

6/H.12)
G26P
III

42 529

Consejo Federal de Inversiones

**PROYECTO DE DIAGNOSTICO Y
ESTUDIOS DE ALTERNATIVAS DE
RECONVERSION LABORAL Y
PRODUCTIVA EN LA
PROVINCIA DE MISIONES**

INFORME FINAL. Volumen III



LIC. JAVIER GORTARI

POSADAS, 29 DE DICIEMBRE DE 1999

INDICE DEL VOLUMEN III

Presentación	3
PRIMERA PARTE	4
1. Síntesis Ejecutiva	4
2. Jornadas de discusión para el ajuste de la propuesta del proyecto.....	7
SEGUNDA PARTE.....	12
Formulación de Propuestas	12
Antecedentes	12
Propuestas	18
<i>Subprograma N°1: Creación de un ente de articulación de las políticas reversión productiva y laboral para la provincia de Misiones.....</i>	<i>19</i>
Justificación.....	19
Propuesta	20
<i>Subprograma N° 2: Creación de un Observatorio de Mercados.....</i>	<i>22</i>

Justificación.....	22
Propuesta.....	23
<i>Subprograma N° 3: Diseño de Líneas de Acción Orientadas a la Reversión Productiva</i>	25
Justificación.....	25
Propuesta.....	27
<i>Subprograma N° 4: Creación de un Fondo Financiero para el Desarrollo Regional</i>	29
Justificación.....	29
Propuesta.....	30
TERCERA PARTE.....	31
CONCLUSIONES	31
1. Generales.....	31
2. Recomendaciones finales.....	38

Presentación

En este Tercer Volumen del Informe Final del *Diagnóstico y Estudios de Alternativas de Reconversión Laboral y Productiva en la Provincia de Misiones*, se encara la sistematización de las actividades correspondientes a los puntos 9 al 11 inclusive del cronograma de actividades esperadas..

Como documento se halla estructurado en tres partes principales:

- a) La primera contiene, a modo de introducción, la Sintesis Ejecutiva del Documento y; los resultados de las jornadas de ajuste de la propuesta del proyecto.
- b) La segunda parte, desarrolla la propuesta definitiva del proyecto, ajustada en función de las discusiones en torno al documento original. Se subdivide en cuatro apartados generales, cada uno contiene los subprogramas de la propuesta correspondiente.
- c) La tercera parte, desarrolla las conclusiones generales y recomendaciones del proyecto concluido.

PRIMERA PARTE

1. Síntesis Ejecutiva

Este documento presenta de manera integrada los resultados y conclusiones del "Diagnóstico y Estudios de Alternativas de Reversión laboral y productiva en la Provincia de Misiones" y enuncia luego propuestas orientadas al monitoreo y tratamiento de aquellos problemas vinculados a los fenómenos de transformación en curso en los sistemas productivos que se manifiestan en los mercados de trabajo de la provincia y también suelen operar como restricciones al desempeño competitivo de los sectores de la producción.

El examen de las condiciones en los mercados laborales, el análisis de la oferta de capacitación laboral y una evaluación minuciosa de las actividades de producción, ponen de manifiesto la existencia de problemas estructurales que son de urgente tratamiento, aunque, a la vez, exigen acciones de prevención en el largo plazo.

En efecto, se verifican problemas de desempleo, manifiesto o latente, en ciertos segmentos de mercado, y dificultades para revertir situaciones de creciente deterioro competitivo en un plexo de actividades productivas primordiales; ambas condiciones permiten suponer un posible agravamiento de los indicadores vinculados al uso de los recursos humanos provinciales, si no se instrumentan acciones destinadas a

revertir y aún a morigerar los impactos de la dinámica de cambio sistémico, que se materializan de diversos modos en la estructura socioeconómica de Misiones .

El carácter anticipatorio de las decisiones de cualificación de la mano de obra debe estar, pues, fundado en un registro cuidadoso y experto de los ejes en los que se desarrollan las transformaciones básicas en los sistemas de producción y de las consecuentes necesidades de desarrollo de aptitudes y destrezas que integran el repertorio de demandas de las firmas, así como de una identificación precisa de aquellas actividades que, por su potencial de crecimiento, constituyen los futuros núcleos de creación de empleo, sin dejar de relacionar esos núcleos dinámicos con los senderos de especialización provincial determinados en parte por la dotación de recursos sobre la que se apoya la estructura productiva de Misiones.

Al mismo tiempo, la reconversión productiva en ciertas cadenas básicas de valor, en las que se insertan decenas de miles de productores y sus familias, requiere, por su parte, una intelección clara de los problemas sectoriales y el diseño y puesta en vigor de mecanismos destinados a facilitar los procesos de mercado, técnicos y de arquitectura financiera que hagan posible la adecuación de la oferta existente, su diversificación a la par que la reinserción productiva de aquellos productores que por diversos motivos son desplazados de las actividades que tradicionalmente venían desempeñando.

Para comprender la naturaleza de los obstáculos que se plantean a los diferentes actores económicos –sean estos empresas, productores agrarios, pequeños campesinos, o simplemente oferentes en el mercado de trabajo- y al propio entramado institucional, público y privado, que contribuye a su desarrollo, se sugiere luego la implementación de diversos mecanismos y el diseño de instrumentos orientados a desarrollar una estrategia de largo plazo para fortalecer las capacidades competitivas de la provincia y mitigar los impactos de complejos procesos de cambio que afectan a los grupos más vulnerables, y que inevitablemente, se transmiten, por diversos caminos, al conjunto de la sociedad.

2. Jornadas de discusión para el ajuste de la propuesta del proyecto

Las 6 (seis) jornadas que se programaron y ejecutaron para la consulta y posterior ajuste de la propuesta del proyecto, se realizaron en la ciudad de Posadas, a instancia de la convocatoria del Proyecto.

Tres de las jornadas se realizaron con autoridades de la Carrera Educativa de la provincia de Misiones; una con el responsable de la Red Federal de Formación Docente Continua; otra con la responsable del Proyecto de Transformación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica y Polimodal y, la tercera con la Unidad Superior del Ministerio de Educación, Área de Planeamiento Educativo junto a representantes de la Universidad Nacional de Misiones.

Las restantes tres jornadas de Análisis y Ajuste de la propuesta se realizaron con funcionarios de los Ministerios de Ecología y Recursos Naturales Renovables (Foresto Industria), Ministerio de Asuntos Agrarios (Producción Agropecuaria) y, funcionarios de la Subsecretaría de Industria y Comercio

Metodología empleada

Una vez formulado el borrador conteniendo la propuesta del Proyecto de "Diagnóstico y Estudios de Alternativas de Reversión Laboral y Productiva en la Provincia de Misiones" se generó un documento que fue girado a las distintas oficinas de los Ministerios provinciales citados; a los efectos de que sus funcionarios pudieran contar con la información base para las jornadas de discusión encarada.

Junto con el material que contenía la propuesta se adjuntó un protocolo para orientar la discusión de los participantes en torno al material de trabajo.

Confirmada la aceptación de la participación de los funcionarios de los Ministerios respectivos, se visitó a los mismos en las sedes donde desarrollan sus funciones.

La jornada de trabajo demandó un promedio de 6 (seis horas) de entrevistas y discusión con cada uno de los funcionarios acreditados por los Ministerios convocados.

La participación de los funcionarios, fue recogida en soporte magnético a los fines de su posterior sistematización, análisis e incorporación en el documento final del proyecto.

Resultados de las Jornadas de Discusión

En general, todos los participantes coincidieron en los puntos que forman parte del diagnóstico y de la propuesta realizada en el marco del proyecto. No obstante, se presentaron algunas observaciones, en especial, en relación a esta última.

La primera de las observaciones realizada se circunscribe a su aplicabilidad institucional inmediata.

Hay coincidencia en la necesidad de avanzar en la articulación de los programas y proyectos destinados a la reconversión del sistema económico de la provincia de Misiones, pero se advierte que dicha articulación está lejos de ser realizada sólo a partir de la reorganización de dichos programas y proyectos en torno a un ente gerenciador.

La observación específica se realiza en torno a que si la propuesta no contiene la previsión y gestión de fondos específicos para el desarrollo de la capacitación del recurso humano, la innovación tecnológica y productiva así como el desarrollo de nuevos mercados y la capacidad ulterior para su sostenimiento, atravesaría por los mismos caminos y chocaría con los mismos obstáculos con los que se enfrenta el actual modelo de gestión productiva al que reconocen como desarticulado.

La segunda observación se realiza en torno a la participación del sector privado en el ente de articulación de las políticas de reconversión laboral y productiva. Se llama la atención sobre la ausencia de acciones del sector privado para invertir en fondos para el desarrollo y sostenimiento de acciones de innovación productiva y laboral, más allá de las inversiones en actividades de rutina, o del aporte indirecto a través de los impuestos.

En cierta medida se reconoce que el Estado debería sensibilizar al empresariado misionero en relación a la necesidad y a las ventajas de las acciones que este sector social realice de cara a las políticas de reconversión productiva y laboral.

La tercera observación se orienta a advertir sobre la situación de desajuste de la oferta educativa, de la capacitación laboral y del sistema productivo en general.

Los comentarios que se realizan al respecto apuntan a destacar que la pretensión de articulación entre educación (formativa general y de entrenamiento laboral) y el sistema de producción debiera poder contar con:

- Un instrumento que provea de información significativa al sistema educativo para el ajuste permanente de la oferta de entrenamiento laboral a las demandas del mercado de trabajo y al sistema de producción en cada fase de su desarrollo.

- Un fondo especial para el financiamiento de los programas de transformación continua de las carreras con fuerte inserción laboral, para la reconversión permanente del recurso humano formador responsable de la gestión de los programas; e incentivos para las instituciones que gestionan Trayectos Técnicos con desarrollo de acciones de innovación educativa y articulación con el sistema productivo y el mercado laboral.

- Incentivos a los Programas educativos que en los diferentes niveles del sistema educativo promueven programas de capacitación laboral para los trabajadores desocupados y los nuevos trabajadores.

- Incentivos a los programas educativos orientados a capacitar al sector empresarial en la gestión integral de la actividad económica.

- Fondo para la optimización de recursos edilicios y de equipamiento para los programas de desarrollo educativo orientados a la producción y el empleo.

- Un instrumento de seguimiento de la eficacia de los programas de estudio; de la capacidad desarrollada por el sector empresarial y laboral.

Asimismo, en lo referente a la temática del Ente se observa que el mismo debiera poder participar en la articulación de las políticas del Ministerio de Educación de la provincia de Misiones, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), dependiente del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y la Universidad Nacional de Misiones.

SEGUNDA PARTE

Formulación de Propuestas

A continuación se presenta la propuesta final del Proyecto, producto del ajuste de la propuesta provisoria puesta a discusión tal como se desataca en el punto anterior.

Antecedentes

El análisis sobre la evolución del mercado de trabajo y la elaboración de una propuesta para la articulación de programas y proyectos de capacitación de recursos humanos debe comenzar señalando una cierta incapacidad del sistema productivo para generar empleo suficiente y estable, tanto en las fases expansivas como en las recesivas del ciclo económico.

Esa incapacidad resulta consecuencia de la reestructuración que experimenta el sistema así como del acelerado progreso técnico que la acompaña. Los cambios técnico - productivos, empero, operan sobre un sustrato de población y un tejido de relaciones sociales que reaccionan de modo diverso ante estímulos similares. Así, la juventud de la pirámide demográfica, junto a una tasa de crecimiento que presiona sobre la oferta laboral, los niveles salariales reales, el grado efectivo de incorporación de la

mujer al trabajo remunerado, y las restricciones de mercado de ciertas actividades de producción básicas, son factores indispensables para elaborar un correcto diagnóstico de la situación.

Además, el sistema de relaciones laborales institucionalizado, que define el terreno de juego en que actúan los agentes sociales y establece ciertos límites a su actuación, y su mayor o menor flexibilidad para hacer frente a las modificaciones, resulta otra dimensión clave para formular una propuesta.

Finalmente, la adecuación entre oferta y demanda formativa y la capacidad de respuesta institucional frente a la velocidad de las transformaciones constituyen otros de los factores básicos que afectan no sólo la cantidad global sino también la calidad y contenido de los puestos de trabajo.

De modo que en el sistema productivo misionero, tal vez con cierto rezago respecto de otras regiones, se han venido produciendo cambios vinculados a los procesos de ajuste y reconversión de sectores en crisis y a la puesta en marcha de diversas formas de modernización empresarial, orientadas a expandir la capacidad competitiva de las empresas enfrentadas al nuevo marco de economía abierta. Por eso, los cambios operados en la demanda de trabajo en esta provincia en las últimas décadas son tan intensos como para que el principal generador de empleos de fines de los sesenta, el agro, se transforme en un generador de empleos de menor importancia relativa, mientras que los servicios se constituyen hoy en un demandante significativo.

La incorporación de tecnologías de información en las diferentes tareas y actividades que integran los sistemas productivos también contribuye a generar cambios de importancia a los que se agregan la materialización de procesos de descentralización y subcontratación y un creciente trasvase de empleos en dirección al sector terciario, que parece ser parte de una embrionaria transición hacia las formas posindustriales, manifiestas más visiblemente en el crecimiento de los servicios comerciales, el turismo y la actividad financiera. Así, podemos verificar que desde mediados de esta década, el comercio, los restaurantes y hoteles, el transporte, los establecimientos financieros y seguros y los servicios comunales, sociales y personales, concentran casi la mitad de los empleos provinciales.

Ese trasvase de empleos desde ciertas ramas de actividad hacia otras se complementa con el desplazamiento paralelo que tiene lugar en el seno de muchas empresas y que afecta la estructura de ocupaciones que llevan a cabo sus trabajadores, con el consiguiente cambio en las demandas educativas y de cualificación que esto conlleva.

El impacto de la incorporación de nuevas tecnologías tiene incidencia sobre el volumen de empleo y desocupación pero también modifica substancialmente las exigencias formativas, las condiciones de acceso y aún la regulación de las relaciones laborales.

Por una parte, la incorporación de innovaciones de proceso y organizativas en las empresas industriales favorece una menor presencia de empleos directos de fábrica frente a un incremento relativo constante de los vinculados a tareas previas y posteriores a la producción. Por otra parte, las firmas avanzan en la terciarización de algunas actividades de servicios altamente especializadas, de usos no permanente o escaso valor agregado, que no suponen, en principio, nueva actividad y empleo, sino un simple desplazamiento.

Se identifican así nuevas formas básicas de relaciones laborales que oscilan entre la flexibilidad y la precarización del empleo:

- Un núcleo estable, que a cambio de mayor retribución y seguridad en el empleo debe aceptar una creciente flexibilidad funcional (cambio de puesto, ampliación de competencias, movilidad espacial, etc.).
- La mano de obra periférica, que incluye tanto a trabajadores contratados en tareas poco calificadas de oficina, vigilancia, mantenimiento, etc., como a aquéllos con contratos precarios que facilitan un ajuste rápido de la planta de personal a las necesidades de la empresa.
- La mano de obra externa, que comprende tanto profesionales muy calificados que se autoemplean, como personal eventual en tareas de poca exigencia de calificación (limpieza, servicio doméstico, restauración).

En este contexto se ponen a prueba, como ya señaláramos, aspectos tales como :

1. La eficiencia del sistema educativo para formar los recursos humanos con adecuación a las demandas concretas de los nuevos modelos de producción y con la flexibilidad suficiente para adaptarse a los cambios recurrentes que caracterizan el patrón dominante; y,

2. La idoneidad de las empresas para diseñar y brindar la capacitación adicional que se ajuste a las necesidades específicas de las firmas en relación con los procesos de transformación de la estructuras de calificaciones prevalecientes o heredadas.

Por esta razón, en tanto se producen cambios significativos en el campo del trabajo, innovaciones tecnológicas, nuevos desarrollos organizacionales, un proceso de desindustrialización relativamente intenso y un marcado retroceso de la capacidad del sector agrario para competir y generar empleo, se desarrolla a la vez, en otro plano, la estructuración de redes en los nuevos escenarios de la globalización.

Mientras la estructura productiva responde al doble estímulo y control de las pulsiones externas de cambio y de reformas internas que además se articulan según la lógica del propio contexto global, es imprescindible, profundizar en el análisis respecto de esta situación, para encontrar las causas del carácter estructural de la desocupación, lo que conduce a examinar los cambios en las tareas que se desarrollan en los sistemas

de producción, el grado de calificación que requieren esas tareas, su vinculación con los conocimientos y habilidades que provee el sistema educativo y su relación con la demanda de trabajo.

En este sentido, la vinculación entre el nivel educativo de la oferta de trabajo, los requerimientos de la demanda, la distribución de las oportunidades de empleo, la naturaleza de las más modernas ocupaciones industriales y las características de los trabajadores desempleados deben ser motivo de análisis por cuanto los impactos de la nuevas modalidades de empleo, así como también la difusión de la desocupación, no afectan de manera uniforme a los diferentes estratos que componen la fuerza de trabajo.

Los aspectos del análisis debieran incluir así:

1. Los cambios en los métodos de producción y gestión
2. Los cambios en las remuneraciones
3. La terciarización
4. La formación técnico profesional
5. Cambios cualitativos

Propuestas

La propuesta incluye el desarrollo de un Programa que consta de cuatro subprogramas a saber:

1. Creación de un Ente de Articulación de las Políticas de Empleo y Reversión Productiva y Laboral para la Provincia de Misiones
2. Creación de un Observatorio de Mercados.
3. Diseño de líneas de acción orientadas a la reversión productiva
4. Creación de un Fondo Financiero para el Desarrollo Productivo

Subprograma N°1: Creación de un ente de articulación de las políticas reversión productiva y laboral para la provincia de Misiones

Justificación

En virtud de los antecedentes expuestos, que se fundan en el análisis realizado en los capítulos correspondientes, y de los consensos básicos alcanzados en torno a esta cuestión, se llega a la conclusión que es necesario articular y jerarquizar las acciones que se desarrollan en torno a la organización de programas y proyectos de formación de recursos humanos debido a:

1. La rapidez e intensidad de los cambios que ocurren en los sistemas productivos
2. La disminución de la eficacia de las barreras políticas frente a los mercados.
3. La necesidad de una planificación estratégica provincial –tal como se practica en la Unión Europea, Japón y otras economías avanzadas- que recupere la capacidad de prever y actuar en consecuencia.
4. La necesidad de una estrategia de largo plazo para potenciar la capacidad competitiva de la economía misionera, que incluye el diseño de políticas para la formación y cualificación de los recursos humanos.

5. La aplicación de técnicas de gestión que sigan las mejores prácticas que requieren la disponibilidad de recursos humanos preparados para esas condiciones de gestión de la producción.

Propuesta

Por las razones enunciadas, se propone la creación de un ente de articulación de las políticas de empleo y reconversión productiva y laboral para la provincia de Misiones.

El ente deberá ser autárquico, con una estructura flexible, y su directorio deberá estar integrado por representantes del sector privado¹, la Universidad y el INTA, con capacidad de proponer políticas generales sobre producción y empleo en consenso con los Ministerios de Educación, Agrario y Producción, Ecología y Recursos Renovables, Bienestar Social y la Secretaría de Turismo, bajo la coordinación del ente autárquico.

Las funciones de esta estructura serán:

- Producir información y diagnósticos sobre producción y empleo.
- Identificar las principales tendencias en los sistemas productivos.
- Monitorear los cambios centrales en los sistemas de producción y las tendencias que caracterizan su evolución.

¹ Comercio, turismo, agro industria, forestoindustria, transporte y energía.

- Identificar las tendencias básicas en desarrollo en los principales sectores productivos provinciales.
- Estimar el modo en que esas tendencias habrán de modificar la evolución y el comportamiento de los mercados de trabajo y las necesidades de cualificación de los recursos humanos.
- Planificar programas estratégicos de Reversión y Capacitación Laboral.
- Articular la asistencia técnica en la formulación de programas y proyectos de Reversión Productiva y Laboral.
- Acordar y gestionar Líneas de Capacitación de recursos humanos y transferencia de tecnologías.
- Monitorear y evaluar el cumplimiento de los programas y proyectos de reversión productiva y laboral.
- Elaborar indicadores de desempeño de programas de Reversión Productiva y Laboral.
- Acordar, identificar y gestionar Líneas de Financiamiento para Proyectos de Reversión Productiva y Laboral.

Subprograma N° 2: Creación de un Observatorio de Mercados

Para el fortalecimiento de la competitividad y la potenciación de los recursos provinciales se propone crear un **observatorio de mercados** para los principales producciones regionales, que funcione en el ámbito del Ente de Articulación de las Políticas de Empleo y Reversión Productiva y Laboral, con financiación mixta –pública y privada -, y cuyos recursos se destinen al estudio de los mercados correspondientes a las actividades de producción relevantes por su contribución al producto y al empleo en la provincia, de las condiciones en las que estos operan y del comportamiento de los principales participantes en esos mercados.

Justificación

En los estudios realizados en esta primera etapa se llega a la conclusión de que ciertas actividades de producción son las que presentan mayores dificultades debido a:

1. El sector agropecuario, y en particular el agroalimentario, viene siendo uno de los más afectados por los procesos de globalización, tanto en sus aspectos productivos como territoriales, centrándose las

principales transformaciones en los procesos de cambio que experimenta la estructura económica internacional en la que operan las firmas agroindustriales y que conduce a modificaciones en las estrategias empresariales.

2. La necesidad de aumentar la dimensión, como una exigencia ante la globalización de la economía.

Propuesta

El observatorio de mercados deberá desarrollar actividades orientadas a:

- ✓ Identificar mercados estratégicos para la producción misionera.
- ✓ Monitorear la evolución de esos mercados.
- ✓ Identificar las principales tendencias de la oferta y la demanda.
- ✓ Determinar qué segmentos de la demanda constituyen los *targets* más adecuados.
- ✓ Analizar los determinantes de la competitividad costo y no costo.
- ✓ Analizar los patrones de comportamiento de esa demanda.
- ✓ Analizar las estrategias comerciales de la oferta competitiva.
- ✓ Determinar requisitos de entrada a los mercados seleccionados (arancelarios, sanitarios, legales, etc.).

✓ Puesto que nos encontramos en innovación técnica continua, siempre hay líneas de productos nuevos, o productos en la cadena que evolucionan por lo que es necesario seguir las líneas de productos que cambian, si no hay riesgos de resultar excluidos del mercado.

✓ Estudiar los canales de comercialización utilizados por los competidores.

✓ Analizar los mecanismos formales e informales de acceso a los mercados.

Subprograma N° 3: Diseño de Líneas de Acción Orientadas a la Reversión Productiva

Justificación

En los estudios realizados en esta primera etapa se llega a la conclusión de que ciertas actividades de producción son las que presentan mayores dificultades debido a:

1. El sector agroalimentario es uno de los mas afectados por los procesos de globalización, tanto en sus aspectos productivos como territoriales.
2. Desde una perspectiva espacial, esto lleva a redefinir criterios de localización y desarrollo atendiendo más a factores de demanda que al aprovechamiento de los propios recursos regionales, lo que contribuye a acentuar los diferenciales de desequilibrio regional, en perjuicio de las regiones tradicionalmente agrarias o agroindustriales y de las posibilidades de desarrollo de sus principales actividades de producción.
3. Las modificaciones mencionadas conllevan un incremento de la intensidad competitiva en los mercados que se manifiesta mediante la aparición de nuevas barreras de acceso, exigencias de tamaño, disponibilidad de capital, incorporación de tecnología, agresivas estrategias de comercialización, etc.

4. Por el contrario, en Misiones, pese a que la agricultura es el sector de mayor relevancia entre las actividades primarias, los principales rasgos del sector agrario incluyen una reducida capacidad de capitalización, un bajo nivel de tecnología incorporada a la producción, el predominio de la pequeña y mediana empresa (con una elevada diversificación en sus cultivos, reducida escala de producción, baja productividad y mecanización y deficiente aseguramiento de la calidad del producto), la especialización provincial en unos pocos rubros que corresponden a mercados maduros (de bajo crecimiento) o de elevada inestabilidad, y la existencia de un grupo significativo de productores en un nivel de subsistencia, en muchos casos apenas por encima del umbral de viabilidad económica.

5. De modo que, la agricultura, y en particular aquella orientada a hacia cultivos industriales, con mercados por lo general fluctuantes y escasos márgenes, que dificultan la generación de excedentes y la acumulación de capital, difícilmente pueda adaptarse a las nuevas exigencias de la dinámica de los sistemas agroalimentarios sin un profundo proceso de readecuación, logro de escala, y modernización.

6. Más aún, en ciertos cultivos (yerba mate, té y tabaco), la atomización de la oferta y la concentración industrial potencian las dificultades económicas y financieras de los productores, mientras las fluctuaciones de los precios provocan el abandono de las plantaciones y el deterioro de la calidad de la producción (té y tung).

Propuesta

La segunda etapa del proyecto, enmarcada en el Programa propuesto, tiene, pues, como objetivo central en este campo, el análisis de las principales actividades productivas sustentables que se pueden desarrollar en la Provincia de Misiones para proponer acciones tendientes a la diversificación productiva y el mejoramiento del perfil productivo y ambiental de las economías de la provincia.

El objetivo es, en este caso, desarrollar la producción (identificación de especies y variedades, incremento de los volúmenes comercializables, mejora de la calidad y el acceso a los mercados) de los cultivos industriales y de otras actividades de producción sustentable de la Provincia.

Concurrentemente con el objetivo aludido, merece especial atención la meta instrumental de la promoción, desarrollo y sostenimiento de redes sociales con centro en:

- a) productores primarios
- b) municipios en los que se desarrollan actividades de producción y comercialización.

Esta meta instrumental está orientada a promocionar el esfuerzo conjunto de productores entre sí y con los municipios para disminuir costos y recuperar participación activa en el mercado interno, a partir de la cobertura asociada de toda la cadena de producción y comercialización de los bienes y servicios locales.

De este modo las *redes sociales* pueden potenciar los espacios de intereses comunes de productores y gobierno local, maximizando aprendizajes y rentabilidad.

Estas redes deberán articular la descentralización con proyectos de desarrollo local, así como promover la asociatividad de los productores y una asistencia técnica y financiera que tome como punto de partida la realidad cultural y socioeconómica de los destinatarios. En este sentido, el abordaje de las políticas desde una perspectiva de género y por grupo de edad se revelan como fundamentales para garantizar una adecuada participación.

Subprograma N° 4: Creación de un Fondo Financiero para el Desarrollo Regional

Justificación

La evolución de las actividades de producción en la provincia revela la importancia de realizar un uso racional de las rentas generadas por la explotación de sus recursos. En efecto, si bien una parte sustancial de los nuevos ingresos resultan del aumento en el aprovechamiento de recursos renovables (hidroelectricidad, forestación y forestoindustria, agricultura, etc.), en muchos casos la viabilidad de las actividades de producción está en crisis debido a una insuficiente capitalización.

Es necesario que se financie el proceso de reversión de sectores en dificultades para consolidar sus posibilidades de funcionamiento y evitar la generación de demandas de transferencias sociales destinadas a paliar los efectos del desplazamiento o la expulsión de la actividad productiva de sectores o actividades no rentables.

Entre los posibles usos de estos fondos (cancelación de deudas, inversiones en capital de trabajo, en incorporación de tecnología, en plantas y equipos, etc.) deberían priorizarse aquellas inversiones que puedan converger en nuevas actividades alternativas o en la modernización de las existentes (reversión de las plantaciones, incorporación de tecnología, capacitación, etc.).

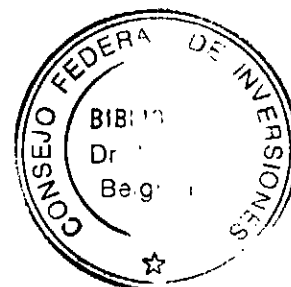
Propuesta

Diseñar un Fondo Financiero para:

- la captación de recursos provinciales, destinados al desarrollo regional y al financiamiento de actividades productivas, mediante créditos de mediano y largo plazo, a través del sistema financiero.
- La identificación de líneas de financiamiento locales, regionales, nacionales e internacionales susceptibles de ser canalizadas con destino al financiamiento de los procesos de reconversión productiva sectorial en la Provincia.

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES



Se sintetizan a continuación las principales conclusiones del estudio realizado y se enuncia luego un arco de propuestas relativas al diseño, creación y puesta en vigor de mecanismos e instrumentos destinados a la ponderación, monitoreo y tratamiento de los principales problemas identificados. También se señalan, como parte de las propuestas mencionadas, algunas de las líneas de estudio más relevantes en orden a la profundización del análisis realizado en esta primera etapa.

1. Generales

1. Para analizar las vinculaciones entre actividades de producción, mercados y empleo, en la economía de Misiones y sus posibles impactos y perturbaciones, se debe considerar que la interacción entre ellos recorre diferentes vías. Por una parte, deben tenerse en cuenta los efectos del fenómeno de la globalización y sus manifestaciones más singulares, en términos de intensidad y extensión de los cambios en desarrollo. Por otro lado, es necesario examinar la naturaleza de las transformaciones ocurridas en el contexto macroeconómico nacional y el proceso de ajuste en la estructura económica y en las empresas, como

respuesta a las modificaciones en el marco regulatorio que ordena su actividad. También deben considerarse las condiciones particulares de las actividades de producción y de funcionamiento del mercado laboral en Misiones. Finalmente, se analizan las condiciones de la oferta de mano de obra y del sistema de formación y capacitación laboral existente.

2. La globalización, que puede ser entendida como una nueva fase de la internacionalización de los mercados y que representa una aceleración de tendencias existentes, constituye un gran cambio en la organización de los sistemas de producción, al acentuar la dependencia recíproca de las firmas y de las naciones, en un grado absolutamente superior al del pasado, a la vez que se desarrolla con características originales. Esto obliga a considerar el modo como los impactos de la globalización se manifiestan en la economía provincial y como incorporar los cambios positivos y atenuar el impacto de sus desventajas.

3. Los nuevos elementos que caracterizan a la globalización incluyen a) la globalización financiera y la desregulación general de los mercados financieros, b) la desregulación de los grandes servicios internacionales masivos, y, c) los cambios en los modelos de organización de las empresas.

4. En este contexto, pues, el mercado internacional se ha convertido en la referencia de base, de modo que las grandes empresas nacionales que tenían la dimensión necesaria en el mercado local, ya no la tienen y se ha desencadenado una

carrera por segmentos y dimensiones del mercado, con firmas nacionales que toman posiciones en el mercado de otros. Se plantean pues problemas de escala y problemas de mercado interior que se contrarrestan mediante acuerdos regionales. En términos de competitividad, ello obliga a expandirse, a lograr efectos de variedad y de calidad, al logro de productos y equipos de producción capaces de adaptarse a esas diferencias regionales y nacionales que reflejen las demandas del consumidor y eviten normas técnicas o de higiene o ambientales utilizadas como elementos proteccionistas.

5. El segundo gran cambio en la organización industrial es la innovación, de una amplitud excepcional, y que de hecho constituye una nueva trayectoria tecnológica, cuyo núcleo es la revolución microelectrónica que da origen a tres procesos: a) constitución de sectores de producción enteramente nuevos, b) el cambio de contenidos técnicos de otros sectores de la producción y c) la revitalización de la mayor parte de los sectores tradicionales.

6. La innovación tecnológica transforma completamente el origen de los incrementos de productividad, pues para obtener los beneficios potenciales de las máquinas y de los sistemas integrados de máquinas es necesario una inversión considerable en organización y en calificación. De modo que no es con trabajo mal pago, poco calificado y poco formado como pueden obtenerse los beneficios de productividad en esta etapa del desarrollo tecnológico.

7. Por ende, vamos hacia una economía en que el saber es la fuente principal de competitividad, que incluye el conocimiento de organización, de gestión de las interfases, y de capacitación de los recursos humanos.

8. Este proceso global de reestructuración de las actividades económicas ha implicado transformaciones significativas para los países a la vez que representa un enorme impacto en las estructuras sociales, urbanas, políticas y culturales.

9. El crecimiento y diversificación de las actividades de gestión empresarial y la concentración de las inversiones en el sector servicios determinan que la materialización del proceso de transformación se concentre, a su vez, en las grandes ciudades.

10. Como consecuencia de las reformas estructurales, de la diferente coyuntura económica a partir de la implementación del plan de Convertibilidad, y también de la propagación de factores externos, se ha producido, en términos generales, una aceleración del desempleo en la Argentina que no se ha manifestado con igual intensidad en la provincia de Misiones.

11. Esa aceleración, por otra parte, ha sido creciente en los últimos años, a medida que las empresas intensificaban la búsqueda de competitividad, aumentaban el control de costos y/o sufrían más agudamente los efectos de la apreciación cambiaria relativa. Si bien en ciertas regiones el proceso descripto no se

manifiesta explícitamente como desempleo abierto, puede estar disimulado mediante fenómenos como el subempleo o amortiguado a través de políticas públicas, en particular políticas de gasto público que contribuyen a atenuar los efectos más inmediatos de la transformación de la estructura productiva, aún a expensas de desequilibrios fiscales. En ciertos casos, la transformación productiva con su consecuente proceso de ajuste vía costos no se ha dado plenamente lo que tiende a debilitar la capacidad competitiva de la economía.

12. En el caso específico de Misiones, si bien el desempleo se ubica por debajo de la media nacional, puesto que la provincia exhibe un rezago relativo en la adopción del patrón de desarrollo que se ajusta a las nuevas condiciones de mercado, la situación del desempleo habrá de agudizarse si no se implementan medidas correctivas anticipatorias, es decir acciones tempranas orientadas a su atenuación y a evitar que crezca la tasa de desempleo, a niveles similares a los nacionales.

13. Los factores que influyen en la evolución de la tasa de desempleo a largo plazo son sustancialmente distintos a los de corto plazo, tanto cuantitativa como cualitativamente.

14. Si bien el desempleo de la región está determinado por factores que afectan a todo el país, existen otros que son específicos.

15. Si se sostiene la hipótesis que, en cualquier caso las empresas se verán obligadas a intensificar su proceso de adecuación al cambio, con el propósito primordial de aumentar su capacidad competitiva, esto significaría que el empleo podría aún reducirse más, pues esa transformación requiere en ciertos casos una disminución de costos, incluyendo los costos de la mano de obra directa e indirecta.

16. De modo que la evolución positiva del nivel actual de empleo pareciera estar más directamente asociada al logro de un sendero de crecimiento macroeconómico que amplíe de modo sustancial el horizonte productivo, haga posible la expansión del consumo interno y facilite la inserción internacional de la producción. Con ese escenario, es posible que una parte del crecimiento económico y de las inversiones concomitantes redunde en incrementos de la ocupación.

17. No obstante, como hemos visto anteriormente las tasas de crecimiento macroeconómico no se traducen necesariamente en expansión del empleo o lo hacen sólo muy pausadamente. Para expresarlo de otra manera, es necesario lograr muchos puntos porcentuales de incremento del PBI para obtener una reducción en el nivel de desempleo.

18. El efecto en términos de empleo dependerá del modo que asuma el crecimiento futuro, de las actividades principales que lo motoricen y también de las políticas públicas que regulen el mercado de trabajo.

19. Pese a la escasa capacidad de incidir sobre la demanda, se plantea como condición necesaria la formación de los recursos humanos que se adapte a las cambiantes necesidades del mercado laboral y el tratamiento de las cuestiones estructurales e institucionales que obstaculizan o impiden la creación de nuevos puestos de trabajo.

20. En el caso de Misiones, una condición adicional opera sobre la estrategia orientada a la reconversión laboral y productiva. En efecto, algunas de las principales actividades agrarias atraviesan crisis de sobreproducción, magro crecimiento o reducción efectiva del mercado doméstico y/o restricciones para la colocación internacional de excedente. La incorporación de tecnología representa una pre - condición desde el punto de vista de la ecuación económica del productor pues le permite apuntar a optimizar la producción. Sólo que esta incorporación viene acompañada de incrementos en la productividad física que como efecto agregado derivan en sobreoferta y caída de los precios. Más aún, los nuevos patrones de manejo y las tecnologías concomitantes implican casi siempre una menor utilización de mano de obra rural lo que habrá de provocar una mayor reducción en la mano de obra asalariada ocupada en el sector.

21. Este proceso de transformación agraria conlleva, pues, la paulatina expulsión del mercado de los productores más pequeños, con menos recursos financieros, o menos decididos a correr los riesgos que significa la

adecuación de la oferta a las nuevas condiciones del mercado. Si ello ocurriera la provincia enfrentaría un factor adicional de sobrecarga en el mercado de trabajo que debe ser contemplada mediante políticas orientadas a la reconversión de los productores a otras actividades alternativas con mercados no saturados. Simultáneamente, la mano de obra liberada del circuito productivo debe ser ineludiblemente capacitada en nuevas actividades - por ejemplo, servicios- para atenuar el impacto de ese proceso de reconversión.

22. Los gobiernos locales pueden cumplir un rol importante en la implementación de políticas anticíclicas, ya que están en condiciones de ventaja relativa para atender cuestiones vinculadas con las características particulares de las economías locales.

23. La búsqueda de modernización, eficiencia, competitividad, adaptabilidad, flexibilidad y racionalidad, no está necesariamente reñida con la ética, la solidaridad y la justicia social.

24. El desafío consistirá en reconstruir las atribuciones del Estado como regulador y compensador de desigualdades y desequilibrios.

2. Recomendaciones finales

El ritmo (velocidad y drasticidad) del cambio socioeconómico y cultural producido en la República Argentina durante la última década, fracturó el tejido social

en dos grupos bien definidos: aquellos (los menos) que lograron insertarse en el nuevo paradigma de producción y circulación de bienes y servicios, y aquellos (la abrumadora mayoría) que continúan cultural y materialmente enciavados en el modelo económico nacional e internacional propio de la segunda posguerra.

Esta fractura socioeconómica y cultural, tiene su correlato territorial: a medida que nos alejamos del centro de irradiación del cambio - el Puerto de Buenos Aires y su zona de influencia inmediata- nos aproximamos a *otro* país, esencialmente provinciano, que no atina a salir de una suerte de perplejidad paralizante ante la dimensión y la rapidez de las transformaciones.

Joseph Stiglitz, economista jefe del Banco Mundial, al analizar el proceso de reforma económica en el Este europeo, señala que el PBI de 1997 en todo el territorio del ex sistema soviético - excepto Polonia- fue menor al de 1989, año en que se inició el proceso. A continuación reflexiona que las reformas drásticas de neto carácter neoliberal - apertura, privatización, desregulación - están condenadas al fracaso si no son acompañadas de las reformas institucionales - jurídicas, culturales, regulativas, estatales- que determinan el contexto en que el capitalismo puede desarrollarse de la manera orgánica que planteaba Schumpeter.

Sin este contexto, la dinámica de cambio permanente, inherente al capitalismo innovador, se limita a la faz destructiva de todo lo perimido en términos de

mercado, sin que se produzca simultáneamente el proceso regenerativo de la alternativa económica que lo sustituye.

Si bien los países latinoamericanos - y Argentina en particular- no son equiparables ni histórica ni institucionalmente a los del antiguo sistema soviético, la reflexión de Stiglitz apunta a destacar que las reformas económicas drásticas no son recetas que se pueden aplicar ignorando la realidad institucional de cada sociedad particular.

La reflexión es pertinente para el análisis de la situación provincial en el marco de la reforma económica neoliberal que tuvo lugar en el país en los últimos diez años.

Desde el gobierno provincial, se sostiene, se acompañó el proceso de globalización de la economía nacional, apostando a generar competitividad local a partir de la reducción de los costos estructurales "misioneros", esto es: reducción y/o eliminación de impuestos provinciales, rebaja en las tarifas de los servicios básicos (energía, agua y comunicaciones), construcción de infraestructura económica (rutas de integración provincial, puentes internacionales, tendido de líneas de transmisión energética) y social (ampliación de la red de agua potable, edificación de escuelas, equipamiento hospitalario, viviendas, etc.).

Sin embargo, desde el sector privado no se produjo el "esperable" aluvión espontáneo de nuevos proyectos de inversión productiva. Por el contrario, la inversión

de riesgo de origen local continuó concentrándose en las actividades agroindustriales tradicionales que signaron el desarrollo socioeconómico de la provincia por tres generaciones, desde la primera colonización a comienzos del siglo: yerba mate, te, tabaco y madera.

En todos los casos se trata de producciones con escaso nivel de valor agregado y - con excepción de la yerba mate- sin incorporación de ningún atributo diferenciador por tratarse de materias primas industriales. Se orientan además a mercados maduros de muy poco dinamismo.

El mayor esfuerzo de inversión en el período, lo hizo el Estado provincial en infraestructura económica y social, sea a través de la ejecución de las obras a través de contratistas privados o directamente por medio de las empresas públicas (energía y agua).

Se produjo también un importante arribo de capitales internacionales en el área de servicios públicos privatizados (telecomunicaciones y agua) y en la actividad forestoindustrial de fabricación de celulosa y papel. En ambos casos, si bien se realizó una incorporación de capital genuino - fundamentalmente en la modernización tecnológica de las plantas e instalaciones-, el grueso de la inversión se dirigió a la transferencia de propiedad de empresas ya existentes.

Esta "falta de dinamismo" del capitalismo local, pone de manifiesto carencias institucionales y sociales para un desarrollo espontáneo por la acción

exclusiva de las fuerzas del mercado. Deja en evidencia también que el Estado, lejos de pasar a tener un rol subsidiario - tal cual la prédica del paradigma neoliberal- está llamado a cumplir en esta etapa un papel protagónico como promotor del desarrollo social e institucional que posibilite a la población local, insertarse eficazmente en el escenario de incertidumbre, volatilidad e innovación económica que caracteriza al modelo capitalista del siglo que comienza.

De ahí que resulta impostergable entonces encarar:

1. el proceso de la llamada "reforma de segunda generación", que apunte a estructurar un aparato estatal ágil, dinámico, actualizado, con políticas claras y efectivas, capaz de anticiparse a los cambios de escenarios.

2. Continuar las reformas del sector educativo, profundizando la búsqueda y desarrollo de acciones de articulación entre el Sistema Educativo y el Sistema de Producción local; en este proceso jugarán un papel decisivo la educación pública y la capacitación laboral, que más que requisitos de escolarización y formación básicas, son vehículos culturales del cambio en el mediano plazo.

- 2.1. En el esfuerzo de mejoramiento del sistema educativo provincial deberá preverse y ejecutarse su necesaria articulación con los servicios educativos universitarios, de manera tal de garantizar que al entrenamiento propio de la capacitación laboral y la etapa formativa básica pueda potenciarse a través de la cualificación educativa superior.

3. En el corto plazo, las propuestas planteadas a partir de este estudio, sin ser excluyentes ni inmejorables, aparecen como ejes articuladores claves para instalar en el medio provincial una cultura empresarial estratégica asociada al rol facilitador del Estado provincial.

El proyecto de reforma ministerial encarado por el gobierno recién asumido, entendemos que se encamina en ese sentido. En el marco de esa reforma, consideramos también que la Vicegobernación, en tanto ámbito no invadido por las urgencias del día a día cotidiano que deben resolver los ministerios ejecutores de las políticas específicas, podría ser el espacio institucional adecuado - en términos de jerarquía política y viabilidad operativa- para llevar adelante las propuestas planteadas.

Avanzar en la modalidad organizativa más conveniente y en la secuencia de prioridades en cuanto a las acciones a encarar, excede los términos de referencia de este estudio. Justificaría un proyecto de trabajo específico enmarcado en la decisión política del gobierno provincial de llevar adelante las propuestas.