abril de 2025. Documento de Trabajo presentado en la Reunión de Trabajo "El rol del sector privado en la Gobernanza Anticipatoria", organizada por CEPAL y el Consejo para la Planificación Estratégica de Córdoba, Universidad Siglo 21, Córdoba, 8 de abril de 2025. Esta versión, 8/4/25.

I.- De rol testimonial a rol propositivo

En la provincia de Córdoba viene desarrollándose desde hace tiempo, en distintos sectores, a través de sus entidades gremiales empresarias (ver sección II), un proceso de migración desde un rol que podría denominarse 'testimonial' a un rol que se denominará aquí 'propositivo'.

En el rol testimonial, una entidad gremial empresaria, en su vínculo con el Estado (nacional, provincial o municipal, según corresponda), se limita a plantear problemas del sector y esperar soluciones a través de políticas públicas. Se trata de un rol, de alguna manera, natural, ya que resulta razonable pretender que los empresarios se focalicen en llevar adelante sus procesos productivos y modelos de negocios, tal su razón de ser, vinculada a la acción individual, y que, en la dimensión de la acción colectiva, se limiten a plantear problemas, dado su conocimiento experto sobre los obstáculos para el desarrollo de su sector. No es habitual pensar a las entidades empresarias como formuladoras de políticas públicas, ya que se atribuye esa función al sector público, e incluso suele ser mal visto un involucramiento de esas características en la formulación de políticas públicas, muchas veces asociado a acciones de 'lobby' poco transparentes.

Dada la magnitud y complejidad de los problemas económicos a resolver en Argentina y las limitaciones técnicas del sector público, el rol testimonial suele no ser efectivo para generar los cambios deseados, que garanticen los niveles de productividad y competitividad necesarios para solucionar los problemas económicos y sociales acumulados durante décadas. Es común que las entidades gremiales empresarias tengan largos historiales de planteos inconducentes, que se repiten año tras año, sin ningún resultado en términos de políticas públicas que resuelvan los problemas planteados. Por ejemplo, el sector de la salud de gestión privada (clínicas, sanatorios y hospitales privados) presenta todos los años un proyecto de ley para solucionar el problema del IVA No Computable², la industria de la maquinaria agrícola hace años que plantea el problema de los saldos técnicos de IVA³, sectores industriales plantean desde hace años problemas de litigiosidad laboral⁴, entre una infinidad de problemas conocidos, planteados por las entidades gremiales empresarias públicamente y frente al sector público, sin ningún tipo de resultado.

² Ver Documento de Trabajo No.22: "Propuesta de reforma de IVA para Salud", Foro de Análisis Económico de la Salud, Asociación de Clínicas, Sanatorios y Hospitales Privados de la Provincia de Córdoba (ACLISA), julio de 2022.

³ Ver Documento de Trabajo: "Impacto de saldos técnicos de IVA en la fabricación de cabezales de maquinaria agrícola", Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA), noviembre de 2024.

⁴ Ver Documento de Trabajo No.7: "Una agenda para la reforma laboral", Instituto de Economía Política, Insight 21, Universidad Siglo 21, julio de 2022.

Si bien el rol testimonial no tiene, necesariamente, una connotación negativa ya que, por el contrario, como se indicó, resulta natural pensar a las entidades gremiales empresarias como responsables de comunicar al sector público problemas, pero no responsables de formular políticas públicas, un grupo de entidades cordobesas ha comenzado en los últimos años a comprender que tal rol, siendo natural, es ineficaz, tanto más cuando se considera la magnitud y complejidad de problemas a resolver, ambas agravadas con el paso del tiempo, y con un sentido de urgencia dado el escenario macroeconómico implícito en el rumbo económico planteado por el Gobierno nacional⁵.

Aparece en este contexto un rol propositivo, que podría definirse a través del siguiente proceso: (a) definición precisa de cada uno de los problemas a resolver, (b) estudio riguroso de las posibles alternativas de solución, (c) análisis de intersección entre las soluciones alternativas identificadas y el interés político e ideológico del gobierno al que es necesario convencer para el logro de resultados en términos de adopción de políticas públicas, (d) elaboración de propuesta de políticas públicas dentro de dicha intersección.

Tomando como ejemplo el problema del IVA No Computable en el sector de la salud de gestión privada, el rol testimonial, consistente en el planteamiento del problema ante el Congreso de la Nación y/o ante el Poder Ejecutivo nacional, ha resultado siempre ineficaz ante la objeción de las autoridades económicas por su costo fiscal. El rol propositivo adoptado por el sector este año está reformulando el planteo, proponiendo un acople temporal entre (a) la transformación del actual IVA No Computable en un saldo de libre disponibilidad y (b) el momento en que comience a regir la ejecución fiscal de deudas tributarias, suspendida desde hace más de 20 años, primero por la 'emergencia sanitaria' y, finalizada ésta, por las sucesivas prórrogas de la suspensión de ejecuciones fiscales. Esto porque, calculado el impacto fiscal de la reforma del IVA, es posible mostrar con rigurosidad que cuando las entidades comiencen a pagar nuevamente contribuciones patronales, ambos montos tenderán a compensarse, generando impacto incremental nulo de caja en las cuentas públicas nacionales⁶. De tal manera que ya no se trata de reiterar reclamos por el problema no resuelto, sino de formular una propuesta que contemple el interés del Gobierno en no perder recursos fiscales.

Tomando ahora como ejemplo el problema de los saldos técnicos de IVA en la fabricación de maquinaria agrícola, donde el planteo testimonial choca siempre con la objeción por impacto negativo sobre las cuentas públicas, el planteo propositivo actualmente en curso

⁵ Más detalles, en Documento de Trabajo No.2: "El problema de la competitividad cambiaria y la agenda industrial", Centro de Estudios para la Producción Metalúrgica, Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba (CIMCC), diciembre de 2024.

⁶ Más detalles, en Documento de Trabajo No.46: "Propuesta de reforma tributaria para eliminar distorsión por IVA No Computable en Salud", Foro de Análisis Económico de la Salud, Asociación de Clínicas, Sanatorios y Hospitales Privados de la Provincia de Córdoba (ACLISA), enero de 2025.

es la propuesta de⁷ (a) cuenta tributaria única, con posibilidad de transferencia de saldos para pagos a proveedores, (b) parametrización de dicha cuenta única, con plazos de utilización de créditos fiscales determinados por las autoridades económicas lo suficientemente largos como para no afectar las cuentas públicas (base caja) y (c) un esquema de reducciones de plazos, a determinar por las propias autoridades económicas, a medida que superávits fiscales considerados permanentes vayan permitiendo la reducción de presión tributaria, tal como fue anunciado por el propio Gobierno nacional⁸. Se trata entonces de una propuesta que no sólo contempla el interés de éste último en no perder recursos fiscales, sino que utiliza una lógica de solución propia de quien tiene que tomar la decisión, el Ministro de Economía de la Nación, que ya utilizó esta misma lógica para resolver el problema del acceso a divisas del mercado oficial de cambios de los importadores⁹.

La necesaria distinción entre convicciones e intereses

En la próxima sección se presentan casos de éxito de este enfoque propositivo, que deberían facilitar su adopción en otros sectores. Sin embargo, existe cierta 'regresión' a lo testimonial, a través de otra acepción del término, entendido como la realización de propuestas imposibles de aceptar por las autoridades de turno. En efecto, termina siendo tan inefectivo, o incluso más inefectivo, plantear propuestas de solución imposibles de aceptar por quien gobierna que plantear problemas sin propuestas de solución.

Por ejemplo, para un gobierno que no crea en políticas proteccionistas, ni crea que existan motivos para que la industria manufacturera y los empleos industriales sean considerados por las políticas públicas, cualquier propuesta 'en nombre de los empleos industriales' tiene nulas chances de ser aceptada. Y, sin embargo, es frecuente que entidades gremiales empresarias de distintas ramas industriales intenten convencer, sin ninguna posibilidad de éxito, sobre la importancia de los empleos industriales y, por lo tanto, sobre la conveniencia de sus propuestas de protección.

⁷ Más detalles, en Documento de Trabajo: "Propuesta para utilización de saldos técnicos de IVA en fabricación de maquinaria agrícola", Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola, noviembre de 2024.

⁸ "Mirando ahora los ingresos, cuando el aumento de la recaudación sea transitorio, el Estado podrá ahorrar, absorbiendo pesos o para cancelar deuda, lo que permitirá seguir bajando la inflación y/o mejorar el perfil de deuda argentino. Y si el crecimiento económico es permanente, y en consecuencia, el aumento de los ingresos es estructural, el Estado va a poder devolverle a la sociedad esa mayor recaudación en reducción de impuestos, tal como lo hemos prometido", discurso del Presidente de la Nación emitido por Cadena Nacional, 15 de septiembre de 2024, en ocasión de elevación del proyecto de Ley de Presupuesto 2025 al Congreso de la Nación.

⁹ En el problema del acceso de importadores a divisas del mercado oficial de cambios, la solución fue acceso a plazos relativamente largos, establecidos por las autoridades económicas, con reducción de plazos, también establecidos de manera discrecional, de acuerdo con el ritmo de normalización del mercado cambiario.

Esto genera innumerables intentos fallidos de incidencia del sector privado en las políticas públicas, de una manera contraria al enfoque natural que los dirigentes empresarios utilizan en su dimensión individual, cuando actúan como empresarios en el ámbito de sus respectivos negocios, donde en una negociación con clientes o proveedores, nunca intentarían ganar discusiones y hacerlos cambiar de opinión, sino que se focalizarían en su intersección de intereses comunes, independientemente de sus convicciones y motivaciones.

Una explicación sobre por qué, en la dimensión individual, como empresarios, entienden la lógica de negociación basada en intersección de intereses pero, en la dimensión colectiva, como dirigentes empresarios, actúan dejando de lado los intereses comunes, discutiendo infructuosamente convicciones y motivaciones, es porque estas últimas importan para sus representados. En otras palabras, existe, de manera explícita o implícita, la presión de pares por actuar testimonialmente, defendiendo infructuosamente sus convicciones frente a un gobierno que no crea en ellas, imposibilitando una negociación basada en intersección de intereses. Los representados aplauden la defensa de convicciones, aunque el resultado, en términos de logros concretos en beneficio del sector, sean absolutamente nulos, y tal vez castiguen una gestión que no haya enfatizado lo suficiente dichas convicciones, aunque haya logrado incidir efectivamente sobre las políticas públicas, logrando solucionar, al menos, parte de los problemas identificados.

Esto debería solucionarse distinguiendo claramente entre convicciones e intereses, defendiendo públicamente aquellas, pero evitando utilizarlas como argumento frente al sector público a quien es necesario convencer para la adopción de políticas públicas, para que estos argumentos estén basados en intereses comunes¹⁰. En caso de que, de todos modos, el dirigente empresario sienta riesgo de que sus representados castiguen lo que pueden llegar a identificar como doble discurso (defensa pública de convicciones, argumentación frente al sector público focalizada en intereses, no en convicciones), esto puede solucionarse explicitando, frente al sector público, cuáles son las convicciones irrenunciables del sector, pero planteando que no es eso lo que se pondrá en discusión, sino que la interacción se concentrará en propuestas ubicadas en la intersección de intereses¹¹.

¹⁰ De alguna manera, este planteo se vincula a los conceptos de 'ética de las convicciones' y 'ética de la responsabilidad', de Max Weber, aunque con ciertos matices. En el planteo de Weber, tiende a producirse una disyuntiva o tensión entre ambas éticas, mientras que, en la cuestión planteada aquí, no existe tal disyuntiva, ya que es posible mantener las convicciones, y defenderlas públicamente, sin utilizarlas como argumento para elaborar propuestas de políticas públicas. En todo caso, frente a esta solución, el bloqueo que suelen tener las entidades se debe a una falsa disyuntiva, cuando entienden, equivocadamente, que actuar de manera propositiva implica negar o traicionar convicciones, y que defender convicciones implica utilizarlas como argumento frente a un gobierno que no las comparte.

¹¹ Ver presentación realizada por Gastón Utrera, el 12/03/2025, en el marco de ExpoAgro 2025, en actividad organizada por ProPymes (Ternium) y CAFMA (Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola).

Un ejemplo concreto de esta estrategia, y su efectividad, es la reciente gestión de la Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba (CIMCC) frente a la Secretaría de Trabajo de la Nación. El planteo fue (a) la entidad defenderá siempre la necesidad de contar con industria manufacturera, por sus implicancias para el desarrollo económico y la importancia de los empleos industriales, (b) la entidad sabe que el Gobierno nacional no comparte esas convicciones, y plantea explícitamente que su foco seguirá siendo generar una macroeconomía estable, que permita que las empresas competitivas sobrevivan y, las que no lo sean, quiebren y liberen recursos que puedan asignarse a usos más productivos, (c) la propuesta es no discutir dichas convicciones, legítimas en ambas partes, sino trabajar en la actual intersección de intereses comunes, donde el sector privado necesita reducir costos para poder competir en un escenario sin nuevas devaluaciones y el Gobierno nacional necesita exactamente lo mismo, para que su plan económico resulte exitoso¹². La respuesta de la Secretaría de Trabajo de la Nación fue positiva, iniciando entonces una agenda de discusión de propuestas de reforma laboral¹³.

II.- Casos de éxito

A continuación, algunos casos de éxito que pueden servir para comprender el avance de la migración del rol testimonial al rol propositivo detallado en la sección previa.

Caso 1.- Reintegros a exportaciones automotrices al Mercosur (abr'19)

En ago'18, el Ministerio de Economía de la Nación estableció (a) derechos de exportación del 5% para todas las manufacturas industriales, (b) reducción de reintegros a las exportaciones de la industria automotriz al Mercosur. Siete meses después, la exportaciones automotrices al Mercosur se habían desplomado, en un orden de magnitud del 30%, mientras que las exportaciones automotrices fuera del Mercosur continuaban en niveles similares.

La reacción natural en sectores industriales era de índole testimonial, planteándole al Gobierno nacional los perjuicios generados por aquellas medidas sobre la industria metalmeccánica.

La CIMCC encaró el problema con lógica propositiva, lo que implicaba (a) estudiar en profundidad las implicancias fiscales y cambiarias de revertir aquellas medidas, (b) en caso de que dichas consecuencias fueran neutras o positivas tanto en términos fiscales como

¹² Testimonio de Gustavo del Boca, presidente de la Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba (CIMCC), en el marco de la reunión de trabajo organizada por COPEC, CEPAL y Universidad Siglo 21 (8/4/2025).

¹³ Detalles de esta agenda, en Documento de Trabajo No.7: "Hoja de ruta para propuesta de reformas laborales", Centro de Estudios para la Producción Metalúrgica, Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba (CIMCC), enero de 2025, última versión: abril de 2025.

cambiarlos, elaborar una propuesta fundamentada para que la solución al problema industrial fuera pensada desde la lógica del Ministro de Economía, en lugar de ser pensada desde la convicción de que los empleos industriales en juego eran importantes.

La utilización de un modelo matemático de fabricación de autopartes permitió realizar de manera rigurosa simulaciones documentadas de impacto fiscal y cambiario, y mostrar de manera objetiva que el regreso a las alícuotas originales de reintegros de exportación tendría impacto fiscal neutro (los recursos fiscales incrementales que se perderían por aumentar reintegros de exportación se compensarían, en el año fiscal, con recursos fiscales incrementales por derechos de exportación sobre incremental de exportaciones más impuestos nacionales recaudados por producción incremental) e impacto cambiario positivo (por exportaciones incrementales).

La respuesta del Ministro de Economía fue positiva, y pocos días después, se publicó en Boletín Oficial el Decreto que restauraba los reintegros de exportación¹⁴.

Caso 2.- Derechos de exportación a las manufacturas de origen industrial (ene'24)

En la primera versión de la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, enviada por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) a fines de dic'23, se incluía un incremento de los derechos de exportación a las manufacturas de origen industrial, con una alícuota homogénea del 15%, frente a alícuotas vigentes menores al 5% y alícuota nula para exportaciones incrementales.

Durante ene'24, en las reuniones informativas del Plenario de Comisiones de Presupuesto y Hacienda, Legislación General y Asuntos Constitucionales, fueron numerosas las entidades empresarias que aportaron objeciones basadas en la inconveniencia para sus sectores de los mayores derechos de exportación o, en términos generales, las distorsiones que genera dicho tributo. Se trata de planteos de índole testimonial, ya que el Gobierno nacional que redactó el proyecto comparte dichos argumentos, a tal punto que ha explicitado su convicción sobre la eliminación de impuestos distorsivos, en particular derechos de exportación, pero su intención era de índole fiscal, con el argumento adicional de que el incremento en el tipo de cambio oficial producido en dic'24 (en orden de magnitud, de \$ 350 a \$ 800) permitía a la industria el pago de dicho tributo.

La CIMCC formuló un planteo diferente: (a) entiende el interés fiscal en la recaudación prevista, (b) advierte que el Gobierno nacional tendrá un problema a corto plazo, cuando no logre la recaudación prevista, ya que las exportaciones de manufacturas de origen industrial son inviables con la alícuota prevista, (c) muestra de manera objetiva que esto es consecuencia del desfasaje de costos que produciría la medida en comparación con industriales brasileños, estimado de manera rigurosa a través de 'gemelos digitales' de

¹⁴ Experiencia detallada en columna de opinión de diario Perfil, disponible en: <https://economytrends.com.ar/2019/05/21/el-poder-de-las-ideas-para-incidir-sobre-la-economia/>

procesos productivos metalúrgicos, (d) propone fuentes alternativas de recursos fiscales, para evitar que el Gobierno nacional se encuentre con un sorpresivo faltante de recursos fiscales en los meses siguientes¹⁵.

Nótese que el foco del planteo no fue la necesidad de la industria de evitar ese tributo, ni la necesidad de preservar empleos industriales, u otros argumentos pensados desde la lógica de la industria, sino la conveniencia, para el propio Gobierno nacional, de evitar esa medida, y procurar los recursos tributarios necesarios para su plan de eliminación del déficit fiscal a través de otras fuentes tributarias¹⁶.

Sería pretensioso plantear que el intento de fijar en 15% la alícuota de derechos de exportación a las manufacturas de origen industrial fue eliminado como consecuencia exclusiva del planteo realizado por la CIMCC, pero resultó claro que se trató de un planteo convincente, que incluso se adelantó, en su propuesta de fuentes tributarias alternativas, a la discusión posterior sobre el rol de los numerosos fideicomisos.

Caso 3.- Indemnizaciones agravadas (abr'24)

A comienzos de 2024, la legislación laboral vigente incluía un conjunto de indemnizaciones agravadas establecidas por las leyes 24.013, 25.323 y 25.345, conocidas habitualmente, en la jerga de los abogados laboristas, como 'multas por empleo informal'¹⁷.

El DNU 70/2023 incluía la derogación de dichas indemnizaciones agravadas, pero su judicialización volvió a dejarlas vigentes.

Finalmente, durante el proceso de tratamiento legislativo de la Ley de Bases en el HCDN, el Gobierno nacional propuso a la Unión Cívica Radical (UCR) que presentara su proyecto de reforma laboral para incluirlo en el proyecto de Ley de Bases. El proyecto finalmente presentado por la UCR mantenía dichas indemnizaciones agravadas, en la convicción de que el desincentivo al empleo informal requiere multas para los empleadores que no registraran debidamente los empleos.

La Unión Industrial de Córdoba (UIC), a través del Instituto de Economía Política (IEP) y el Instituto de Derecho Privado (IDP), Insight 21, Universidad Siglo 21, adoptó una lógica propositiva que implicaba cambiar el eje de la discusión, desde la visión prevaleciente de que se trataba de multas que desincentivaban el empleo informal, a la visión finalmente adoptada de que se trataba de una distorsión en el régimen indemnizatorio que

¹⁵ Más detalles, en documento de trabajo, y video de exposición ante Plenario de Comisiones de Presupuesto y Hacienda, Legislación General y Asuntos Constitucionales, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, disponibles en:

<https://economictrends.com.ar/2024/01/15/la-necesidad-de-recalibrar-tributos-al-comercio-exterior/>

¹⁶ Más detalles, en Documento de Trabajo: "Propuesta de compensación fiscal para evitar derechos de exportación en manufacturas de origen industrial", Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba (CIMCC).

¹⁷ Ver Documento de Trabajo No.11: "Proyecto de derogación de indemnizaciones agravadas", Instituto de Economía Política, Insight 21, Universidad Siglo 21, marzo de 2023.

perjudicaba a las PyMEs, tanto más cuanto menor fuera su tasa de rotación laboral y cuanto más mano de obra intensivo fuera su proceso productivo, justamente las PyMEs más necesarias para crear y sostener el empleo en Argentina¹⁸.

La argumentación finalmente logró convencer a la Comisión de Legislación del Trabajo de que el dictamen de mayoría debía incluir la derogación total de dichas indemnizaciones agravadas, lo que finalmente fue aprobado en el recinto del HCDN y posteriormente ratificado por el Senado de la Nación, lográndose entonces la derogación definitiva de dichas indemnizaciones agravadas.

Caso 4.- RIGI - Régimen de Incentivo a Grandes Inversiones (may'24)

El proyecto de Ley de Bases incluía un capítulo sobre Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones (RIGI), con importantes beneficios fiscales a las empresas que, bajo ciertas condiciones, comprometieran inversiones por más de USD 200 millones.

En el marco del debate parlamentario en los plenarios de Comisiones, en ambas cámaras del Congreso de la Nación, se formularon objeciones en defensa de la industria nacional, en general de índole testimonial, como proponer 'listados positivos', esto es, listados de productos de fabricación nacional que no podrían ser importados por los proyectos de inversión beneficiados por el RIGI. Claramente, una propuesta imposible de aceptar para el Gobierno nacional y, por lo tanto, una propuesta puramente testimonial, en términos de las definiciones propuestas en este documento de trabajo.

Nuevamente la CIMCC formuló, en el debate de Comisiones en el HSN, un planteo de naturaleza propositiva¹⁹, consistente en (a) propuesta de foco de los beneficios fiscales en proyectos de exportación, bajo la lógica de que distorsiones de competencia desleal son mayores en el mercado interno que en el mercado externo, (b) propuesta de extensión de beneficios de importación a proveedores de los proyectos promovidos, bajo la lógica de que el impacto fiscal sería menor, por la tributación en la cadena de valor nacional, y que el impacto negativo sobre el mercado de cambios también sería menor, porque es menor el valor de importación de partes que el valor de importación del bien completo, (c) propuesta de elaboración, una vez sancionada la Ley de Bases, de una Ley de promoción a pequeñas inversiones.

¹⁸ Más detalles, en Documento de Trabajo No.21: "El problema de las indemnizaciones agravadas", Instituto de Economía Política e Instituto de Derecho Privado, Insight 21, Universidad Siglo 21, abril de 2024, y video de exposición ante Comisión de Legislación del Trabajo, Honorable Cámara de Diputados de la Nación (24 de abril de 2024), disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=chgp66bnhPE>

¹⁹ Más detalles, en documento de trabajo y video de exposición en Plenario de Comisiones de Presupuesto y Hacienda, Legislación General y Asuntos Constitucionales, Honorable Senado de la Nación (14 de mayo de 2024), disponibles en:

<https://economics.trends.com.ar/2024/05/14/propuesta-de-mejora-del-rigi/>

La primera propuesta fue aceptada, con cierto margen de discrecionalidad, ya que el texto sancionado prevé que sea la Autoridad de Aplicación la que pueda denegar la adhesión al RIGI de un proyecto que distorsione la competencia en el mercado interno; la segunda propuesta fue aceptada, tal como fue formulada, de acuerdo al mecanismo específico que estableciera la reglamentación; la tercera propuesta está en consideración.

III.- La gobernanza anticipatoria

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas viene planteando diez transformaciones²⁰ necesarias para el desarrollo económico y social de la región²¹ y, para el logro de dichas transformaciones, pone el énfasis en la necesidad de capacidades del Estado fortalecidas, considerando instituciones, gobernanza y diálogo social²².

Entre las trampas para el desarrollo ubica a las capacidades institucionales débiles y la gobernanza poco efectiva. En ese contexto, plantea que, para gestionar las transformaciones necesarias para el desarrollo, ya sea en el ámbito productivo, educativo, de salud o de protección social, se requieren capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas, lo que CEPAL denomina TOPP (Técnica, Operativa, Política y Prospectiva).

En esta concepción del rol en los procesos de desarrollo, las instituciones *"deben ser capaces de ocupar el espacio de política bajo su competencia, convocar a los grupos de interés y transformar las realidades en sus respectivas áreas. Además, se necesitan espacios de gobernanza y diálogo social. El diálogo social es clave para pensar en el futuro y planificar de manera prospectiva. Sin embargo, estos espacios no se observan en muchos países (. . .) Entonces, para abordar las trampas de las capacidades institucionales débiles, la desigualdad y el bajo crecimiento, se requiere un enfoque integrado y una gobernanza efectiva que incluya el diálogo social y la planificación de carácter prospectivo (. . .) Aquí surge el tema de cómo debe ser el contenido técnico de las políticas, ya que implican construcciones sociales y formas de acción colectivas. No se*

²⁰ El decálogo de brechas o desafíos estructurales en los modelos de desarrollo propuesto está integrado por (1) crecimiento económico bajo, volátil, excluyente y no sostenible, con baja creación de empleo formal, (2) elevada desigualdad y baja movilidad y cohesión sociales, (3) importantes brechas en la protección social, (4) sistemas educativos y de formación profesional débiles, (5) alta desigualdad de género, (6) desarrollo ambientalmente no sostenible y cambio climático, (7) brecha digital, (8) flujos migratorios intrarregionales crecientes en cantidad y diversidad, (9) insuficiente integración económica y regional y (10) espacios fiscales limitados y altos costos de financiamiento.

²¹ Ver Salazar-Xirinachs, JM (2023): "Repensar, reimaginar, transformar: los qué y los cómo para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", Revista de CEPAL, Número Especial 75 Aniversario.

²² Ver Medina Vásquez (2024): "El desarrollo político en América Latina y el Caribe en la última década", apertura de la 25a versión del Programa de Estudios sobre Políticas del Desarrollo de la Escuela Latinoamericana de Estudios del Desarrollo (ELADES), 23/08/2024.

trata de invitar a expertos que dicten un futuro, sino de construir colectivamente escenarios y coaliciones a favor del cambio" (Medina Vásquez, 2024).

Agrega Medina Vásquez (2024): "Los efectos de las políticas públicas, tanto a corto como a largo plazo, están profundamente influenciados por los procesos mediante los cuales se diseñan e implementan. Estos procesos involucran a diversos actores del estado y de la sociedad que interactúan en múltiples arenas. Las características de estas arenas y la forma en que los actores políticos y sociales se relacionan son fundamentales para determinar la calidad y eficacia de las políticas públicas. Por lo tanto, esta área de investigación parte de la premisa de que analizar y comprender el proceso de formulación, adopción e implementación de una política es tan relevante como el contenido de la política misma. Las políticas no se aplican en el vacío, sino en un contexto moldeado por instituciones y tradiciones políticas y culturales de los países. Aquí el punto es el renovado rol del Estado, la capacidad institucional del Estado y el modo en el cual una variedad de actores estatales y no estatales actúan e interactúan en diferentes escenarios para formular e implementar una política o transformación social, económica o institucional, y cómo van a incidir en la eficacia de esas políticas".

"La eficacia de las políticas públicas depende no solo de su contenido específico y sus efectos en variables económicas y sociales, sino también de las capacidades políticas, operativas, técnicas y prospectivas que las sustentan. Es crucial entender los procesos críticos que les dan forma y las ponen en práctica, es decir, la capacidad y eficacia directiva de las políticas públicas".

"En un contexto de crecientes demandas ciudadanas que exigen más de los gobiernos y las instituciones, es necesario desarrollar capacidades para liderar transformaciones en los modelos de desarrollo. Estas transformaciones requieren no solo una mejora continua, sino también la capacidad institucional para diseñar, implementar, evaluar y ajustar políticas públicas en respuesta a circunstancias cambiantes".

El énfasis puesto por CEPAL en las capacidades institucionales débiles y gobernanza poco efectiva como trampa para el desarrollo se fundamenta en que (a) capacidades institucionales débiles limitan la capacidad de los gobiernos para implementar políticas efectivas y responder de manera eficiente a las necesidades de la sociedad, (b) instituciones sólidas son necesarias para gestionar las transformaciones y darles continuidad a través de diferentes administraciones (lo que habitualmente se conoce como 'políticas de estado'), (c) la gobernanza poco efectiva se traduce en baja capacidad para dar dirección a la economía y la sociedad, limitada participación del sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía y poca rendición de cuentas por parte de los gobernantes²³.

²³ Ver Medina Vásquez, Javier (2024): "Prospectiva para un mundo interdependiente". 17 Diálogo Nacional por un México Social. Horizontes 2030 para el Desarrollo. Facultad de Economía. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED). Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, 19 de noviembre de 2024.

Esta concepción del rol de las instituciones en el desarrollo se condensa en el concepto de 'gobernanza anticipatoria', como una herramienta para vincular prospectiva y política pública en todos los niveles del gobierno.

A la gobernanza anticipatoria podría definírsela como *"sistema de sistemas que involucra al menos el manejo de cuatro componentes: un sistema prospectivo, un sistema en red para integrar la prospectiva y el proceso de políticas, un sistema de retroalimentación para medir el desempeño y gestionar el conocimiento institucional, y una cultura institucional de mente abierta"*²⁴.

También como *"herramienta o proceso para permitir a los gobiernos hacer frente a las formas complejas y aceleradas de cambios multidimensionales, anticipar los problemas y tendencias emergentes, evaluar las implicaciones y el impacto de las políticas gubernamentales, mitigar amenazas y provechar oportunidades"*²⁵.

En el enfoque moderno de la prospectiva, ésta se concibe más como construcción social de futuros que como ejercicio de anticipación²⁶.

Resulta importante la distinción entre la prospectiva como anticipación y la prospectiva como construcción social de futuros, ya que *"esta diferenciación es fundamental para contrarrestar el énfasis excesivo en la anticipación, entendida como la exploración de los futuros posibles"*, porque la concepción contemporánea de la prospectiva *"coloca el acento sobre la construcción de futuros entendida como una práctica sistemática y organizada que utiliza métodos, procesos y sistemas para el análisis de los cambios sociales y la creación de respuestas institucionales"*²⁷.

Esto implica que la prospectiva, como disciplina concebida como se acaba de mencionar, permite (a) pensar futuros, anticipando y explorando futuros posibles, (b) debatir sobre el futuro, en un proceso participativo y educativo, (d) modelar el futuro, estableciendo una conexión entre el futuro deseado y las acciones concretas que trazan rutas para alcanzarlo.

²⁴ Ver Fuerth, LS (2009): "Prospectiva y gobernanza anticipatoria", Foresight, Vol.11, No.4, págs. 14-32.

²⁵ Ver Fuerth, LS y Faber, E. (2012): "Anticipatory Governance and Practical Upgrades", Washington, D.C., National Defense University Press.

²⁶ Ver Medina Vásquez, Javier (2023): Prospectiva para un mundo interdependiente, Ediciones Aurora.

²⁷ Medina Vásquez, Javier (2020): Abriendo caminos en la prospectiva de América Latina y el Caribe, Editorial Universidad Del Valle, septiembre de 2020.

Se trata de una *"actividad de ciclo continuo y diálogo social permanente"*²⁸ que se inicia con la anticipación, continúa con la apropiación, la acción, el aprendizaje y, nuevamente, reiniciando el ciclo, la anticipación.

Bajo esta concepción de la gobernanza anticipatoria, CEPAL propone integración de la prospectiva y la gobernanza anticipatoria en el ámbito del Poder Ejecutivo de cada país y creación de Comisiones de Futuro parlamentarias.

Expresamente, plantea que *"las Naciones Unidas, en el marco de la Cumbre del Futuro, recomiendan que se reconozca la necesidad de apoyar un proceso de Gobernanza Anticipatoria, Prospectiva Legislativa y desarrollo de capacidades prospectivas que dure al menos una década, con el fin de darle continuidad a este esfuerzo a pesar de los cambios de gobierno, y que se convierta en política de Estado. La iniciativa de CEPAL representa una oportunidad única para fortalecer la capacidad de los parlamentos y ejecutivos de la región para anticipar y abordar los desafíos futuros"*²⁹.

IV.- Un modelo de gobernanza anticipatoria ampliada para Córdoba

*"Para poner en marcha la propuesta de CEPAL de una visión integrada del desarrollo para el cambio estructural de América Latina y el Caribe, es necesario contar con capacidades más sofisticadas de planificación que permitan integrar los actores de nuevas maneras y promover el aprendizaje de nuevos criterios para poder tomar decisiones estratégicas realmente efectivas. Ahí es donde se pone de relieve el valor de la prospectiva"*³⁰.

La mención a *"capacidades reforzadas"* en la cita del párrafo previo, refuerza lo planteado en la sección anterior sobre la importancia de la gobernanza anticipatoria para los procesos de desarrollo, y los desafíos que esto genera en los responsables de la planificación estratégica de países y/o estados subnacionales. La mención a *"integrar los actores de nuevas maneras y promover el aprendizaje de nuevos criterios para poder tomar decisiones estratégicas realmente efectivas"* invita a innovar en el ámbito de la gobernanza anticipatoria.

Aquí es donde los procesos de migración de roles testimoniales a roles propositivos en entidades gremiales empresarias que están ocurriendo como hecho distintivo de la provincia de Córdoba, como se detalló en la primera sección de este documento, pueden ser aprovechados por el Consejo para la Planificación Estratégica de Córdoba (COPEC)

²⁸ Ver Medina Vásquez, Javier; Steven Becerra; Paola Castaño (2014): Prospectiva y política pública para el cambio estructura en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, septiembre de 2014.

²⁹ Ver Medina Vásquez, Javier (2024): "Prospectiva para un mundo interdependiente". 17 Diálogo Nacional por un México Social. Horizontes 2030 para el Desarrollo. Facultad de Economía. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED). Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, 19 de noviembre de 2024.

³⁰ Ver Ver Medina Vásquez, Javier; Steven Becerra; Paola Castaño (2014), ya citado.

para diseñar procesos robustos y potentes de 'construcción social de futuros', siguiendo la concepción moderna de la prospectiva.

En efecto, las entidades gremiales empresarias que han adoptado el rol propositivo en la concepción que se le ha dado aquí a dicho rol, han logrado, como se indicó a través de casos de éxito mencionados en la segunda sección de este documento, incidir sobre políticas públicas de un modo no habitual, aportando sustento técnico que, habitualmente, se espera del sector público, no del sector privado. Este rol activo del sector privado en el diseño de políticas públicas aporta conocimiento experto muy difícil de obtener en el ámbito del sector público, dada la enorme diversidad de procesos productivos, incluso dentro de un mismo sector, y la especificidad de problemas y trabas al desarrollo económico en cada caso. Concretamente, en los casos mencionados, la solución finalmente adoptada por el sector público no estaba, al momento del planteo efectuado por la respectiva entidad gremial empresaria, contemplada en el diseño de políticas públicas. La acción colectiva del sector privado, poniendo en valor la inteligencia colectiva, generó un emergente de alto valor técnico que permitió destrabar algún obstáculo para el desarrollo a través de una política implementada por el sector público.

Esto es muy importante en el marco del esquema TOPP propuesto por CEPAL. En las competencias técnicas, operativas, políticas y prospectivas, desde el sector privado de Córdoba es posible aportar competencias técnicas (definición precisa de problemas y estudio riguroso de soluciones alternativas), operativas (propuestas completas, listas para su implementación, como textos de proyectos de leyes, decretos o resoluciones), políticas (propuestas en la intersección entre lo necesario para resolver obstáculos al desarrollo y lo políticamente viable, dado el interés político e ideológico del Gobierno y/o de las coaliciones políticas legislativas) y prospectivas (aspecto que es posible reforzar, metodológicamente, en el proceso descrito³¹).

En la visión tradicional de la acción de entidades gremiales empresarias, basada en un rol meramente testimonial, proponer textos para proyectos de leyes, decretos y/o resoluciones suele evaluarse negativamente, como una especie de interferencia opaca del sector privado en un proceso democrático. Los casos citados en la segunda sección muestran que es posible lo contrario: intervenciones públicas absolutamente transparentes, documentadas, en ámbitos legislativos, de una manera profundamente democrática, con una participación activa y un involucramiento comprometido del sector privado en la cosa pública, con aportes técnicos rigurosos y valiosos que no reemplazan

³¹ El Foro de Análisis Económico de la Construcción (Cámara Argentina de la Construcción, Delegación Córdoba) ya está trabajando con la concepción prospectiva en sus estudios y propuestas vinculados a inversión en infraestructura. Por ejemplo, en el problema del déficit habitacional, utiliza tendencias demográficas y distintos supuestos sobre evolución socioeconómica para proyectar déficit habitacional a 2035, cuantificar la cantidad de metros cuadrados a construir, cuantificar el costo de dicha construcción y proponer alternativas para su financiación, según el segmento socioeconómico de que se trate.

a las instituciones públicas, sino que las fortalecen con capacidades técnicas difíciles de adquirir incluso en ámbitos institucionales sólidos.

Es posible entonces en Córdoba poner en valor estas competencias ya desarrolladas en ámbitos de entidades gremiales empresarias de distintos sectores, en espacios como el Foro de Análisis Económico de la Construcción (CAMARCO, Cámara Argentina de la Construcción, Delegación Córdoba)³², Foro de Análisis Económico del Autotransporte de Cargas (CEDAC, Cámara Empresaria del Autotransporte de Cargas), Foro de Análisis Económico de la Salud (ACLISA, Asociación de Clínicas, Sanatorios y Hospitales Privados de la Provincia de Córdoba)³³, Centro de Estudios para la Producción Metalúrgica (CIMCC, Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba)³⁴, entre otros.

La Universidad Siglo 21 podría aportar metodología sobre políticas de desarrollo y prospectiva, a través del Instituto de Economía Política, el Instituto de Derecho Privado, el Observatorio del Futuro y el Observatorio de Tendencias, que junto con otros institutos conforman Insight 21, un *'think tank'* orientado, justamente, a la incidencia fundamentada sobre políticas públicas poniendo en valor la inteligencia colectiva en el sector privado.

COPEC es, naturalmente, el integrador natural de todos estos componentes para una gobernanza anticipatoria que permita la construcción social de futuros en Córdoba.

CEPAL podría contribuir con su abundante literatura y expertise sobre desarrollo económico, prospectiva y gobernanza anticipatoria y, tal vez, convertir la experiencia que aquí se lleve adelante en un esquema de 'gobernanza anticipatoria ampliada', basado, más que en una participación del sector privado en procesos de diálogo institucional, en una participación activa del sector privado en un proceso de 'co-creación' de futuros, en una verdadera, profunda y fructífera articulación público-privada que fortalezca la capacidad del sector público para diseñar y ejecutar políticas públicas que favorezcan y aceleren el desarrollo económico y social.

Por la naturaleza de un proceso de estas características, el presente documento de trabajo irá teniendo sucesivas versiones a medida que estas ideas vayan enriqueciéndose a partir

³² Testimonio de Ing. Horacio Berra, presidente de la Cámara de la Construcción, Delegación Córdoba, e integrante del Comité Empresario del Foro de Análisis Económico de la Construcción (reunión de trabajo organizada por CEPAL y COPEC, campus de Universidad Siglo 21, 8/4/2025).

³³ Testimonio de Dr. Juan Gras, presidente de la Asociación de Clínicas, Sanatorios y Hospitales Privados de la Provincia de Córdoba, e integrante del Comité Empresario del Foro de Análisis Económico de la Salud (reunión de trabajo organizada por CEPAL y COPEC, campus de Universidad Siglo 21, 8/4/2025).

³⁴ Testimonio de Gustavo del Boca, presidente de la Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba, e integrante del Comité Empresario del Centro de Estudios para la Producción Metalúrgica (reunión de trabajo organizada por CEPAL y COPEC, campus de Universidad Siglo 21, 8/4/2025).

de la reunión de trabajo inicial (8 de abril de 2025, campus de la Universidad Siglo 21) que motivó su redacción.

Documento elaborado por
Instituto de Economía Política, Insight 21, Universidad Siglo 21
Director: Dr. Gastón Utrera