

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



realidad económica

Nº 319, AÑO 47 / 1º DE OCTUBRE AL 15 DE NOVIEMBRE DE 2018
ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711



J.C. Ibarra Warnes

China ¿El nuevo poder hegemónico?

Comprender la realidad
para transformarla.

 realidad
económica

La revista Realidad Económica presenta investigaciones en ciencias sociales, económicas, políticas y culturales. Su enfoque es heterodoxo desde las ciencias sociales y guarda un compromiso con el desarrollo independiente de la Argentina, América latina y el Caribe; así como con la defensa y promoción de los derechos humanos y sociales.

Las temáticas que aborda son amplias, siendo las principales las atinentes a teoría económica, economía política y Estado y sociedad; de los sectores energético, industrial, agropecuario, financiero, educativo y de la salud. También de la situación de las economías regionales, del comercio interior y exterior; de las problemáticas de la administración pública y privada y de la configuración y rol de los actores sociales.

Desde su labor en la publicación de artículos, la revista busca que la experiencia y producción intelectual de los investigadores y pensadores de universidades, institutos y centros de investigación sirvan para dar a conocer y esclarecer necesidades y problemáticas, proporcionar datos y finalmente aportar propuestas de soluciones, en un debate de ideas crítico y democrático. Para determinar la viabilidad de su publicación, los artículos son evaluados por el comité editorial de la revista, conformado por especialistas de la Argentina y América latina.

Realidad Económica tiene, entre sus principales lectores, a estudiantes, investigadores, profesionales; trabajadores; empresarios; cooperativistas y dirigentes; y se entrega a todos los miembros del Congreso de la Nación.

La revista se ha incorporado recientemente al catálogo del Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas del CONICET en el Nivel 1.



También está indexada en los siguientes servicios:



Realidad Económica es una publicación del IADE (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico) y se edita ininterrumpidamente desde la fundación de la revista, en 1971. Se publica cada 45 días y tiene un tiraje de 4.000 ejemplares.

Los artículos publicados con anterioridad pueden encontrarse en el portal www.iade.org.ar o solicitarse al Instituto. La suscripción a la revista también puede solicitarse dirigiéndose a las oficinas del IADE.

Los artículos pueden ser reproducidos libremente con solo acreditar a Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación en contrario.

La responsabilidad sobre los artículos firmados corresponde a sus autores. Su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección.



REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

 **realidad
económica**

N° 319 · AÑO 47

1° DE OCTUBRE AL 15 DE NOVIEMBRE DE 2018

<i>Directora</i>	MARISA DUARTE
<i>Coordinador del Comité Editorial</i>	JUAN CARLOS AMIGO
<i>Asistente de Edición</i>	NATALIA DEL CAMPO
<i>Composición</i>	IRENE BROUSSE
<i>Administración</i>	GRACIELA VENTURA
<i>Asistente de Administración y sitio</i>	JUAN RAIMONDI
<i>Suscripciones y Contenidos del sitio</i>	MAXI SENKIW
<i>Distribución</i>	MARTA AGÜERO
<i>Ilustraciones</i>	JULIO C. IBARRA WARNES

EDITOR

IADE · Instituto Argentino para el Desarrollo Económico

ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso (C1086AAT) CABA - Argentina
(5411) 4381-7380 / 9337

realidadeconomica@iade.org.ar · www.iade.org.ar

Impresa en Publimprent S.A., Cóndor 1785, CABA



Realidad Económica

COMITÉ EDITORIAL

COORDINADOR

JUAN CARLOS AMIGO Ex Director de Realidad Económica.

MIEMBROS

ALFREDO ERIC CALCAGNO Ex Comisión Económica para América Latina - Argentina.

ALFREDO T. GARCÍA Depto. de Economía Política y Sistema Mundial del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Argentina.

CARLOS LEÓN Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti - Argentina.

CARLOS VILAS Universidad Nacional de Lanús - Argentina.

DINA FOGUELMAN Universidad Nacional de La Matanza - Argentina.

EDUARDO BASUALDO Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.

ENRIQUE ARCEO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.

FERNANDO PORTA Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.

GIANCARLO DELGADO RAMOS Universidad Nacional Autónoma de México - México.

JUAN SANTARCÁNGELO Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Quilmes - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.

KARINA FORCINITO Universidad Nacional de General Sarmiento - Argentina.

MABEL MANZANAL Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires - Argentina.

MARTÍN SCHORR Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad de Buenos Aires - Argentina.

MIGUEL TEUBAL Instituto de Investigaciones Gino Germani - Universidad de Buenos Aires - Argentina.

OSCAR UGARTECHE Universidad Nacional Autónoma de México - México.

PABLO IMEN Idelcoop Fundación de Educación Cooperativa - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Argentina.

RAMIRO BERTONI Universidad Nacional de Moreno- Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.

ROBERTO GÓMEZ Coalición por una Comunicación Democrática, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos - Argentina.

SILVIA BERGER Asociación Internacional de Economía Feminista - Argentina.

SILVIA GORENSTEIN Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad Nacional del Sur - Centro de Estudios Urbanos y Rurales- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Argentina.

I A D E
COMISIÓN DIRECTIVA

PRESIDENTES **SALVADOR MARÍA LOZADA**
HONORARIOS **ALEJANDRO ROFMAN**

COMISIÓN *Presidenta:* **MARISA DUARTE**
DIRECTIVA *Vicepresidente:* **ALFREDO T. GARCÍA**
Secretario: **SERGIO CARPENTER**
Prosecretario: **MARIANO BORZEL**
Tesorero: **ENRIQUE JARDEL**
Protesorero: **JOSÉ MARÍA CARDO**

VOCALES **RAMIRO BERTONI** **NICOLÁS GUTMAN**
TITULARES **ARÍSTIDES CORTI** **ALEX KODRIC**
NICOLÁS DVOSKIN **FLORA LOSADA**
ROBERTO GÓMEZ **GUIDO PRIVIDERA**

VOCALES **FRANCISCO ABRAMOVICH** **HORACIO ROVELLI**
SUPLENTES **ROBERTO ADARO** **ARIEL SLIPAK**
JUAN CARLOS AMIGO **CECILIA VITTO**
MIRTA QUILES **CARLOS ZAIETZ**

REVISORAS **NORMA PENAS**
DE CUENTAS **GABRIELA VITOLA**

Suscripción a la revista

ATENCIÓN

Maxi Senkiw - Juan Raimondi

CORREOS ELECTRÓNICOS

msenkiw@iade.org.ar - jraimondi@iade.org.ar

PÁGINA WEB

www.iade.org.ar

TELÉFONOS

4381 7380 / 9337 Interno 33

SEDE DEL IADE

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso CABA - Argentina

- Í N D I C E -

TRANSFORMACIONES

China, ¿el nuevo poder hegemónico? _____ 9 a 40
Enrique Arceo

GEOPOLÍTICA

Las relaciones entre China y Alemania en el tablero de la Economía Política Internacional. Una mirada desde América Latina _____ 41 a 73
Ariel Slipak

PROTESTAS SOCIALES

Las disputas por el gas: tarifazo, acción colectiva y servicio público en la Argentina reciente _____ 75 a 107
Gabriela Wyczykier

SECTOR AUTOMOTRIZ

Estrategias de acumulación de las cámaras empresariales automotrices argentinas y la integración productiva regional 2002-2015 _____ 109 a 147
Mariano Treacy

Sumario _____ 149 a 152

RESEÑA / POR SEBASTIÁN RAMÍREZ

Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina 2003-2015 ____ 153 a 158
Matías Kulfas

Agenda _____ 159 a 160



www.iade.org.ar

comprender la realidad para transformarla

ADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONÓMICO

 **realidad
económica**

**seguinos
en**





 **realidad
económica**

Nº 319 · AÑO 47

1º de octubre al 15 de noviembre de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 40

TRANSFORMACIONES

China, ¿el nuevo poder hegemónico?

Enrique Arceo*

* Abogado (UBA) y Doctor en Economía del Desarrollo (Universidad de París, Facultad de Derecho y Ciencias Económicas. Investigador Asociado del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. Miembro del Comité Editorial de Realidad Económica. El autor agradece las pertinentes observaciones a una versión preliminar hechas por Esteban Tarditti, Macarena Aramburu y Facundo Piovano.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: mayo de 2018

ACEPTACIÓN: junio de 2018



Resumen

El artículo indaga acerca de la posibilidad de que China desplace a Estados Unidos como potencia hegemónica. Analiza para ello la evolución de la participación en la economía mundial de los dos países así como las características centrales de su crecimiento, sosteniendo que se está ante la confrontación entre un Capitalismo de Estado centrado sobre la expansión del capital industrial como medio para consolidar su posición en la economía mundial y preservar la estructura interna de poder y un Capitalismo, en el caso norteamericano, fuertemente transnacionalizado y signado por el dominio del capital financiero. En este contexto el autor considera poco probable la paulatina transformación del capitalismo chino en un capitalismo similar al norteamericano, examina las limitaciones de China para desplazar a Estados Unidos como hegemón, pero también las dificultades de este último para mantener su posición central en la economía mundial, adelantando algunas hipótesis sobre las probables transformaciones en la estructura de poder internacional.

Palabras clave: Hegemonía - Capitalismo de Estado - Capitalismo financiarizado

Abstract

Is China the new hegemonic power?

The article inquires about the possibility that China will displace the United States as a hegemonic power. It analyzes, for this, the evolution of the participation in the world economy of the two countries as well as the central characteristics of its growth, maintaining that it is facing the confrontation between a State Capitalism -focused on the expansion of industrial capital as a means to consolidate its position in the world economy and preserve the internal structure of power- and a Capitalism, in the North American case, strongly transnationalized and marked by the dominance of financial capital. In this context, the author considers the Chinese capitalism's transformation into a capitalism -similar to the North American one- unlikely, examines China's limitations to displace the United States as a hegemon, but also the difficulties of the latter to maintain its central position in the world economy, advancing some hypotheses about the probable transformations in the international power structure.

Keywords: Hegemony - State capitalism - Financialized capitalism

I. La hipótesis de una nueva hegemonía

El rápido crecimiento de China lleva a crecientes interrogantes sobre las características de la actual etapa de la economía mundial. Giovanni Arrighi sostuvo tempranamente que se estaba ante el inicio de un nuevo ciclo hegemónico. Este autor indica que un cambio en la hegemonía se caracteriza, en los cuatro grandes ciclos históricos de acumulación que estudia¹ por la asunción de un rol crecientemente dominante por un estado que supera en recursos a su antecesor y que se apoya en un nuevo conjunto de agencias gubernamentales y empresariales², produciéndose su ascenso en el marco de una financiarización de la antigua potencia hegemónica y tras un interregno de agudas contradicciones y enfrentamientos.

El mismo autor, en *Adam Smith en Pekín*, procura delinear las características diferenciales del modelo chino y señala que éste está signado, más que por la profundización de la división técnica del trabajo (que es el sendero que culmina, según Marx, en la constitución del modo específicamente capitalista de producción), por una revolución “industrial”, que retoma rasgos del proceso de crecimiento del Este de Asia hasta el siglo XIX y que se caracteriza por la expansión de la producción a través de la ampliación de los mercados y la profundización de la división social del trabajo, ahorrando recursos y empleando abundante de mano de obra³ mediante un proceso de trabajo donde el trabajo calificado barato sustituye no sólo a la maquinaria cara, sino también a los directivos y capataces caros⁴. Esta hipótesis estaba respaldada por el excepcional crecimiento de las empresas de municipios y aldeas.

¹ El genovés, que se extiende desde el siglo XV hasta principios del siglo XVII; el holandés desde finales del XVI hasta finales del siglo XVIII, el británico desde la segunda mitad del siglo XVIII hasta los primeros años del siglo XX y el ciclo norteamericano, desde finales del siglo XIX. Los ciclos se solapan durante períodos de transición conflictivos y a menudo violentos.

² Arrighi, Giovanni, *El largo siglo XX*, Ediciones Akal S.A. Madrid, 1999, pág 397.

³ Arrighi, Giovanni, *Adam Smith en Pekín*, Ediciones Akal S.A. Madrid, 2007, pág 36.

⁴ Arrighi, Giovanni, *Adam Smith en Pekín*, Ediciones Akal S.A. Madrid, 2007, pág 380.

La progresiva eliminación de la obligación de vender al estado la producción agrícola posibilitó que parte del campesinado desarrollase tareas industriales en empresas creadas por las comunas y aldeas. Estas, utilizando básicamente mano de obra y las habilidades propias de la industria familiar campesina, encararon la producción de bienes de consumo masivo y, en ciertas áreas, pasaron a exportar sobre base al desarrollo de una compleja división del trabajo entre aldeas. Empleaban en 1978, cuando comienzan las reformas, 28.270.000 personas (7% de la mano de obra total empleada) y en 1993 ocupaban 123.450.000 (18,5 % del total). Sin embargo en los años noventa las reformas en el sistema impositivo y crediticio desaceleraron su crecimiento, aunque en 2009 empleaban aún 155.588.000 personas (20% del empleo)⁵.

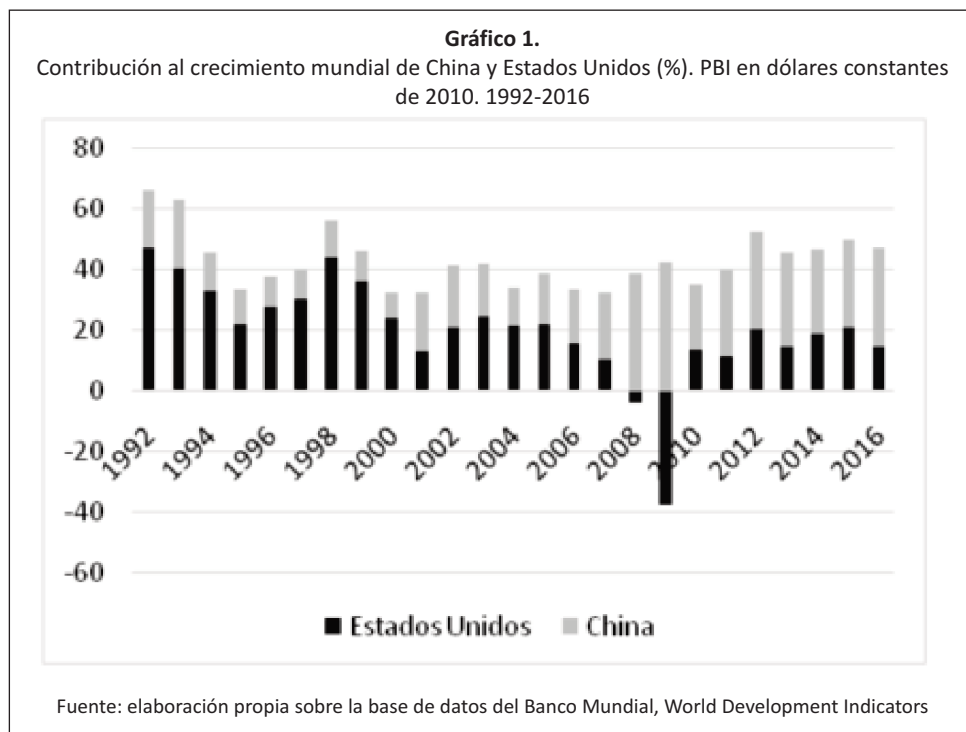
Lo característico de la economía china en la fase actual es, fundamentalmente, la expansión de sectores capital intensivos y la absorción, con tal fin, de las tecnologías más avanzadas⁶. La importancia otorgada al desarrollo científico y tecnológico autóctono puede determinar una progresiva diferenciación, incluso en estos sectores, de los procesos de trabajo, pero no parece ser éste el rasgo decisivo del rápido crecimiento chino.

China prevé devenir el líder entre los países industrializados en 2050. Actualmente, sin embargo, aunque en términos de poder de compra interno (con la tasa de cambio de paridad de poder de compra) los PBI de China y EUA son similares, en poder de compra externo (es decir en dólares corrientes) el PBI chino es aún el 60% del estadounidense y su ingreso per cápita apenas alcanza, medido en paridad de poder de compra, el 27% del norteamericano. China continúa siendo, en múltiples aspectos, una economía relativamente atrasada y su industria manufacturera, eje de su expansión comercial es, señala el gobierno chino en “made in china 2025”, su plan de crecimiento industrial, grande pero débil⁷.

⁵ National Bureau of Statistics of China, China Statistical Yearbook 2010, China Statics Press, pág. 117.

⁶ China incorpora anualmente 30% del total de robots producidos a nivel mundial, Estados Unidos el 15%. International Federation of Robotics https://ifr.org/downloads/press/Presentation_PC_27_Sept_2017.pdf

⁷ Chinese manufacturing is large but not yet strong. The capability for independent innovation is weak and external dependence for key technologies and advanced equipment is high. Made in China 2025.



Ello no obstante el 19º congreso del partido comunista chino ha invitado ya al resto de los países a seguir el modelo chino para asegurar su crecimiento e independencia y Estados Unidos caracteriza a China como una competidora estratégica. La expansión de China pone desde ya la hegemonía en cuestión, debido básicamente, a la velocidad del incremento de su peso en la economía mundial. Su contribución al crecimiento duplica la efectuada por los Estados Unidos (**gráfico 1**) y su participación promedio en el PBI mundial, medida en dólares constantes, pasó de 4,3% en promedio entre 1989 y 2001 al 10,3% en 2008-2016, mientras que su participación en el comercio exterior creció del 3,1% al 8,8% (la de Estados Unidos cayó, paralelamente del 14,1% a 11,2%)⁸.

⁸ Estos datos como los siguientes en el resto del artículo están tomados, salvo aclaración en contrario, de los World Development Indicators del Banco Mundial.

II. Las visiones norteamericana y china de la confrontación

El significado e implicancias de este avance están sin embargo sujetos a debate. En la visión norteamericana predominante el crecimiento chino es resultado de las ventajas derivadas del bajo costo de su mano de obra, ventajas que tienden a disminuir y, en buena medida, de la violación por el gobierno chino de sus obligaciones internacionales a fin de obtener ventajas competitivas ilegítimas. Esto requiere, según los “halcones”, sanciones que pueden llegar al enfrentamiento bélico. Para las “palomas” la política económica del gobierno chino genera graves distorsiones en la asignación de recursos y exige la subsistencia de un régimen autoritario que inevitablemente tiende a chocar con las demandas de las nuevas capas medias y las aspiraciones democráticas de buena parte de la población. Consecuentemente el capitalismo chino se hundirá en una crisis o devendrá, como consecuencia de las crecientes tensiones económicas y sociales, en un capitalismo similar al que impera en el resto del mundo. En esta visión lo que está en juego es, pues, fundamentalmente, el peso relativo de Estados Unidos y de China en las relaciones mundiales de poder. Es decir, si Estados Unidos conserva su posición hegemónica o se pasa a una estructura donde la hegemonía es compartida por dos (o más) potencias.

En la visión china, por lo contrario, el país ofrece un modelo alternativo de desarrollo, el socialismo con características chinas. Las connotaciones de este modelo son imprecisas y su identificación como socialista problemática, pero en esta perspectiva la pugna no está sólo referida a las relaciones de fuerza entre las potencias, sino también a distintos modos de acumulación en escalas nacional y mundial.

La discusión, si bien referida a procesos cuyo desenlace está sujeto a contingencias difíciles de prever, es relevante. La rápida modificación de las relaciones de fuerzas internacionales está introduciendo cambios significativos incluso en la institucionalidad internacional y analizar la naturaleza de la pugna permite comprender mejor las características de la actual fase de la economía mundial.

III. Los rasgos diferenciales de los capitalismo en pugna

Las diferencias en las tasa de crecimiento de los países dependen fundamentalmente de la inversión y la productividad. En porcentaje del PBI la formación bruta de capital en China duplica a la norteamericana y la diferencia ha ido creciendo (39,4% en 2000-2007 y 46,5% en promedio entre 2008 y 2015 contra 22,5 y 19,3 respectivamente en Estados Unidos). Las discrepancias en las tasas de crecimiento de la productividad son aún más acentuadas, en promedio, entre 2008 y 2018, 9,9 % en China y 1,2% en Estados Unidos⁹. Pero lo relevante no es esta constatación, sino abordar, aun sumariamente, la razón de estas diferencias.

III.1.- El despegue de China

El despegue de China es facilitado por las transformaciones que impulsan el gran capital y los estados de los países centrales, encabezados por los Estados Unidos, para hacer frente a la caída de la tasa de ganancia a fines de los años sesenta, las que se consolidan con el ascenso al poder del neoliberalismo a comienzos de los años ochenta.

Los ejes de estas transformaciones son una ofensiva contra la clase obrera en el centro y el desmantelamiento, en la periferia, de los estados desarrollistas que pretendían condicionar el accionar del capital extranjero. Esto posibilitaría al capital acceder a la mano de obra periférica pagando salarios hasta diez veces inferiores que en el centro y generar, apoyado en las posibilidades abiertas por la tecnología digital, una internacionalización de los procesos productivos que va a implicar un cambio sustancial en el proceso de acumulación en escala mundial.

En la medida en que las grandes empresas pudieron desarrollar las distintas fases de un proceso productivo allí donde su costo era menor, este proceso se internacionalizó o, al menos se regionalizó. El producto final pasó a ser resultado de una red, a menudo extremadamente compleja de intercambios comerciales entre las unidades en que quedó fragmentada la producción y ésta se orientó directamente hacia el mercado mundial o regional, aun cuando el mercado nacional

⁹ Growth of Labor Productivity per person employed, percent change The Conference Board Total Economy Database. Output, Labor and Labor Productivity, 1950-2018. (Adjusted version).

de origen de la empresa continuó siendo, en la mayoría de los casos, su destino principal.

Esta transformación estuvo impulsada por una ola de inversión directa hacia ciertos países de bajos salarios y se tradujo en un rápido crecimiento del comercio mundial. Al aumentar el comercio en mayor medida que el producto, se incrementó la apertura de las economías¹⁰ y la incidencia del comercio exterior sobre la oferta y la demanda en cada una de ellas, produciéndose un cambio significativo en las modalidades de crecimiento de la economía mundial. El derrumbe del bloque soviético y la creciente desregulación de economías como las de China e India duplicó la oferta de mano de obra a disposición de un capital liberado de buena parte de las trabas a su movilidad y ello se tradujo, en los países centrales (aunque en distinto grado), en la desaparición de parte de su estructura industrial, el estancamiento de los salarios y un notorio incremento de las desigualdades. La periferia, en tanto, se bifurcó. Una parte de la misma permaneció inserta en la anterior división internacional del trabajo, sufriendo los países periféricos más industrializados un proceso de simplificación de su estructura industrial al perder, en el marco de su progresiva apertura económica, los fragmentos industriales tecnológicamente más complejos y más intensivos en el uso de capital. Un puñado de países, en cambio, experimentó un muy rápido crecimiento impulsado por su inserción en la nueva división interindustrial del trabajo en escala mundial.

China constituyó el núcleo de esta fracción de la periferia. Esto es atribuible no sólo a sus bajos salarios y las excepcionales dimensiones de su fuerza de trabajo. Durante el período socialista este país había construido un núcleo significativo de industria pesada y contaba, incluso, con capacidades nucleares. No era un típico país periférico, si bien su ingreso per cápita era extremadamente reducido y el proceso de desmantelamiento de la economía centralmente planificada y de progresiva apertura al comercio y el capital extranjero siguió un cauce marcadamente distinto al del bloque soviético.

¹⁰ La relación comercio/PBI en el mundo pasó del 27% en 1970 al 39% en 1990 y al 58% en 2015.

Para el partido comunista chino los problemas que enfrentaban las economías socialistas no derivaban del carácter social de la propiedad de los medios de producción, sino de la insuficiente socialización, en la fase actual de la economía mundial, de las fuerzas productivas. La propiedad estatal de las empresas no impide, en su perspectiva, que estas continúen, en los hechos, siendo productoras independientes las unas de las otras y en estas condiciones, hasta que el desarrollo de las fuerzas productivas articule técnicamente al conjunto del sistema industrial y lo unifique, sostienen, el intercambio entre los distintos productores es un intercambio mercantil y debe regirse por la ley del valor, siendo imposible regularlo centralmente. Consecuentemente el problema no era, a su juicio, privatizar las empresas, como sí se hizo en el bloque soviético, sino obligarlas a competir en mercados progresivamente desregulados. El estado conservó la propiedad o una porción significativa de la propiedad de las empresas en los sectores estratégicos del entramado industrial (productos intermedios y bienes de capital) y aseguró además su control sobre la economía mediante la propiedad de más del 85 % del capital bancario y el monopolio de la propiedad de la tierra, de las telecomunicaciones y el transporte, pero eliminó, en la mayoría de los mercados, las obligaciones impuestas a las empresas por la planificación y autorizó progresivamente la incorporación de empresas privadas¹¹.

El proceso de desmantelamiento del aparato de control centralizado de la economía estuvo acompañado de la expansión de múltiples formas de empresas (empresas municipales y de aldea, cooperativas, empresas mixtas-público privadas, sociedades privadas y empresas individuales) y de una paulatina apertura al capital extranjero en actividades donde se requería su aporte tecnológico o el capital local estaba en condiciones de resistir su competencia, quedando sujeta la autorización de radicación en múltiples actividades a la constitución de una asociación (*joint venture*) con empresas de capital local, a fin de efectivizar la transferencia de tecnología y, crecientemente a la realización en la economía local de las actividades de investigación y desarrollo. Las actividades abiertas al capital extranjero y, dentro de ellas, las que pueden recibir un trato impositivo y crediticio particularmente fa-

¹¹ Naughton, Barry, Is China Socialist? Journal of Economic Perspectives (2017), Volumen 31, número 1, págs 3-24.

vorable, son, a su vez periódicamente redefinidas en el marco de los sucesivos planes que establecen las actividades a desarrollar prioritariamente.

China fue el mayor receptor periférico de inversión extranjera directa desde mediados de los años ochenta y ésta jugó un rol decisivo en el paulatino aumento de la complejidad de sus exportaciones. Pero, por una parte, este flujo representó, dada la singular magnitud de su inversión bruta en capital fijo, una porción significativamente más reducida de ésta que en la mayoría de los países (6,7% en 2005-2007; 2,8 % en 2015 y 2016, mientras que estos porcentajes fueron, en el nivel mundial, 11,5, y 7,9 respectivamente). El *stock* de inversión extranjera representa en 2016 el 12,1% de su PBI, mientras que dicho porcentaje en el conjunto del mundo es 35%¹². Se trata de una economía con una escasa participación del capital extranjero pese a que éste es importante en sus exportaciones de mayor contenido tecnológico, con el agregado de que dentro de la inversión extranjera directa tiene un peso elevado la asiática, en buena medida como consecuencia de las inversiones de la diáspora china, canalizadas habitualmente a través de Hong Kong¹³. Está lejos por lo tanto de ser una mera plataforma de exportaciones de las empresas transnacionales

Su crecimiento, además, no está sustentado exclusivamente sobre el bajo precio de su mano de obra. Este fue un factor importante para su penetración en el mercado mundial, pero la constante expansión de sus exportaciones fue también resultado de la rápida diversificación de su oferta de productos industriales como consecuencia de las políticas implementadas en sucesivos planes gubernamentales. En los hechos, los salarios industriales chinos superan en la actualidad a los de la Argentina, Brasil o México, aunque son aún inferiores a los de Portugal o Grecia.¹⁴

¹² Datos extraídos de World investment report 2017 de la UNCTAD.

¹³ Este no es sólo un rasgo histórico. Entre enero y julio de 2017 los diez principales inversores fueron Hong Kong (52.57 miles de millones de dólares), Taiwán (3.26 miles de millones de dólares), Singapur (2.81 miles de millones de dólares), Japón (1.84 miles de millones de dólares), U.S.A. (1.78 miles de millones de dólares), República de Corea (1.75 miles de millones de dólares), Holanda (1.36 miles de millones), Alemania (1.24 miles de millones), Reino Unido (890 millones) y Dinamarca (610 millones). Ministry of Commerce website Statistics of FDI in China in January-July 2017, 4 de septiembre de 2017.

¹⁴ Chinese wages now higher than in Brazil, Argentina and Mexico ... fact.international/.../chinese-wages-now-higher-than-in-brazil-argentina-and-mexico/ China's Wage Growth: How Fast Is the Gain and What Does It Mean? <https://www.ineteconomics.org/.../chinas-wage-growth-how-fast-is-the-gain-and-what>

Finalmente, frente a la caída del comercio mundial tras la crisis de 2008, el crecimiento del producto chino se desaceleró en menor medida que su relación exportaciones/PBI como resultado de un incremento del 30% en su tasa de formación de capital bruto fijo, que se elevó del 34% entre 1988 y 2007 al 44% entre 2008 y 2015. Esto le permitió contrapesar la disminución de su excedente en cuenta corriente (que pasó, en promedio, del 6,6% del PBI entre 2003 y 2008 al 2,7% entre 2009 y 2016) mediante un crecimiento sustentado en mayor medida en la sustitución de importaciones y la incorporación de nuevas actividades.

III.II. Las características del crecimiento norteamericano.

El aumento del producto chino respecto del norteamericano es asimismo atribuible a que el crecimiento de este último, que se desacelera ya desde el fin de la edad de oro, disminuye sustancialmente luego de la crisis de 2008 (**cuadro 1**). La reducción en la tasa de crecimiento en el período 2008-2016 respecto de 1989-2007 es del 50% en Estados Unidos, 26 % en el mundo y 19% en China.

El ascenso, con el triunfo de Reagan, del neoliberalismo en Estados Unidos, implicó una rápida eliminación de la represión de las finanzas que caracterizó a la edad de oro y el pleno aprovechamiento de las ventajas derivadas de la forma en que Richard Nixon condujo el desmantelamiento de los acuerdos de Bretton Woods.

En el marco de tasas de cambio flexibles, libre movimiento internacional de los capitales y el dólar como fundamental moneda de reserva, Estados Unidos quedó

Cuadro 1.
Estados Unidos, China y Mundo. Tasa anual de crecimiento del PBI. 1960-2016. Dólares constantes de 2010

	1960-1973	1974-1988	1989-2007	2008-2016
Estados Unidos	4,60%	3,30%	3,00%	1,50%
China	4,40%	9,00%	10,20%	8,30%
Mundo	5,50%	3,20%	3,10%	2,30%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial, World Development Indicators

libre de la obligación de controlar su déficit comercial externo y fiscal a fin de sostener la cotización de su moneda. El estatus del dólar y el hecho de contar con el mercado financiero más grande y profundo le asegura un flujo de capitales externos susceptible de morigerar el impacto de esos déficit sobre el valor externo de su moneda y, por otra parte, las oscilaciones de éste lo afectan menos que a otras economías dada su escasa apertura y que la mayor parte de las transacciones internacionales se realizan en dólares, moneda en la que se cotizan también, en el mercado mundial buena parte de las mercancías.¹⁵ Esto posibilita que su política monetaria y fiscal responda a imperativos internos e ignore su impacto sobre la cotización de la moneda y los flujos comerciales salvo circunstancias excepcionales como la airada reacción a mediados de los años ochenta de las grandes corporaciones industriales ante los efectos de la apreciación del dólar o, en 1995 ante la crítica situación de la economía japonesa por la subvaluación del dólar. Pero entonces recurre a su poder hegemónico para imponer un reajuste concertado de las paridades monetarias y minimizar su impacto sobre la economía local (acuerdo del Plaza, 1985 y acuerdo Anti Plaza, 1995).

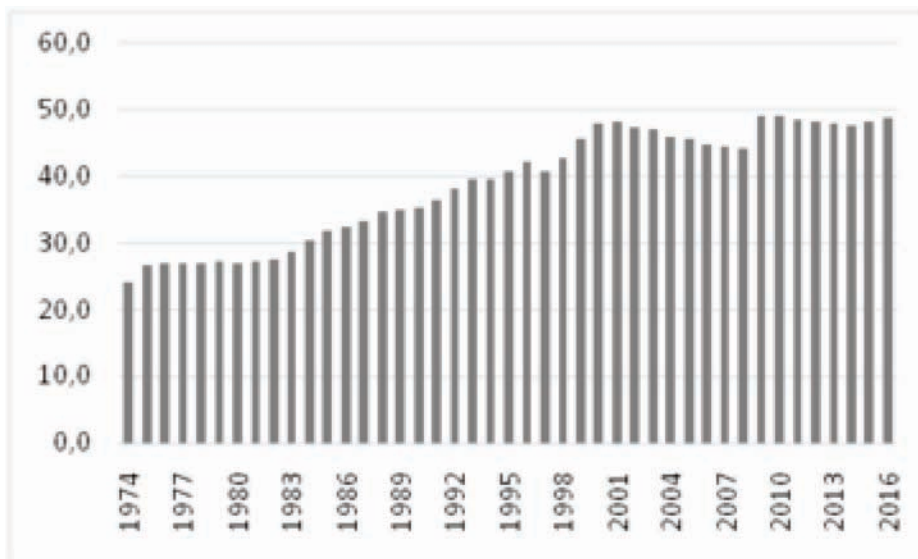
Por su parte, la desregulación del mercado bursátil y su apertura a los flujos internacionales de capital; la emisión de la deuda pública bajo la forma de títulos negociables; el creciente peso de los fondos de pensión y de inversión en la propiedad del capital accionario y el consiguiente aumento en la velocidad en la rotación de las acciones¹⁶, situaron al mercado de capitales y las finanzas en el centro de la economía norteamericana. Las corporaciones incrementaron progresivamente el peso de sus activos financieros respecto de los productivos (**gráfico 2**) y cambiaron el destino de sus excedentes. Pasaron de reinvertir la mayor parte de éstos a fin de

¹⁵ Gowan, Peter (1999), *The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance*, Verso, Londres y Nueva York, págs 19-37

¹⁶ La velocidad de circulación de las acciones pasa del 20% anual a mediados de los años setenta a más del 100% desde 1999. Los títulos negociados anualmente ascienden del 8,5 % del producto en 1974-1976 al 226% en 1999-2001 cuando culmina la burbuja del punto com, y este porcentaje es sólo un punto menor en los años 2014-2016. Por su parte La capitalización en el mercado del capital accionario de las corporaciones domésticas pasa del 42% del PBI en 1975 al 153% en 1999; cae al 100% del PBI en 2002, tras el estallido de la burbuja del punto com; se recupera en el marco de la burbuja de las hipotecas subprime hasta llegar al 141% del PBI en 2006 y, tras derrumbarse al 78% en 2008, supera el 146% en 2016. World Bank, World Development Indicators, datos extraídos el 24/2/2018.

Gráfico 2.

Estados Unidos. Corporaciones no financieras. Porcentaje de participación de los activos financieros en los activos totales.



Fuente: Federal Reserve Bank of St. Louis. Federal Reserve. Flow of Funds. B.103 Balance Sheet of Nonfinancial Corporate Business. Datos extraídos el 24/2/2018.

conservar o ampliar su posición en la actividad en que operan, que es una característica del capital industrial, a transferir una porción creciente de los mismos al capital financiero.

En estas condiciones, el crecimiento de la economía norteamericana pasa, en buena medida, a depender de la evolución del mercado de capitales. Ante una caída o desaceleración de éste la Reserva Federal inyecta liquidez y reduce la tasa de interés en una suerte de keynesianismo financiero (el Greenspan put) cuyo objetivo es sostener la expansión de las finanzas, que impacta sobre la economía real a través del efecto riqueza que genera la elevación de la cotización de las acciones y la expansión del crédito. Esto se traduce en un crecimiento significativamente inferior

al experimentado durante la edad de oro y que está impulsado por sucesivas burbujas financieras.

Por su parte el resto del mundo financia, dado el lugar ocupado por Estados Unidos en la economía mundial, sus persistentes desequilibrios externos. La cuenta corriente del balance de pagos, así como el balance externo de bienes y servicios fueron, salvo unos pocos años, negativos.¹⁷ En tanto, como consecuencia de la mayor apertura, del traslado de las operaciones industriales más intensivas en trabajo al exterior y la creciente competencia internacional, la participación de la industria manufacturera en el PBI desciende de 21,4 % en 1974 a 11,7% en 2016. Por su parte las finanzas, los seguros y los bienes raíces (el FIRE según las iniciales inglesas de estas actividades) ascienden del 13,6% al 19,7% del PBI. Con el agregado de que en este último año la industria manufacturera obtuvo el 15% del excedente operativo bruto total de la economía y el FIRE el 34,3%¹⁸, lo cual pone claramente de manifiesto las relaciones de rentabilidad que condicionan las características del proceso de acumulación.

El proceso de financiarización de la economía estadounidense como consecuencia del limitado campo para la inversión productiva derivado del estancamiento de los salarios y la contracción de la industria no impidió sin embargo que entre 1989 y 2007 aumentara, con el sustento del peculiar lugar ocupado por la economía norteamericana en el mercado mundial, su participación en la economía mundial. Las burbujas financieras fueron un factor esencial para ese crecimiento, pero también fueron el origen de las sucesivas crisis. Como señaló Lawrence Summers en 2014, desde hace casi veinte años la economía de EUA no crece “a un paso saludable con unas finanzas sustentables”¹⁹ y el derrumbe de la última burbuja generó la crisis más importante desde 1930.

¹⁷ El saldo promedio de la cuenta corriente de la balanza de pagos fue, en porcentaje del PBI, -1,03% en 1974-1988; -1,5% en 1989-1999; -4,7% en 2000-2007 y -2,7% en 2008-2016. World Bank, World Development indicators.

¹⁸ Cálculos propios sobre la base de datos del Bureau of Economic Analysis, US Department of Commerce, Components of Value Added by industry-

¹⁹ Reflections on the new 'Secular Stagnation hypothesis' Lawrence H. Summers 30 October 2014, Cepr's Policy Portal

Un fuerte incremento del déficit fiscal (1,2% del PBI, en promedio, entre 2000 y 2007 y 5,7% entre 2008 y 2015) y una política monetaria excepcionalmente permisiva que mantuvo hasta 2018 la tasa de interés próxima a cero, no lograron incrementar el dinamismo de una recuperación económica que comienza en 2009. Esto no es sólo atribuible al alto grado de endeudamiento de los hogares y al debilitamiento estructural del sistema financiero resultante de la crisis.

La tasa de inversión experimenta una persistente caída. El **gráfico 3** consigna la tasa de variación anual de la inversión fija no residencial y sus diversos componentes utilizando promedios trienales móviles a fin de moderar las oscilaciones. En porcentaje del PBI la inversión fija no residencial en equipamientos y productos de la propiedad intelectual ascendió en el año 2000, cuando culmina la burbuja del punto com, al 7,5%; tras la recesión que la sigue llega, en 2006, al 6,2% y en 2016 es de sólo el 5,7%. La desaceleración mayor se produce en la inversión en equipo de procesamiento de la información, que no es compensada por un ligero aumento de la inversión en software e investigación y desarrollo. Y el “resto de la inversión” cae un 16%, con un descenso del equipamiento industrial que alcanza al 23%. Se conjugan en esta evolución, entre otros factores, la limitada expansión del consumo ligada con la creciente concentración del ingreso; una insuficiente ampliación del campo de inversión para el capital y la tendencia de las grandes empresas a utilizar una porción sustancial de su excedente en aumentar la cotización de sus acciones (y la riqueza del 10 % de los hogares que poseen el 84% de los títulos)²⁰ a través del reparto de dividendos y la recompra de sus acciones²¹.

Pero además, y este no es un elemento menor en una economía con un rápido envejecimiento de su población, la productividad del trabajo cae desde 2004 y se sitúa en niveles con escasos precedentes en los últimos cien años. Los elementos que inciden en esta evolución son varios y no son independientes de los efectos del

²⁰ Matt Philips, febrero 26 de 2018, Trump’s tax cuts in hand, companies spend more on themselves than on wages. The New York Times.

²¹ En 2017 el crecimiento de la economía estadounidense (y mundial) se ha acelerado en alguna medida, pero el crecimiento del PBI ha sido, en dólares constantes de 2009, 2,3% y el incremento de la productividad del 1,2%, lo que no introduce cambios sustanciales en las tendencias consignadas en el texto.

descenso en el crecimiento de la inversión²²: débil crecimiento del capital por obrero; un cambio en la composición del empleo hacia sectores menos productivos (desde la manufactura hacia servicios administrativos y de apoyo o de cuidado de la salud) y, sobre todo, un menor número de sectores con un acelerado crecimiento de la productividad²³ Entre 1995 y 2000 estos sectores eran veinte sobre un total de sesenta y representaban en 1995 más del 30% de las horas trabajadas; en los años recientes son sólo seis que representan en total entre el 2 y el 7% de las horas trabajadas.²⁴

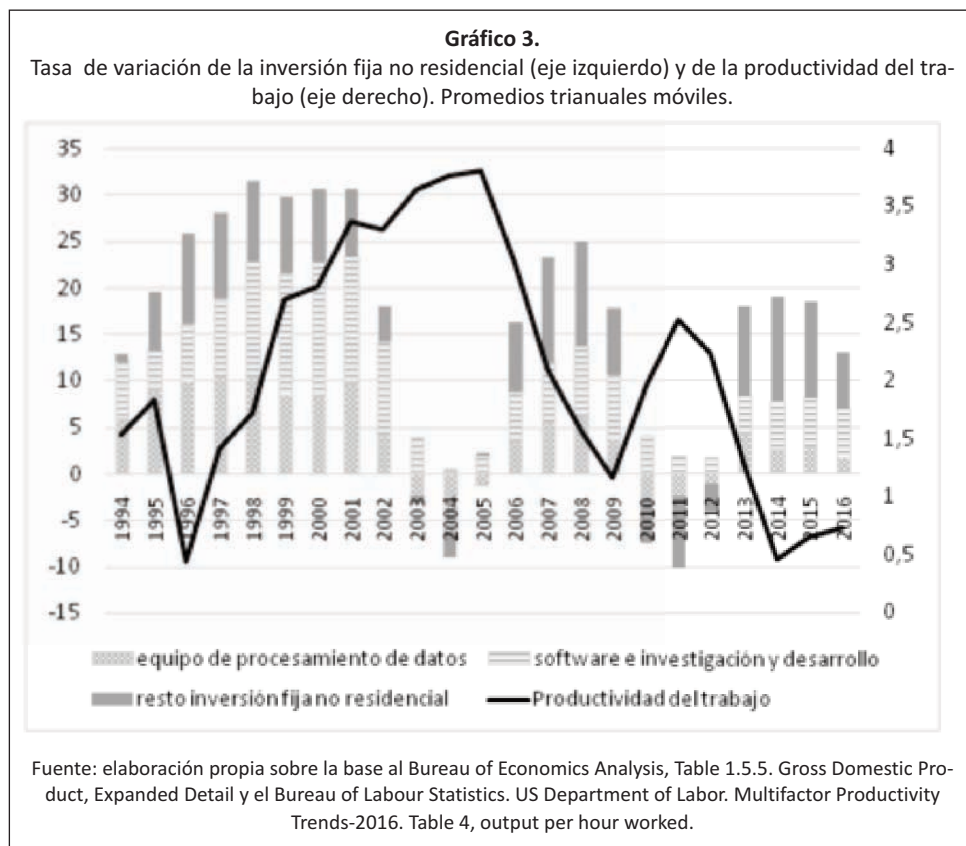
Esto último parece remitir, más que a una caída en el ritmo de la innovación, al hecho de que, como sostiene Robert Gordon²⁵, la drástica reducción de la población rural producida bajo el impulso de la segunda revolución industrial y la creación, a través de la electricidad, el motor de combustión interna, el agua potable, el aire acondicionado, etc., de un hábitat urbano que independiza en gran medida a la población de las inclemencias de la naturaleza y de las tareas cotidianas más agobiantes. La innovación, en el largo plazo, tiene un impacto menor y abre un campo más reducido para la inversión. Lo que puede explicar el hecho de que la economía más avanzada presente desde mediados de los años setenta tasas decrecientes de crecimiento, así como una creciente financiarización que, señala Arrighi, es signo del fin de un ciclo hegemónico.

²² Este débil crecimiento no es independiente, por supuesto, de la evolución de la tasa de ganancia. Su recuperación de los bajos niveles de fines de los años setenta se frena en 1997. Vuelve a elevarse a partir de 2002, pero cae con la crisis y su recuperación se detiene en 2012. Pese a la baja tasa de inversión el crecimiento de la composición orgánica del capital supera al de la tasa de explotación. Michael Roberts blog, The underlying reasons for the Great Depression. (<https://thenextrecession.wordpress.com/2018/02/14/the-underlying-reasons-for-the-long-depression>.)

²³ Definidos como aquellos que durante tres años tienen un crecimiento al menos tres puntos superiores al experimentado en los tres años anteriores.

²⁴ McKinsey Global Institute. The productivity puzzle: a closer look at the Unites States. March 2017.

²⁵ Gordon, Robert J., *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living Since the Civil War*. Princeton University Press. 2016.



IV. La naturaleza del enfrentamiento

Por supuesto parte de las diferencias entre el capitalismo chino y el norteamericano son atribuibles a las diferencias estructurales entre ambas economías y a su distinta situación dentro de la economía mundial. China contó y cuenta aún, aunque en menor medida. Con un sector campesino de muy baja productividad cuya emigración hacia la industria genera un significativo aumento de la productividad. En la mayoría de los sectores su industria manufacturera puede incrementar su productividad incorporando tecnología ya desarrollada en los países más avanzados y el proceso de construcción de un sistema industrial y una infraestructura similar al de éstos crean un amplio campo para la inversión. Pero esto ocurre

también en el conjunto de los países periféricos, que no experimenta un similar proceso de crecimiento. La especificidad china es la progresiva constitución de un capitalismo de estado marcadamente diferente al financiarizado capitalismo norteamericano.

La tesis de que el capitalismo chino debe tender a parecerse al norteamericano, idealmente visualizado como un capitalismo donde los mercados operan libremente y el sistema financiero asegura una óptima asignación de los recursos no ha sido adoptada por el gobierno chino, aunque parece haber prevalecido en ciertos sectores del partido durante el proceso de transformación. Se trata de una visión conforme con la cual el principal obstáculo al crecimiento son las distorsiones en la asignación de los recursos resultantes de las intervenciones en los mercados. El gobierno chino se ha inclinado en cambio por una estrategia de creación de ventajas comparativas dinámicas apoyada sobre una muy alta tasa de inversión y una activa participación estatal en la orientación del crecimiento.

Para ello ha conservado la propiedad de los medios de producción estratégicos y el control de una porción sustancial de un sistema financiero donde las grandes empresas estatales son también los actores predominantes en el mercado de capitales. Y, tras un muy fuerte descenso durante los años ochenta, los ingresos del sector públicos representan alrededor del 40% del PBI. Esto va acompañado de un sistema de promoción de los funcionarios basado esencialmente sobre sus logros en materia de promoción del crecimiento y de la confección de planes quinquenales con algunas metas de cumplimiento obligatorio y la correspondiente asignación de fondos para alcanzarlas, pero cuya función fundamental es establecer los objetivos y coordinar la acción de los distintos niveles de la administración central, provincial y municipal, que elaboran a su vez múltiples planes sectoriales y locales²⁶.

26

El peso del sector estatal no impide que China sea una economía de mercado, pero este sector tiene la capacidad de determinar el ritmo y la orientación del crecimiento. Se trata de un capitalismo de Estado dirigido a impulsar un acelerado

²⁶ Naughton, Barry, Is China socialist?. *Journal of Economic Perspectives*, volumen 31, número 1, Winter 2017, págs 4-13

proceso de acumulación que es central para su legitimación. El crecimiento posibilita la disminución de la pobreza agraria, el paulatino aumento de los ingresos de los asalariados y de los hogares²⁷ y el fortalecimiento del orgullo nacional (el sueño chino, invocado por Xi Jinping, de restaurar la pasada grandeza). Su lógica dominante es la expansión del capital productivo (del capital industrial, conforme con la conceptualización de Marx). La lucha por la hegemonía no se libra, como hipotetizaba Arrighi, entre una acumulación sustentada sobre la transformación de la estructura técnica del proceso de trabajo y otra que tiene su eje en la profundización de la división social del trabajo, sino entre dos formaciones económico sociales donde predomina, en una, la lógica de un capital industrial direccionado por el estado hacia la configuración de un sistema industrial integrado y autónomo aunque fuertemente inserto en el Mercado mundial y, en otra, la de un capital financiero transnacionalizado.

V. La expansión comercial china y el paulatino desgranamiento del bloque en que se apoya Estados Unidos

El campo más evidente de esta pugna es el comercio. Los siguientes cuadros están confeccionados con los valores de las exportaciones e importaciones desagregados por país de destino y de origen, respectivamente, de los 152 países para los cuales existen en la Comtrade datos referentes a los periodos que se examinan. Los países de destino de las exportaciones y de origen de las importaciones seleccionados son los cuatro más grandes exportadores: Estados Unidos, China, Alemania y Japón y las regiones geográficas son las definidas por las Naciones Unidas. Los datos hacen referencia al promedio de los años incluidos en cada período, lo cual morigera el actual peso de China en el comercio mundial.

Como resultado del rápido crecimiento de su economía, con la consiguiente demanda de bienes primarios, así como de su importante rol como ensamblador de las piezas y partes provistas por otros países asiáticos, China ha superado a Alemania y Japón como destino de las exportaciones (6,6 % contra 6,5% y 3,4%, res-

²⁷ El crecimiento anual del gasto de consumo de los hogares en PPP y dólares constantes de 2001 fue 13,6% en 1990-1999; 9,9% en 2000-2007 y 9,3% en 2008-2015. Ese crecimiento fue en los Estados Unidos 3,6%, 3,0% y 1,6%, respectivamente. Word Bank, World Development indicators.

Cuadro 2.
Porcentaje de variación en cada región, entre 2000-2002 y 2014-2016, de las exportaciones de mercancías dirigidas a China, Alemania, Japón y Estados Unidos.

	China	Alemania	Japón	Estados Unidos
África del Norte	392,5	-35,9	21,9	-37,3
África Subsahariana	1053,6	-37,9	-30,1	-71,4
Asia Central	36,7	-87,9	634,3	-47,5
Asia del Este	7,7	-29,5	-35,9	-36,6
Asia del Sureste	157,2	-20,4	-32,7	-41,7
Asia Occidental	228,1	-32,4	20,9	-52,8
Asia del Sur	87,8	-11,2	-38,1	-38,6
América del Norte	235,4	-13,9	-39,1	-26,1
América Latina y el Caribe	435,9	-16,7	-12,0	-20,7
Australia y Nueva Zelanda	426,5	-52,2	-19,3	-48,3
Melanesia, Micronesia y Polinesia	10556,4	-68,3	-26,9	-23,0
Europa del Este	43,0	-12,5	45,0	-36,0
Europa del Norte	263,9	-8,1	-33,4	-11,7
Europa del Sur	137,9	-14,0	-17,3	-22,2
Europa Occidental	258,8	-8,3	-21,8	-10,3
Total	150,7	-18,1	-24,6	-26,8

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Comtrade Database

pectivamente, en 2014-2016, **cuadro 2**). Estados Unidos, cuya participación ha tenido la mayor reducción, conserva, ello no obstante, aproximadamente el doble de peso que China como mercado de destino de las exportaciones (12,8%); este país es deficitario y China superavitaria. Pero el aumento de la participación de China tiene lugar en todas las regiones y es particularmente significativo (si se deja de lado el caso de Melanesia, Micronesia y Polinesia, de poca envergadura) en África subsahariana, América Latina y el Caribe y Australia y Nueva Zelanda. Ha desplazado además a Estados Unidos como principal destino de las exportaciones en África Subsahariana y Asia del Sureste y a Japón en Australia y Nueva Zelanda y Melanesia, Micronesia y Polinesia

En cuanto al origen de las importaciones de los 152 países (**cuadro 3**), la participación de China aumentó menos que en el caso del destino de las exportaciones,

Cuadro 3.

Porcentaje de variación en cada región, entre 2000-2002 y 2014-2016, de las importaciones de mercancías provenientes de China, Alemania, Japón y Estados Unidos

	China	Alemania	Japón	EE.UU
África del Norte	413,9	-12,3	-5,4	-15,7
África Subsahariana	261,0	-48,8	-44,8	-35,5
Asia Central	328,2	-27,1	-5,6	-24,8
Asia del Este	-10,1	19,7	-32,9	-30,4
Asia del Sureste	220,8	-15,2	-47,5	-45,7
Asia Occidental	241,3	-17,2	-39,4	-25,3
Asia del Sur	326,4	-3,9	-61,6	-52,2
América del Norte	129,6	7,2	-46,9	-20,3
América Latina y el Caribe	506,3	-8,4	-29,2	-32,6
Australia y Nueva Zelanda	157,1	-5,6	-41,6	-37,5
Melanesia, Micronesia y Polinesia	273,3	17,7	-13,1	-21,6
Europa del Este	267,8	-14,9	-16,8	-25,4
Europa del Norte	106,9	7,3	-65,6	-26,0
Europa del Sur	156,7	-15,2	-63,7	-22,6
Europa Occidental	143,1	-7,1	-47,2	-17,8
Total	101,1	-9,6	-40,9	-26,6

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Comtrade Database

pero ya en 2000-2002 tenía una participación 270% superior a la que poseía como destino de las exportaciones. El país que pierde mayor participación es Japón, seguido de Estados Unidos y el hecho relevante es que China ha pasado a superar la participación de Estados Unidos en todas las regiones menos América Latina y que también desplazó a Japón en Asia del sureste, donde era el principal proveedor en el marco de una división regional del trabajo controlada en buena medida por las empresas japonesas. Alemania, en cambio, mantiene en lo sustancial su posición relativa, que tiene como eje su peso en los mercados europeos.

Esto ha determinado una reconfiguración de las relaciones de fuerza en las distintas regiones. En Asia del sur y Asia del Sudeste, por ejemplo, Estados Unidos y su aliado, Japón, conservan lazos preferenciales en materia económica, diplomática y militar con India, Bután, Corea, Vietnam, Taiwán, Australia y Nueva Zelanda, pero

la influencia China tiende a devenir dominante en Pakistán, Nepal, Bangladesh, Laos, Camboya, Malasia y Sri Lanka y países como Myanmar, Tailandia, Indonesia y Filipinas procuran mantenerse equidistantes y obtener, de ser posible, concesiones de ambos lados.²⁸ Un proceso similar ocurre en África subsahariana e incluso la Unión Europea observa con alarma la creciente influencia china sobre alguno de sus miembros y la dinámica del grupo 16+1 que tiene por objeto intensificar la cooperación entre China y 16 países de Europa del Este y del Sur, 11 de los cuales son miembros de la Unión²⁹.

Este proceso pone de manifiesto el fracaso de la estrategia adoptada por los estados de los países centrales con el advenimiento del neoliberalismo. Apoyaron las políticas propugnadas por el gran capital de liberalización de sus movimientos y de apertura de las economías suponiendo que, establecido un marco institucional donde quedasen excluidas las políticas industriales tendientes a crear ventajas dinámicas adoptadas durante los años sesenta y setenta por los países periféricos (a ello tiende la constitución de la OMC en 1995), los países periféricos se concentrarían en el aprovechamiento de sus ventajas comparativas estáticas y que ello permitiría incrementar las ganancias del capital y someter las reivindicaciones obreras a la disciplina impuesta por el mercado mundial sin que ello implicase ni una amenaza a la posición que tenían en la economía mundial ni un debilitamiento significativo de su supremacía tecnológica y de su dominio sobre las actividades más complejas. Los cambios en las especializaciones basadas sobre las ventajas comparativas son resultado, en el marco teórico neoclásico, de cambios en la dotación relativa de factores que tienen lugar lentamente.

²⁸ Fisher, Marx y Carlsen y Audrey, How is China Challenging American Dominance In Asia, *The New York Times*, 9 de marzo de 2018. https://www.nytimes.com/interactive/2018/03/09/world/asia/china-us-asia-rivalry.html?action=click&contentCollection=Opinion&em_pos=small&emc=edit_up_20180314&module=Trending&nl=upshot&nl_art=3&nlid=16828666&pgtype=article&ref=headline®ion=Marginalia&te=1&version=Full

²⁹ Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chequia, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Macedonia, Montenegro, Polonia, Rumania, Serbia, Eslovaquia y Eslovenia.

Sin embargo, contrariamente a lo previsto, ha tenido lugar en el centro no sólo una contracción de las actividades industriales intensivas en el uso de mano de obra sino también de otras con una elevada inversión de capital por obrero, grandes economías de escala y compleja tecnología. Tal como esperaba el gran capital los salarios se han estancado durante más de tres décadas y sus ganancias se han elevado, aunque comienzan a verse erosionadas en las actividades donde las empresas chinas expanden su participación mediante la reducción de precios. Pero en un escenario donde las fuerzas políticas dominantes asumen como inevitable el sometimiento del proceso nacional de acumulación a la dinámica global del gran capital y sólo se enfrentan en torno del ritmo y las modalidades de adaptación a sus exigencias, el conflicto de clase se expresa en el surgimiento de nuevas fuerzas de izquierda y, sobre todo, de manera distorsionada, en el surgimiento de tendencias nacionalistas y xenófobas que se apoyan en los marginados de la globalización.

El gobierno de Trump es el emergente más notorio de estas tendencias que rechazan el sistema político tradicional y recogen en Estados Unidos el discurso fuertemente antiestatal de la extrema derecha pero incorporan un nacionalismo económico que es ajeno a ésta. Se trata de un nacionalismo defensivo, centrado sobre el proteccionismo y que refleja el impacto de la acelerada pérdida de posiciones de Estados Unidos en el comercio y la economía mundiales.

Pero la imposición de tarifas más elevadas, o el intento de controlar las transferencias de tecnología levantan a su vez la resistencia de aquellas empresas que se han trasladado al exterior para proveer al mercado norteamericano o que podrían verse afectadas por medidas de retorsión de China. Así como de las grandes empresas dispuestas a compartir con empresas chinas sus tecnologías y patentes si esa es la condición para su acceso al mercado en más rápida expansión.

La transnacionalización del capital constituye un freno incluso para el accionar del estado más poderoso y el nacionalismo de éste ejerce un efecto disruptivo sobre la institucionalidad internacional y exagera la lucha por la hegemonía, pero no altera los rasgos básicos de un modo de acumulación en nivel mundial que desde comienzos de los años dos mil y más aceleradamente luego de la crisis, resulta de la articulación del impulsado por los Estados Unidos, en el que participa China en

condiciones similares a las de antes de la crisis y del inducido por el crecimiento de China.

VI. La pugna económica más allá del comercio

La pugna hegemónica en el terreno económico no se libra solo en el plano comercial. El capitalismo de estado chino, dado su atraso relativo, sólo puede triunfar en esa pugna si desarrolla paralelamente su capacidad científica y tecnológica y su habilidad para traducirla en nuevos productos y procesos productivos y adquiere la capacidad para transformar en escala mundial, a partir de las condiciones que le son propias, las formas de producir y consumir. La hegemonía requiere el poder de orientar en escala mundial el desarrollo de las fuerzas productivas.

En este plano la política china se despliega en tres ejes. El primero y fundamental es su política industrial,³⁰ que se propone lograr que en 2020 el 40% de las partes esenciales y los materiales clave sean de origen nacional y que esa proporción ascienda al 70% en 1925, año en que las principales actividades manufactureras deben estar completamente digitalizadas. Las áreas de desarrollo prioritario son los circuitos integrados, los equipos de comunicación, los sistemas operativos y el software, con especial énfasis el procesamiento de macrodatos (big data) y la internet de las cosas, las máquinas herramientas de control de alta gama y robots, el equipamiento aeroespacial y aeronáutico, el equipamiento oceanográfico y de embarcaciones de alta tecnología, el equipamiento ferroviario avanzado, los automotores con nuevas energías, el equipamiento eléctrico para redes inteligentes, la maquinaria agrícola, los nuevos materiales y los biofármacos y el equipamiento médico de alta gama. El plan no sólo implica, por consiguiente, un fuerte avance en el grado de integración del aparato industrial chino con una muy importante sustitución de importaciones, sino también un rápido desarrollo en las industrias de vanguardia controladas hasta el presente por los países centrales.

³⁰ Made in China 2025, el plan decenal de desarrollo industrial comienza afirmando: “La manufactura es el principal pilar de la economía nacional...Construir una manufactura internacionalmente competitiva es el único camino a través del cual China puede mejorar, proteger la seguridad del estado y devenir un poder mundial.” <http://www.cittadellascienza.it/cina/wp-content/uploads/2017/02/IoT-ONE-Made-in-China-2025.pdf>

En ciertos terrenos como las nuevas fuentes de energía o la introducción de los automotores eléctricos, China ha asumido desde ya una posición de liderazgo. En cuanto a estos últimos, es ya su mayor mercado en virtud de fuertes subsidios y disposiciones administrativas que restringen paulatinamente la incorporación de vehículos a combustión, aunque existe una muy fuerte competencia en torno de un elemento clave como son las baterías, donde dos empresas chinas CATL and BYD procuran desplazar el predominio de la japonesa Panasonic.³¹ En otros campos, de impacto potencial sobre prácticamente la totalidad de las actividades, como es el caso de los chips y, sobre todo, de la inteligencia artificial, en la que los científicos chinos desempeñan un rol crecientemente destacado y la masa de macrodatos disponibles otorga a ese país una ventaja significativa³², la estrategia china de acelerar su avance tecnológico a través de la compra de empresas extranjeras choca con el veto de las autoridades alemanas y norteamericanas y estas últimas anuncian la aplicación de sanciones a China por su política de condicionar el acceso a su mercado a la transferencia de tecnología.

Un segundo eje es la iniciativa “Una franja, Una ruta”, comparada frecuentemente con el Plan Marshall, con inversiones estimadas en alrededor de un trillón de dólares. El proyecto tiende a interconectar a Asia y facilitar su acceso a Europa desplazando eventualmente el eje de la economía mundial hacia Eurasia. Involucra a más de sesenta países e incluye oleoductos y gasoductos, líneas ferroviarias de alta velocidad y puertos, conformando una red de avanzada tecnología que articularía por vía terrestre a China con Rusia, Kazakstán, Uzbekistán, Irán, Turquía. Ucrania, Polonia, Países Bajos e Italia y, por vía marítima a China con Vietnam, Malasia, Indonesia, India, Sri Lanka, Kenia, Grecia, Turquía e Italia. Se encuentran en ejecución o aprobados diversos fragmentos de la red. Un ferrocarril que une Khorgos, en la frontera de China, con el puerto de Aktau en el Mar Caspio; líneas ferro-

³¹ Kana Inagaki, Henry Anderson y Charles Clover, Global carmakers race to lock in lithium for electric vehicles, *Financial times*, 24 de febrero de 2018 <https://www.ft.com/content/e9b83834-155b-11e8-9376-4a6390addb44>

³² Meltz, Cade, As China Marches Forward on AI, the White House is silent, *The New York Times*, 12 de febrero de 2018. <https://www.nytimes.com/2018/02/12/technology/china-trump-artificial-intelligence.html>; Mozur, Paul y Markoff, Is China Outsmarting America in AI?, *The new York Times*, 27 de mayo de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/05/27/technology/china-us-ai-artificial-intelligence.html>

viarias hacia Irán, Pakistán y Kirguistán- Uzbekistán y un tren rápido entre Moscú y Kazán que reduciría el tiempo de viaje de 12 horas a 3,5 horas. También se encuentra en ejecución un gasoducto de 3.666 km entre Turkmenistán y China³³. En cuanto a la ruta marítima, China tiene inversiones o la propiedad del puerto en 34 países y planificadas, en septiembre de 2017, doce nuevas inversiones en otros ocho países³⁴. Se trata de la construcción de una inmensa y compleja red que no sólo tiene por objeto absorber el exceso de capacidad de la industria china en los sectores ligados con la infraestructura, sino también facilitar la penetración de las exportaciones chinas y generar (en muchos casos con el apoyo de inversión directa china) un flujo inverso de energía, materias primas y mercancías industriales para satisfacer su demanda y hacer rentable la inversión en infraestructura.

El tercer eje es la construcción de un sistema de financiamiento internacional alternativo al controlado por los Estados Unidos. Este sistema está basado sobre el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB según sus iniciales en inglés), creado juntamente con Brasil, India y Sudáfrica y el Banco Asiático de inversión en Infraestructura (AIIB), que es uno de los pilares de financiamiento de la iniciativa Una franja, Una ruta, cuyos proyectos atraen también inversiones de los gobiernos locales y de bancos como Citigroup, HSBC y Standard Chartered³⁵. El NDB y el AIIB son instituciones multilaterales donde China posee poder de veto y el AIIB cuenta ya, pese a la oposición norteamericana, con 84 miembros aprobados, quedando al margen fundamentalmente Estados Unidos y Japón. A diferencia del NDB, es una entidad regional que pasa a competir con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Asiático de desarrollo (ADB), controlado por Japón y Estados Unidos y que complementa la fuerte presencia del Banco de Desarrollo de China y del Banco Chino de Exportaciones e Importaciones.

³³ Farchy Jack; Kynge James, Campbell Chris, Blood David. One Belt, one road, A ribbon of road, rail and energy projects to help increase trade, Financial Times, 14 de septiembre de 2016. <https://ig.ft.com/sites/special-reports/one-belt-one-road/>

³⁴ The Economist, China's expanding investment in global ports, 11 de octubre de 2017 <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1045980488&Country=Myanmar&topic=Economy&subtopic=Regional+developments&subsubtopic=Investment>

³⁵ Martin Arnold, Western Banks race to win China's Belt and Road Initiative deals, Financial Times, 25 de febrero de 2018. <https://www.ft.com/content/d9bf8a6-197d-11e8-aaca-4574d7dabfb6>

La competencia se extiende, entre muchos otros, al campo de la inversión directa y al campo monetario, donde China procura consolidar al renminbi como moneda internacional de reserva, pero, sin duda, el éxito en el primer eje de la estrategia china, la primacía tecnológica, es decisivo para sustentar su pretensión hegemónica. Y ese eje es también el centro de una creciente guerra económica cuyo objetivo no es sólo frenar su avance en el terreno tecnológico, sino también reducir su tasa de crecimiento y con ello mellar la legitimidad política de sus dirigentes y del partido comunista.

Esta guerra no sólo se expresa en la imposición (o en la amenaza de imposición) de tarifas, sobre todo a los productos chinos de alta tecnología, sino también en el impedimento a la compra de empresas consideradas de interés estratégico; a la adquisición, por algunas empresas chinas, de insumos producidos en los Estados Unidos³⁶ o, alegando razones de seguridad nacional, la venta en Estados Unidos de equipos de telecomunicaciones producidos por algunas empresas chinas. Estas medidas no son resultado del nacionalismo y el proteccionismo de Trump. Más allá de la discusión en torno de la mejor forma de impedir a China alcanzar los objetivos planteados en Made in China 2025, esa meta es compartida por la inmensa mayoría del espectro político norteamericano.

La respuesta china a estas medidas es amenazar con la imposición de tarifas a los productos de las regiones norteamericanas en que se sustentó el triunfo de Trump y ceder a las demandas estadounidenses de apertura de su mercado en las actividades y sectores (como vehículos eléctricos, construcción naval y aviación)³⁷

³⁶ El carácter de la confrontación queda claramente de manifiesto en la prohibición a ZTE, productora de teléfonos celulares y de infraestructura para las redes de telecomunicaciones, de comprar por siete años insumos en los Estados Unidos. Esta prohibición se basa en la presunta violación por esa empresa del bloqueo impuesto por ese país a Irán, Sudan, Corea del Norte, Siria y Cuba, es decir en la inobservancia de un bando imperial supuestamente obligatorio para todos los países y empresas. Un día después la Comisión Federal de Comunicaciones aprobó un plan destinado a impedir que las empresas de telecomunicaciones subsidiadas por el gobierno federal adquieran equipos e insumos de proveedores que pueden amenazar a la seguridad nacional. La medida apunta a Huawei y ZTE.-

³⁷ Clover, Charles, Feng Emily y Fei, Sherry, China takes carrot and stick approach in trade dispute with US, *Financial Times*, 17/4/2018 <https://www.ft/content/77959222-4226-11e8-803-295c97e6fd0b>. -

donde estima que el capital chino puede sostener la competencia o que el estado puede controlar los efectos de la expansión del capital extranjero (algunas actividades financieras, seguros), pero sin renunciar a los tres ejes básicos de su estrategia. Sin embargo mantener un elevado ritmo de expansión, aunque no necesariamente igual de rápido que el actual, no le será fácil. Como señala *Made in China 2025*, “con crecientes restricciones de recursos y del medio ambiente, costos del trabajo y de los *inputs* productivos creciendo y desaceleración de las exportaciones, un modelo de desarrollo intensivo en recursos e inversión conducido por la expansión no puede sostenerse”. Pero implementar en un contexto internacional hostil “un desarrollo dirigido por la innovación” y controlar la tendencia del gran capital privado local a articularse con el capital financiero internacional y liberarse del control estatal supone un singular desafío al que parecen estar ligadas las políticas de fortalecimiento del control del partido y de afirmación del liderazgo de Xi Jinping.

VII. La lucha por la hegemonía más allá del terreno económico

La lucha hegemónica no se resuelve además exclusivamente en el terreno económico. No supone solamente capacidad de concentrar y movilizar recursos económicos en la medida necesaria para condicionar la evolución de la economía mundial. Requiere capacidad de liderazgo y de dominio y en este último terreno la superioridad de Estados Unidos es notoria tanto en el ámbito marítimo y como en el aéreo y sus 600 bases distribuidas por todo el planeta le otorgan una capacidad de intervención de la que carece totalmente China, que ha adquirido recientemente su primera base naval en el exterior (Djibuti).

China es actualmente, en el terreno militar, una potencia regional con una estrategia básicamente defensiva, aun cuando su gasto militar, que oscila permanentemente en torno del 2% de su PBI, ha pasado del 10,4% del de Estados Unidos en el año 2000 al 16,28% en 2007 y del 37,2,2% en 2016³⁸ y es el segundo en magnitud en escala mundial. Sin embargo es probable que la futura relación de fuerzas

³⁸ Sipri Military Expenditure data, Stockholm International Peace Research Institute. El cálculo está efectuado a dólares constantes de 2015 y este Instituto es la fuente más acreditada en la materia. Datos extraídos el 22/3/2018

en lo militar no dependa básicamente de la magnitud de la inversión estrictamente dirigida a ese sector. Tanto Estados Unidos como China apoyan buena parte de su estrategia en materia de armamento en desarrollos de la inteligencia artificial³⁹ y la robótica, campos en que la competencia entre ambos países es cada vez más aguda. También en este terreno parece decisivo para las pretensiones hegemónicas de China la capacidad que tenga para cumplir sus metas en materia de integración industrial y capacidad innovativa. Pero aún si lo logra es altamente improbable que China pueda en un futuro predecible desarrollar una capacidad global de intervención similar a la norteamericana.

Sin embargo no es evidente que esa capacidad sea suficiente para que Estados Unidos imponga su designio estratégico en conflictos que requieran un empleo sostenido en el tiempo de importantes recursos materiales y humanos. Sus fracasos en Irak, Siria, Libia o Afganistán son una prueba de ello. También lo son las crecientes exigencias a sus aliados en torno del financiamiento de su despliegue militar. A medida que se reduce su peso en la economía mundial el costo relativo del mantenimiento de una supremacía militar abrumadora se vuelve más elevado. Y por parte de China, al menos en la fase actual, la prioridad es desalentar un ataque frontal y evitar un bloqueo a sus suministros, lo que remite en el plano militar, salvo en caso de conflicto generalizado, más a una acción regional que global.

La hegemonía, finalmente, es también consenso, que en el orden internacional se expresa en el poder adicional que obtiene el estado dominante si dirige el sistema de estados en una dirección que es percibida como la prosecución del interés general por los sectores dominantes de los restantes países. En este terreno la pugna es particularmente compleja. China procura plantearse como una alternativa a la red de tratados militares y económicos y a los lazos financieros en que se sustenta el predominio estadounidense, erigiéndose, ante la política defensiva de ese país, en campeón del libre comercio y profundizando los lazos que crea su penetración comercial y la división del trabajo que la sustenta, a través de la negociación RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership), que integran 16 países que

³⁹ Markoff, John y Rosenberg, Matthew, China's Intelligent Weaponry Gets Smarter, The New York Times, 3 de febrero de 2017 <https://www.nytimes.com/2017/02/03/.../artificial-intelligence-china-united-states.html>

representan el 40% del PBI mundial y 45% de la población mundial.⁴⁰ Pero en estas negociaciones participan siete países⁴¹ que también son parte en el TPP, diseñado para contrarrestar la influencia china y el accionar de sus empresas estatales y que, abandonado por Trump, es reflatado bajo el impulso de Japón y la Unión Europea.

En una fase de transición la erección del hegemon emergente en una potencia regional y el paulatino reacomodamiento de las estrategias políticas y comerciales de los sectores dominantes de los distintos países en virtud de las ventajas comerciales y financieras que ofrece la nueva potencia son procesos habituales.

Pero China tiene conflictos fronterizos con varios de los países que la rodean y están presentes en otros las heridas dejadas por su pasado imperial y la convulsionada historia de la posguerra y el bloque del capital globalizado y financiarizado liderado por Estados Unidos se caracteriza por el peso que tiene esa fracción del capital dentro del bloque de clases dominante de cada país. Más allá de los acomodamientos que impone el cambio de relación de fuerzas económicas en escala mundial, el avance de China pone en cuestión los equilibrios regionales y la hegemonía del capital financiero y ello es susceptible de abroquelar a un número importante de países en torno del actual hegemon.

Existen también fuerzas que operan en sentido contrario y que tornan incierto el resultado. En la periferia, si bien la demanda china ha sido un elemento impulsor del crecimiento de las exportaciones de productos primarios, la competencia de sus productos pone en peligro la subsistencia de múltiples actividades industriales en los países de mayor industrialización relativa. Paradójicamente en esos países, pero no sólo en ellos, la política china de industrialización sustentada sobre fuertes políticas industriales apoyadas en empresas públicas y el direccionamiento estatal de los recursos se constituye en una alternativa para enfrentar tanto a las políticas de profundización de la globalización como a la expansión china. En estas condiciones las características de los realineamientos resultantes en la esfera interna-

⁴⁰ Australia, Brunei, Camboya, China, India, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Myanmar, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Sud Corea, Tailandia y Vietnam.

⁴¹ Australia, Brunei Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam.

cional dependerán en buena medida de la flexibilidad de China en la aceptación de políticas periféricas de resguardo frente a los efectos del libre comercio⁴² y de la actitud que adopten ante las mismas los organismos financieros liderados por ella.

En los países centrales, donde al igual que en los periféricos, los efectos de la globalización son potenciados por el avance de China, la resistencia al orden internacional vigente se manifiesta predominantemente, en la actualidad, en movimientos xenófobos y de un nacionalismo esencialmente político y reaccionario. Pero éstos, junto con las campañas de Corbyn en el Reino Unido y de Sanders en Estados Unidos y los crecientes reclamos en este último país de una activa política de apoyo científico y tecnológico estatal a las actividades estratégicas, señalan el fin de la época de dominio incontrastable del neoliberalismo y del bloque de poder sobre el que se sustenta.

No se asiste sin embargo al nacimiento de una nueva hegemonía que desplaza a la anterior, sino, en todo caso, al establecimiento -si China logra continuar avanzando en sus tres grandes ejes estratégicos y la pugna no se salda a través de una guerra- de un nuevo orden internacional caracterizado por la existencia de dos hegemones en un contexto donde el cambio en la relación de fuerzas internacionales no sólo determina la transformación del orden internacional preexistente, sino que también impulsa dentro del bloque liderado por el capital financiero una agudización del conflicto social susceptible de poner en riesgo su dominación en áreas importantes de ese bloque.

⁴² En el caso chino el reconocimiento de estas resistencias se manifiesta, en el RCEP, en la aceptación de metas de liberalización diferenciadas según el grado de desarrollo de cada uno de sus participantes.

Bibliografía

Arceo, Enrique (2011), *El Largo Camino a la Crisis*. Cara o Ceca, Buenos Aires

Arrighi, Giovanni (1999), *El largo siglo XX*, Ediciones Akal S.A. Madrid.

Arrighi, Giovanni (2007), *Adam Smith en Pekín*, Ediciones Akal S.A. Madrid.

- Bai, Guo y Aglietta, Michel (2012), *China's Development: Capitalism and Empire*, Routledge, London
- Gordon, Robert J (2016), *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living Since the Civil War*. Princeton University Press.
- Gowan, Peter (1999) *The Global Gamble, Washington's Faustian Bid for Global Dominance*, Verso, London, New York.
- Krippner, Greta A. (2012), *Capitalizing on Crisis, The political origins of the rise of finance*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England.
- Orhangazi, Özgür (2008), *Financialization and the US Economy*, Edward Elgar, UK, USA
- Naughton, Barry, (2006), *The Chinese Economy, Transitions and growth*, MIT PRESS
- Naughton, Barry, (2017), Is China socialist? *Journal of Economic Perspectives* 31 (1), pp. 4-13
- Tsai, Keelee S and Naughton, Barry (ed) (2015), *State Capitalism, Institutional Adaptation and the Chinese Economic Miracle*, Cambridge University Press, England



realidad económica

Nº 319 · AÑO 47

1º de octubre al 15 de noviembre de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 41 a 73

GEOPOLÍTICA

Las relaciones entre China y Alemania en el tablero de la Econo- mía Política Internacional. Una mirada desde América Latina*

Ariel Slipak**

* Este trabajo se realiza en el marco del proyecto de investigación "Transformaciones en el orden global a partir de la expansión geopolítica y geoeconómica de la República Popular de China" del Observatorio Metropolitano de Economía y Trabajo (OMET) del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Moreno. Si bien se presentó una versión preliminar en las X Jornadas de Economía Crítica en septiembre de 2017, esta versión tiene nuevos avances e incorporaciones posteriores.

** Licenciado en Economía (UBA). Profesor Regular de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) e Investigador del Observatorio Metropolitano de Economía y Trabajo de la UNM (OMET) Av. Bme. Mitre 1891, (B1744OHC) Moreno, Buenos Aires, Argentina. Docente del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires (CBC-UBA). Doctorando en Ciencias Sociales (UNGS). Correo: aslipak@unm.edu.ar

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: febrero de 2018

ACEPTACIÓN: mayo de 2018



Resumen

Tras las reformas económicas sociales y políticas de la República Popular de China iniciadas a fines del siglo XX, hacia comienzos del siglo XXI el país oriental se viene consolidando como una gran potencia desde diferentes planos. China se presenta como un poder desafiante ante potencias como Estados Unidos y Japón y un actor relevante para el "sur global". En este trabajo el autor explora los vínculos contemporáneos entre China y Alemania y discute algunas de sus implicancias para la economía política internacional y la geopolítica global. Del tipo de configuración económica de estos vínculos diferentes capitalistas alemanes saldrán beneficiados o perjudicados. En este trabajo se plantea que en ciertos casos capitales alemanes son beneficiados por la expansión china en América latina.

Palabras clave: China - Alemania - Economía Política Internacional - Energía

Abstract

Relations between China and Germany. A perspective from Latin America

After the social and political economic reforms of the People's Republic of China started in the late twentieth century, towards the beginning of the twenty-first century, the eastern country has been consolidating as a great power from different levels. China presents itself as a challenging power against countries such as the United States or Japan, and a relevant actor for the "global South". In this paper we explore the contemporary links between China and Germany and discuss some of their implications for international political economy and global geopolitics. The type of the economic configuration of these relationship could benefit or harm different German capitalists. In this paper we propose that in certain cases German capitals are benefited from the Chinese expansion in Latin America.

Keywords: China – Germany – International Political Economy - Energy

0. Introducción

La creciente y continua expansión del poderío de la República Popular de China (RPCh) en materia comercial, productiva, financiera e incluso aspectos tecnológicos y militares, resulta sin duda uno de los elementos de análisis más destacados para la economía política internacional del siglo XXI.

Tras las drásticas reformas sociales, políticas y económicas que inicia Deng Xiaoping en 1978 y con la consecuente consolidación del país oriental hacia inicios del siglo XXI como uno de los jugadores más relevantes en las materias que hemos mencionado, en la actualidad ningún país puede ignorar en su agenda de política internacional y política económica cómo configura sus relaciones con el gigante asiático.

Desde un posicionamiento en el cual rigen leyes de acumulación global no se puede estudiar el devenir del desarrollo económico de un país -o los conflictos de clase- por separado de aquellas dinámicas de acumulación, el estudio de los vínculos entre los países de la periferia y las grandes potencias resulta sumamente gravitante. Por este motivo, durante la última década han proliferado los estudios sobre las relaciones que entabla China con diferentes países de América latina, África y Asia -o con la totalidad de una región o subregiones-¹

Ahora bien, las tensiones y disputas, como así también las alianzas que establecen las grandes potencias entre sí, también tienen efectos para terceros países (sean potencias medias o países periféricos). Tras la elección de Donald Trump en 2016 como presidente de EUA. -con una campaña política que hace eje en el enfrentamiento a la RPCh-, el mundo académico y de los medios de comunicación parecen prestarle especial atención a las tensiones entre estas grandes potencias y

¹ Este tipo de análisis son aquellos a los cuáles nos hemos abocado en otras investigaciones en relación con América latina o para el caso particular de la Argentina (Slipak, 2012, 2014a, 2014b 2016, 2017; Bordinaga y Slipak, 2015, Svampa y Slipak, 2016).

-con una mirada desde la periferia- a las posibles consecuencias geopolíticas y geoeconómicas de este enfrentamiento para el sur global (Hidalgo Martínez y Jiaotong, 2017; Ugarteche, 2017).

Sin dejar de reconocer la relevancia para la economía política internacional de las crecientes tensiones entre la RPCh y EUA, notamos que existe una relativa vacancia en el estudio de los vínculos políticos y económicos entre el país oriental y una de las más importantes potencias globales en cuanto al desarrollo tecnológico vinculado con industrias como la automotriz, bienes durables de producción o energías renovables: Alemania.

Nuestro interés en los vínculos sino-germanos no son ellos en sí mismos, sino que tenemos la hipótesis de que gracias a la expansión de China como socio comercial y financista de proyectos de infraestructura en países periféricos de Asia, África y América latina, ciertos capitales alemanes acceden a importantes beneficios.

Con la asunción de Trump como presidente de EUA, diferentes medios de comunicación presentan como “novedosa” una alianza estratégica entre Alemania y China, motorizada en que ambos países tienen el loable propósito del mantenimiento de la paz global y que el mundo tienda a un balance de poder de carácter multilateral.² El retiro de EUA del Acuerdo de París por el Cambio Climático, sería uno de los motivos que ejemplifican para analistas internacionales y medios de comunicación cuáles son las bases de la “alianza” sino-germana que se presenta como “novedosa”. En este trabajo nos diferenciamos de esta posición y nos abocaremos a exponer que las relaciones crecientemente simbióticas entre China y parte del capital alemán se explican por elementos anteriores a que Trump alcanzara la presidencia de Estados Unidos.

En cuanto a lo metodológico, nos queremos distanciar tanto de enfoques economicistas en los cuales las relaciones internacionales son beneficiosas para un país u otro de acuerdo a los signos de la balanzas comerciales bilaterales, o de especialistas en dicha área que toman como unidad de análisis al Estado Nacional,

² Véase: Infobae (5 de julio de 2017); El Confidencial (5 de julio de 2017).

ignorando los diferentes intereses de clase y actores sociales en disputa dentro de un país que bregarán por diferentes tipos de agendas y vínculos con distintos países.

Dado que este trabajo es de carácter exploratorio, nos limitaremos a caracterizar algunos elementos de las relaciones contemporáneas sino-germanas y a exponer cuáles son a nuestro juicio los motivos de la creciente asociación entre ambos países. Pensamos continuar abordando el estudio de los impactos de esta asociación para América latina en trabajos posteriores a pesar de hacerlo de manera incipiente en este.

En una primera sección nos abocamos a describir -a partir de lo avanzado en trabajos anteriores-, las características del desenvolvimiento de China en diferentes áreas a partir de las reformas de 1978 que a nuestro juicio la consolidan como una gran potencia, para luego abordar a partir de la segunda sección las características de los vínculos sino-germanos.³ En una tercera sección describimos cómo a partir de la expansión de proyectos de infraestructura e inversiones chinas en América Latina, se ven beneficiados algunos capitales germanos.

1. La expansión geopolítica y geoeconómica de China⁴

Simultáneamente al contexto histórico en el cual las grandes empresas transnacionales (ET), encontraban conveniente iniciar un proceso de (re)localización geográfica de diferentes etapas en la cadena productiva de una mercancía -que implicó la migración de actividades fabriles hacia donde encontrarán ventajas comparativas para diferentes procesos-, en 1978 el nuevo líder del Partido Comunista de China (PCCh), Deng Xiaoping, iniciaba un período de graduales pero drásticas reformas sociales, económicas y políticas.

En líneas generales, Deng Xiaoping hace explícito su ferviente deseo de reducir la brecha entre el desenvolvimiento industrial y los niveles de consumo entre este

³ La caracterización de la primera sección no pretende ser exhaustiva, sino más bien destacar algunos elementos relevantes para comprender los motivos de ambos países en su apuesta a una agenda conjunta.

⁴ En este trabajo citamos libremente algunos de los trabajos mencionados en la nota al pie N°2.

país y las economías de occidente. Las intenciones del mencionado líder eran convertir a China en una nación a la vanguardia de lo tecnológico y capaz de contrarrestar la tendencia hacia un mundo unipolar liderado por EUA. En este sentido, la clave para lograr el *desarrollo de las fuerzas productivas* en China fue abrazar la apertura comercial y a la inversión extranjera directa (IED).

La propiedad pública y colectiva pasó a coexistir con la familiar, la privada, la extranjera y esquemas mixtos entre los mencionados. Hacia 1980 se crearon en las provincias orientales del país Zonas Económicas Especiales (ZEE) donde se permite la conformación de *joint-ventures* entre grandes ET y firmas de capital chino. Este esquema permitía a las compañías más importantes del planeta llevar adelante algunas etapas de procesos productivos en China sacando provecho de los reducidos salarios reales, pero el gobierno de este país forzaba la transferencia tecnológica hacia las firmas locales de capital estatal. Hacia inicios del siglo XXI el gigante oriental ya había transformado su sector industrial de tal manera que se ha convertido en un exportador de productos con alto contenido tecnológico.

Algunos de los resultados desde un punto de vista productivo y comercial: hacia 1978, la RPCh, tan solo representaba un 2% del producto global, y tras ostentar entre ese año y 2011 tasas acumuladas anuales de crecimiento económico de un promedio del 9%, y a partir del año siguiente entre un 6% y 7% anual, se consolida como la segunda economía del planeta y disputa la primera posición;⁵ también resulta el primer exportador global de manufacturas y el segundo en cuanto a las importaciones, con un 13,8% y un 10,6% de las mismas respectivamente.⁶

Al comienzo del siglo XXI, también se producen dos importantes acontecimientos que no podemos dejar de destacar. El primero de ellos es que en el año 2001

⁵ Medido el PBI a precios corrientes, China ocupa el segundo lugar -detrás de Estados Unidos- desde 2009. Ahora bien, estimaciones del FMI arrojan que si realizamos la medición por Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), ya en 2013 las participaciones globales en el producto de China y Estados Unidos resultaban prácticamente empardadas (un 16,024% y un 16,026% respectivamente), y a partir de 2014, la participación en el PBI medido por PPA de China ya es superior a la de EUA (16,639% frente a un 15,879%), expandiendo hacia 2016 esta distancia (17,859% frente a 15,869%).

⁶ Datos a 2015. Fuente: OMC, 2017.

China ingresa a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y, si bien lo hace como “economía en transición”, su ingreso acelera el incremento de flujos comerciales con todas las áreas del planeta. Aunque entre las grandes potencias existía temor a la competencia de manufacturas chinas, su incorporación se vio favorecida por el interés que genera su mercado con de más de 1.300 millones de habitantes con un poder adquisitivo que ya se proyectaba creciente.⁷

El otro hecho que queremos remarcar es que China inicia una agresiva política de emisión de flujos de IED, convirtiéndose en el segundo país emisor⁸, con el interés explícito de incrementar su presencia económica global. Estas inversiones se dirigían inicialmente a la compra de firmas de capitales occidentales dueñas de patentes o empleadoras de personal altamente capacitado que facilitara la transferencia tecnológica. También se dirigían al aseguramiento del abastecimiento de productos primario-extractivos.⁹

China se consolidó no solamente como una potencia en la faz productiva y comercial. Desde un punto de vista militar, mientras finaliza la construcción de un segundo portaaviones e inicia la de un tercero, ostenta el segundo presupuesto militar del planeta -acaparando un 12% del total global-¹⁰, y un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que le otorga el privilegio de poder vetar resoluciones. Si bien su poderío y gasto no logra acercarse al de Estados Unidos (de un 36% del total global), lo cierto es que desde un punto de vista militar la potencia oriental se encuentra reduciendo sus distancias con la occidental.¹¹

⁷ Es importante remarcar que en diciembre de 2016 se venció el plazo en el cual la OMC debía resolver el cambio de status de China a “Economía de Mercado”. Aspecto que resulta sumamente relevante para la RPCh, y que genera controversias internas en la política de cada país tanto del norte global o sur global, dado que determinadas fracciones del capital acuerdan con ello y otras se verían perjudicadas económicamente.

⁸ Hacia el año 2000 China era el trigésimo tercer emisor de flujos de IED global, transformándose hacia 2016 en el segundo (UNCTAD, 2017).

⁹ Desde inicios del siglo XXI hacia África y desde la segunda década del mismo también a América latina.

¹⁰ Información a 2014 (SIPRI, 2016).

¹¹ Es interesante observar que mientras hacia 2014 la relación de presupuestos militares entre EUA y China era de “3 a 1” (36% del total global frente a un 12%), esta brecha hacia 2008 era de “6 a 1” (EUA acaparaba el 48% del presupuesto militar del planeta y China tan solo el 8%).

Desde el plano financiero, China es el principal poseedor de Reservas Internacionales y además el principal prestamista al Tesoro de Estados Unidos. En la actualidad, la RPCh tiene firmados acuerdos de intercambio de monedas con unos 25 países y 50 Bancos Centrales ya emplean el Renminbi como una de sus monedas de reserva. Ilustra el poderío financiero de China que 109 empresas de las 500 de mayor facturación global son de capitales de aquel país (y en su mayoría estatales o mixtas).¹² Esto le permitió a China exigir en los últimos años la reforma del sistema de instituciones creado por Bretton Woods, y sus esfuerzos derivaron en que el FMI accediera en 2015 al ingreso del Renminbi en los Derechos Especiales de Giro (DEGs) de dicho organismo.

Paralelamente, también formó coaliciones con otros países que desplazaron la influencia financiera estadounidense. Durante 2013 y 2014 se anunció la creación de dos nuevas entidades crediticias internacionales para el financiamiento de proyectos de infraestructura y desarrollo. Ellas son el *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) y el *New Development Bank* (conocido como “Banco de los BRICS”, por ser creado e impulsado por dicho bloque de países). El AIIB se creó -recientemente- para financiar proyectos de infraestructura en Asia, porque la asistencia crediticia del FMI y el Banco Asiático de Desarrollo resultan insuficientes. La mayor parte de su capital inicial fue suministrado por China, lo cual incrementa su capacidad de influencia en la región frente a EUA y Japón, que expresaron reparos ante el lanzamiento del AIIB. Esta entidad crediticia tiene 70 países socios, y entre algunos extra-regionales se destaca al Reino, Francia, Italia, España, Brasil y precisamente también Alemania.

No podemos dejar de agregar, que el gobierno chino destina un importante volumen de recursos al Sistema de Ciencia y Técnica y a las Universidades. También brinda su apoyo a nuevas firmas de tecnología, telecomunicaciones y aplicaciones y comercializadoras por *Internet*. Entre ellas: *Alibaba*, la gigante firma comercializadora ya supera a *Amazon* en facturación; la firma tecnológica *Tencent*, que entre otras cosas ha desarrollado la aplicación *WeChat* -símil a la conocida *WhatsApp*-, juegos y aplicaciones similares a *Facebook* y *Twitter* y no sólo domina el mercado chino y se expande a Asia oriental y el sudeste Asiático, sino que también lo hace

¹² Información a 2017 (FORTUNE Global 500, 2017).

gradualmente en occidente; o el buscador *Baidu*, que incrementa sus índices de utilización en detrimento de *Google*.

A partir de estos datos podemos apreciar cómo China no solamente se consolidó como la “fábrica del mundo” sino también que, sobre la base de ese poderío económico, disputa la primacía del dólar y la capacidad de único gendarme planetario de Estados Unidos. Por ello, a pesar de las asimetrías aún vigentes entre ambas potencias, podemos establecer que nos encontramos en un contexto global de disputa por la primacía hegemónica.

Ante este panorama, la reacción de EUA ha sido intentar frenar la capacidad de influencia de China sobre terceros países (tanto potencias como países del “sur global”). En ese marco, la administración Obama lanzó dos iniciativas de Mega-Acuerdos Regionales (hoy frenadas-canceladas por la administración Trump): el *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)* entre EUA y la UE, y el *Trans-Pacific Partnership (TPP)* entre países de América, del Sudeste asiático y Asia Oriental, en ambos casos excluyendo a China.

La expansión económica y modernización de China ha traído otros efectos: un importante incremento de la población urbana -que hacia 1978 era menor a un 18% del total, y superó el 56% en 2016- y en la esperanza de vida de la población, que pasó de unos 66,5 a 76,1 años para los mismos años.¹³ Adicionalmente se verifica una creciente occidentalización de las pautas de consumo. Así, China se convirtió en el primer consumidor mundial de productos básicos como cobre, aluminio, estaño, zinc, carbón, soja, pescado, carbonato de litio y el segundo consumidor mundial de petróleo -detrás de EUA-, pero fundamentalmente es el principal consumidor mundial de energía. La principal fuente es el carbón, de la cual proviene un 65%.¹⁴ La matriz energética que ostenta el país y su perfil productivo, lo convierten en el primer emisor mundial de gases de efecto invernadero (GEI), liderando en particular las emisiones de Dióxido de Carbono (CO2).

¹³ Datos a 2016 (Banco Mundial, 2017)

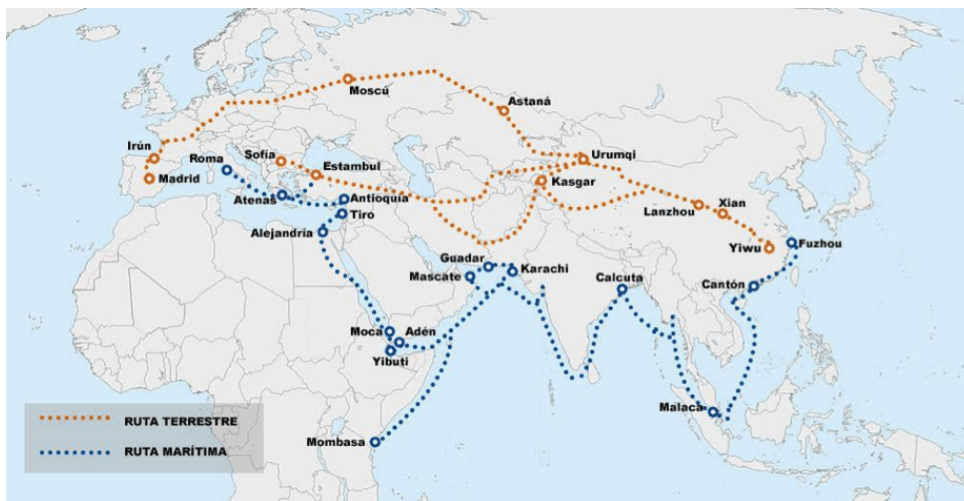
¹⁴ Le siguen el petróleo (20%), plantas hidroeléctricas (8%), gas natural (5%), nuclear (1%) y renovables (1%). Datos a 2012 (EIA, 2016)

Es sobre la base de esta creciente necesidad de minerales, hidrocarburos y alimentos -además de reducir los ritmos de extracción de la naturaleza en el propio territorio-, que para China resulta estratégico el abastecimiento de los productos primario-extractivos, así como también el incremento de la participación en su matriz energética de energías que no sean las fósiles. En este marco, el país oriental encara un plan de expansión de varios tipos de energías no fósiles, que incluyen aquellas que cumplen la característica de ser renovables -y al mismo tiempo, sustentables (como la fotovoltaica y eólica)-, pero también la energía nuclear y grandes represas hidroeléctricas. Además realiza importantes esfuerzos por reducir la intensidad energética.

En cuanto a la transición energética, es importante mencionar que precisamente Alemania y China son dos de los países que ostentan el liderazgo tecnológico en ese sentido. Actualmente en Alemania el 30% de la electricidad es originada por rotores eólicos y paneles solares (Fornillo, 2016), y se proyecta que hacia el año 2050 esta cifra ascienda al 80%. Por su parte, China viene realizando desde el año 2008 importantes inversiones en este tipo de energías, y a pesar de ser el principal consumidor global de energía y primer emisor de GEIs, hacia 2014 resulta el principal productor mundial de energía geotérmica, eólica, hidroeléctrica y el segundo en cuando a paneles solares (Fornillo 2016), aunque ya para 2016 ocuparía también la primera posición en este último rubro (REVE, 2017).

China transformará drásticamente tanto el tablero de la Economía Política Internacional, como la integración física entre países y la agenda global de la seguridad y hasta ambiental. Se trata de la denominada “Nueva Ruta de la Seda”. Como es de conocimiento popular, la antigua “Ruta de la Seda” consistía en una serie de caminos que comunicaban China con grandes extensiones de Asia y llegaba hasta Europa. Pues bien, en el año 2013 Xi Jinping anunció el impulso de una Nueva Ruta de la Seda; esto es un cinturón económico compuesto por ferrocarriles, ductos de petróleo y gas y otras megaobras de infraestructura. La Nueva Ruta de la Seda involucra a más 65 países que incluyen unos dos tercios de la población global. Uniría a China con ciudades como Moscú, Rotterdam, Venecia, Roma o Madrid. La Nueva Ruta de la Seda también incluye a varios del norte de África de los cuales China se abastece de importante productos primario-extractivos. Como parte de esta inicia-

tiva, Xi Jinping también anunció el lanzamiento de la Nueva Ruta Marítima de la Seda. Esto es una red de puertos e infraestructura costera a lo largo del Mar de China Meridional, el Golfo de Bengala y Mar Árabe en el Océano Índico, para también alcanzar el Mar Mediterráneo.



Extraído de <https://www.mirarchina.com/la-nueva-ruta-de-la-seda/>

Para el despliegue de estos megaproyectos de infraestructura es precisamente que ha impulsado el AIIB, pero adicionalmente también ha creado el Fondo de la Ruta de la Seda (FRS), que cuenta con una financiación de US\$ 40.000 millones.

Sobre la Nueva Ruta de la Seda, Rocha Pino (2016) aporta un interesante análisis, en el que menciona que mientras EUA avanzaba en dicho año con proyectos como el TTP o el TTIP, China lo hacía con uno no regido por la normativa tradicional de acuerdos comerciales o de inversión, ya que el proyecto del Cinturón Económico es de carácter flexible y privilegia la integración física y múltiples proyectos económicos e intereses de varios países y actores que allí se articulan.

Hasta aquí hemos podido hacer explícito que caracterizamos a la RPCh como una potencia en ascenso, sobre la cual no estamos expresando bajo ningún concepto que esté llamada a “reemplazar” en un orden global unipolar al rectorado de

EUA. De hecho, siguiendo a teóricos de las Relaciones Internacionales como a Oviedo (2004) y Bolinaga (2013), nos distanciamos de los análisis que caracterizan al orden global como “unipolar”, o “multipolar”, y adoptamos la categoría que ellos emplean, afirmando la existencia de un orden global con carácter “oligopólico”, en el cual EUA ejerce el liderazgo de un “directorio de grandes potencias” como grupo reducido, cumpliendo un rol de *primus inter pares*. Los autores mencionados se refieren a este liderazgo como “primacía hegemónica”. Desde nuestra óptica (Svampa y Slipak, 2016), China ingresa a este directorio de grandes potencias hacia inicios del siglo XXI, pero lo hace como un miembro que no pretende cuestionar las instituciones globales, pero que sí viene a afirmar la necesidad de su empoderamiento en las mismas. En este marco, la RPCh necesita entretejer permanentemente alianzas, teniendo una política activa tanto hacia potencias, como así también programas de financiamiento dirigidos a conformar a los sectores dominantes de los países de la periferia o potencias intermedias.

En suma, China necesita de aliados en las instituciones globales, pero al mismo tiempo para su política de ascenso requiere encontrarse a la vanguardia en tecnologías y procesos productivos vinculados con nuevas energías. Al mismo tiempo lleva adelante políticas para garantizarse su autoabastecimiento energético y alimentario y reducir sus niveles de emisión de GEIs y contaminación en general.

2. Las relaciones entre China y Alemania

Como mencionamos en la introducción, hacia 2017 proliferan en los medios de comunicación noticias que explican que ante las posiciones de “rechazo a la globalización” por parte de Donald Trump, su política está orientada al retorno de establecimientos fabriles a EUA y a una menor demanda de productos de terceros países, una menor propensión al otorgamiento de préstamos y fundamentalmente dos aspectos que, según desde la retórica, laceran los “principios europeos”: su retiro de compromisos vinculados con el Acuerdo de París en relación con el Cambio Climático y el anuncio de incremento de presupuesto militar y operaciones en terceros países.

La especial dedicación alemana a los vínculos con China no es novedosa. Ya el Canciller Gerhard Schröder (1998-2005) había prestado atención a los vínculos sino-germanos, visitando el país oriental. Sin embargo uno de los hitos salientes que ayudaron a definir la actual configuración de las relaciones económicas y políticas contemporáneas entre estos dos países, fue la celebración en 2011 de la primera consulta intergubernamental entre China y Alemania (ya con Angela Merkel como Canciller). La misma se concretó durante la visita del entonces Primer Ministro Wen Jiabao a Alemania con otros 13 ministros. Las reuniones estuvieron centradas sobre la cooperación económica y tecnológica. Hasta aquel entonces Alemania había celebrado este tipo de reuniones de trabajo exclusivamente con Francia, Italia, Israel, India, Polonia Rusia y España.¹⁵

Si bien es cierto que hacia 2007 se habían producido tensiones bilaterales por el recibimiento de Angela Merkel al Dalai Lama y manifestaciones de la Canciller cuestionando la política de Derechos Humanos de la RPCh y en favor de los reclamos tibetanos, ya antes de la visita de Wen Jiabao en 2011 Alemania y China exponían crecientes vínculos comerciales.¹⁶

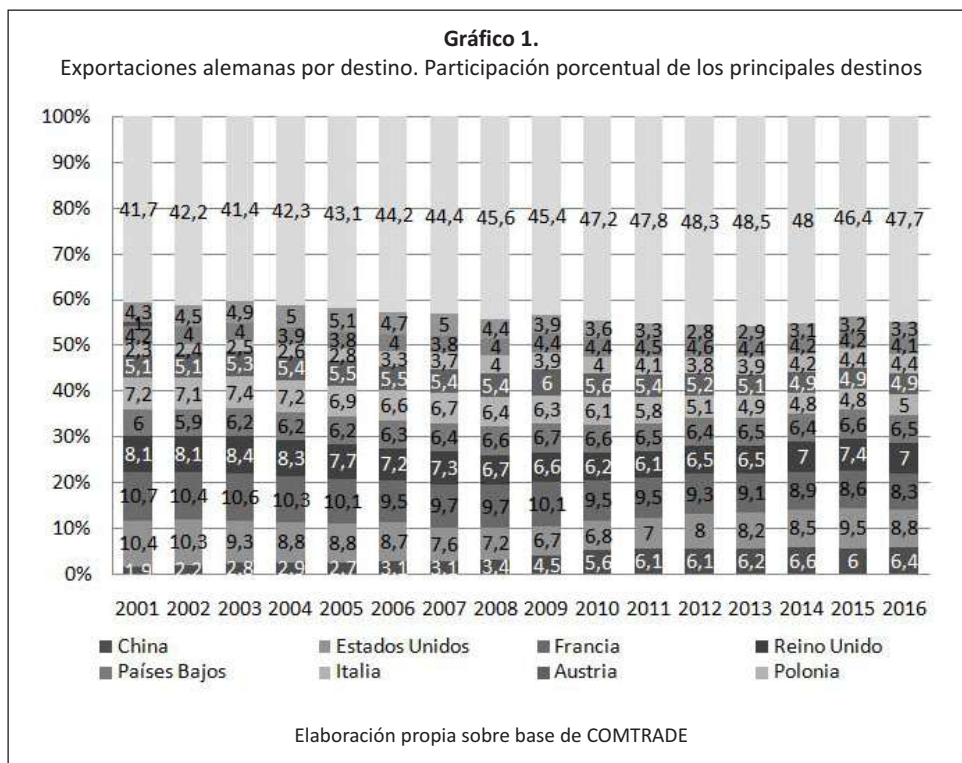
En esta sección apuntamos a dar cuenta de cuáles son los intereses comunes que tienen ambos países y por qué cada uno de ellos percibe al otro como un “aliado estratégico”, poniendo énfasis en intentar explicar por qué Alemania no expone el rechazo a China que muestran EUA y Japón. También desde luego marcar algunos puntos de tensión en la relación.

2.1. ¿Un esbozo desde lo comercial?

Como mencionamos en la sección precedente, al momento del ingreso de la RPCh a la OMC el temor de occidente era su imposibilidad de competir con las manufacturas provenientes de China y la pérdida de terceros mercados ante la apertura. Sin embargo, el potencial acceso a un mercado con más de 1.300 millones de habitantes resultaba un aliciente suficiente para adherir al ingreso del país oriental.

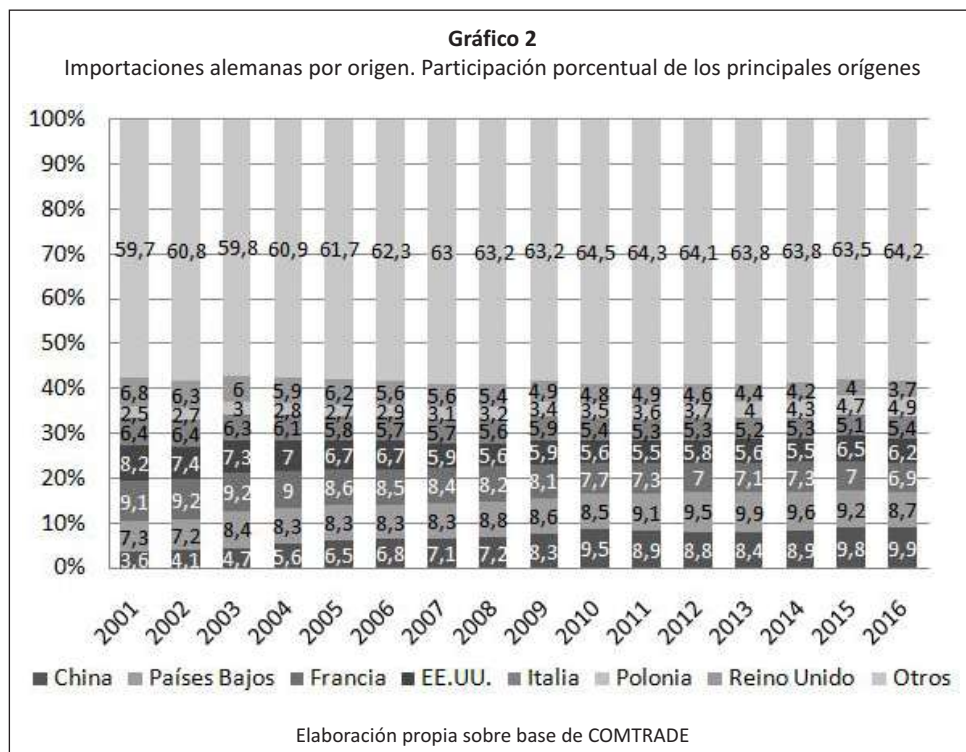
¹⁵ Véase DW, 2011.

¹⁶ Alemania ya era el principal socio comercial europeo de China.



El **gráfico 1** nos expone que efectivamente al momento del ingreso de la RPC a la OMC, este país no era uno de los destinos más relevantes de las exportaciones alemanas, representando menos de un 2% de las mismas, mientras que hacia el año 2016, China ya es el quinto destino de exportaciones alemanas, con una participación del 6,4 por ciento.

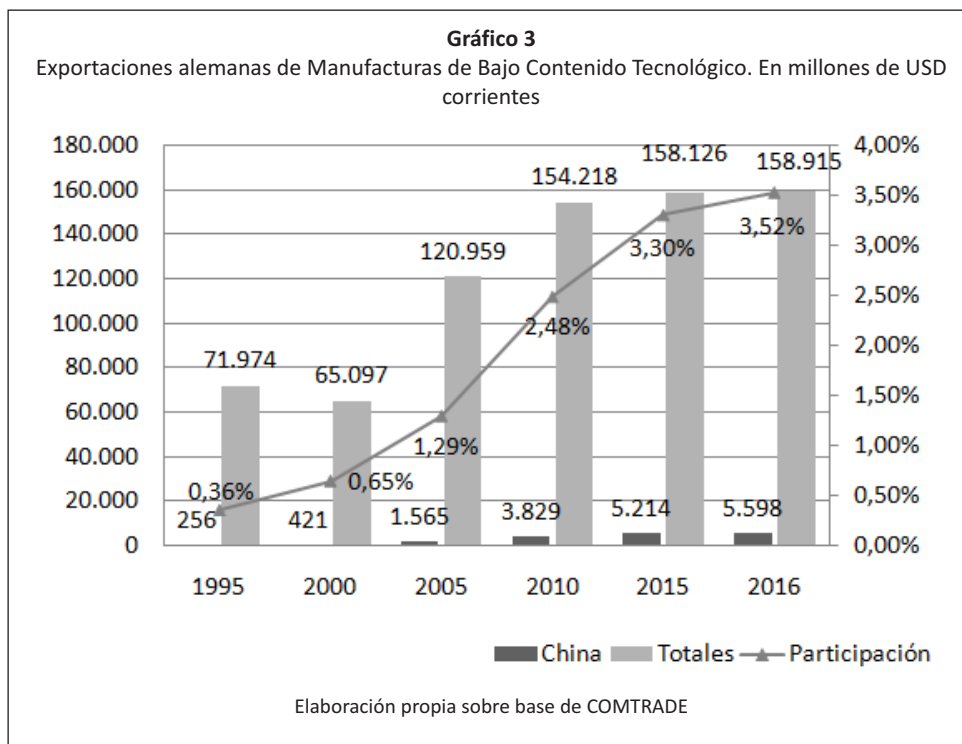
Otro de los elementos que no podemos dejar de destacar es que el crecimiento de la relevancia de China como destino de las exportaciones alemanas se produce luego de la crisis de 2008, cuando Estados Unidos y Europa merman su demanda. Hans Kundnani y Jonas Parello-Plesner (2012) explican que desde la reunificación alemana, su crecimiento económico es altamente dependiente de exportaciones (establecen que un 50% de su PBI se explica por exportaciones), y que en la inme-



diata poscrisis de 2008, las exportaciones alemanas a China permiten explicar medio punto porcentual de crecimiento económico. Según estos autores, la dependencia del crecimiento económico alemán de sus exportaciones a China resultaría creciente.

El **gráfico 2** nos expone que como contrapartida, la RPCh ha logrado incrementar su cuota en el mercado alemán como origen de importaciones.

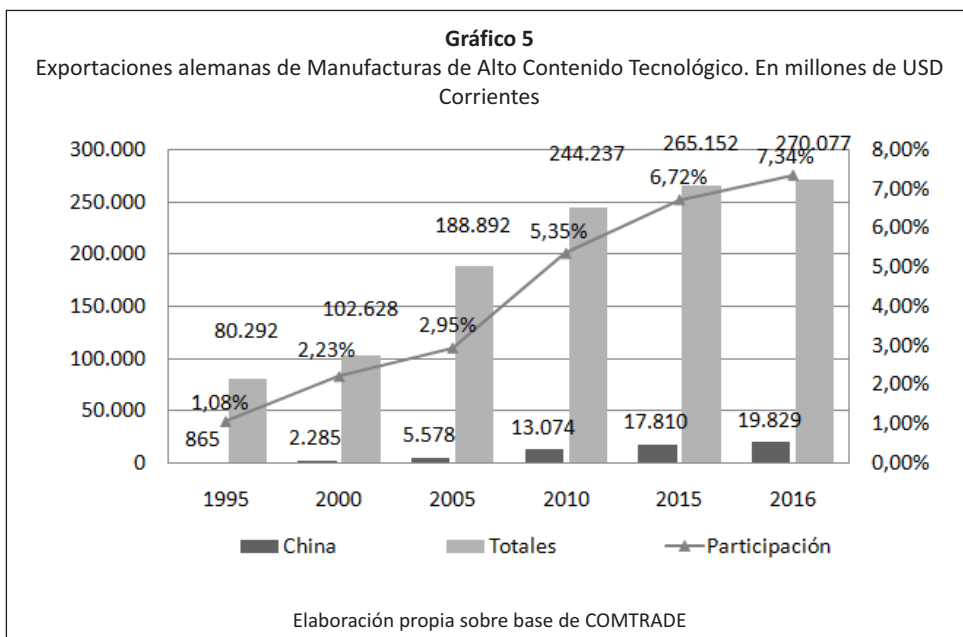
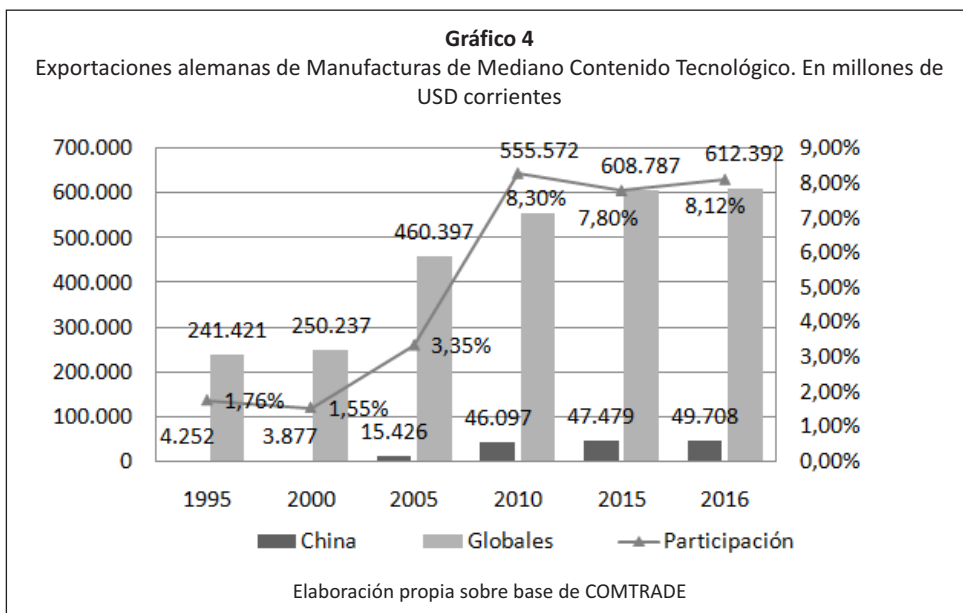
El **cuadro anexo 1** expone el importante crecimiento del volumen de comercio entre ambos países y en la cantidad de productos transados totales. Por otra parte agregamos en el mismo la evolución del índice de Grubel – Lloyd (a partir de una elaboración propia explicada en la Nota Metodológica 1), evidenciando que dichos flujos comerciales son crecientemente de carácter intraindustrial.



Los **gráficos 3, 4 y 5** nos exponen la evolución de las exportaciones totales alemanas al mundo y a China de Manufacturas de Bajo Contenido Tecnológico (MBT), Mediano (MMT) y Alto (Alto) para años seleccionados desde 1995 a 2016.¹⁷

Como podemos apreciar en los gráficos, China no sólo incrementa su relevancia en la participación de las exportaciones alemanas, sino que también lo hace especialmente en Manufacturas de Alto Contenido Tecnológico.

¹⁷ Elaboramos dichos gráficos a partir de datos extraídos de COMTRADE, empleando la clasificación que elabora Sanjaya Lall y emplea CEPAL de los productos según el Clasificador Uniforme del Comercio Internacional (CUCI), Revisión 2. En la Nota Metodológica 2, se encuentra el listado de artículos que se incluyen en cada categoría.



Esta complementariedad en lo comercial que exponemos con los datos precedentes, sostiene el argumento de Kundnani y Parello-Plesner (2012) sobre la dependencia del crecimiento alemán de sus exportaciones a China y sería -según estos autores- uno de los factores que explican el relajamiento de algunas exigencias del país germano a la RPCh en materia de Derechos Humanos, o incluso disculparse en privado por la posición de Merkel sobre el Tibet en 2007. A nuestro juicio la explicación es ciertamente razonable, ya que una economía exportadora como Alemania efectivamente se encontró en 2008 con que sus mercados tradicionales reducían su demanda de importaciones, resultando el mercado chino una garantía de “salida” de la crisis. Ahora bien, resta explicar el motivo del éxito alemán en la colocación de estos productos en un país como China en el cual la productividad del trabajo se incrementa a ritmos incesantes.

Además del importante viraje de Alemania en cuanto a sus cuestionamientos de la política de Derechos Humanos de China, no podemos dejar de destacar que con el cierre o aislamiento de EUA, Alemania ha pasado a ser uno de los países de Europa (junto con Reino Unido) que apoyan la aceptación de China como “Economía de Mercado” en la OMC (Laufer, 2017).

2.2. Asociaciones comerciales entre empresas

En un documento en el cual la CEPAL (2011) realiza una caracterización de los flujos de IED salientes de China, encuentra que previo a la crisis de 2008 los gobiernos de países como EUA o Inglaterra, intentaban evitar la compra de activos de empresas que se encontraran en la frontera del conocimiento por parte de China. Como mencionamos con anterioridad, la lógica de la compra de firmas occidentales radicaba (y radica) en el acceso a posiciones de mercado, a patentes y a conocimiento sobre procesos. Un ejemplo que siguió esta(s) lógica(s), ha sido la adquisición de la división de computadoras de IBM por parte de *Lenovo* en 2005 (o la adquisición a *Google* de *Motorola* en 2014 por parte de la misma *Lenovo*). Sin embargo, hay otras adquisiciones que siguen otra lógica: en 2015, la firma italiana de neumáticos *Pirelli* y la estatal *China National Chemical Corporation (ChemChina)*, anunciaron que la primera le vendía más de un cuarto de las acciones a la firma oriental. Gracias a este tipo de tratos, la firma italiana accede con mayor facilidad

al mercado chino, y la estatal china a parte del mercado europeo y los saberes de Pirelli.

Pues bien, en el caso alemán abundan los ejemplos que siguen esta última lógica. Recientemente la firma alemana *Audi* en conjunto con el *joint venture* entre *FAW Group Corporation* y *Volkswagen*, confirmó que han firmado acuerdos tripartitos con las empresas tecnológicas *Alibaba*, *Baidu* y *Tencent*, para realizar en China investigaciones vinculadas con el desarrollo de la plataforma Internet-Vehículo, análisis de datos y transporte urbano inteligente. *Audi* tiene gran parte de sus instalaciones de I+D en la propia RPCh, y manifestaron que como parte de este acuerdo también investigarán sobre conducción autónoma, vehículos con servicios digitales y que empleen nuevas energías. Los automóviles *Audi* en China ya incluyen *softwares* con aplicaciones de *Alibaba* y, a partir de estos acuerdos, también agregarían *Baidu* y *WeChat*.

De los ejemplos anteriores podemos observar que gracias a la expectativa de ingreso al mercado chino por parte de las transnacionales de países como Italia, Estados Unidos o Alemania, las firmas del primer país (en muchos casos estatales y en otro privadas, pero con un importante apoyo financiero del gobierno), logran acceder a conocimientos vinculados con nuevas tecnologías y las etapas de diseño y comercialización de las cadenas de valor.

Otro elemento a considerar es que Alemania es el país europeo con más filiales de capitales propios instalados en la RPCh. Entre otras firmas, operan allí la firma de telecomunicaciones *Deutsche Telekom*; la aseguradora *Munich RE*; la distribuidora *Metro AG* (que en Europa ocupa la tercera posición en su rubro sólo detrás de *Tesco* y *Carrefour*); la química *BASF*; la gigante de varios rubros *Siemens*; el Grupo *Allianz*, abocado a los servicios financieros; las automotrices *BMW*, *Daimler* y *Volkswagen*; y la energética E.ON.

En cada instancia de reunión bilateral con la RPCh, el gobierno alemán intenta conseguir contratos para sus firmas de infraestructura y las mejores condiciones posibles para las operaciones de sus empresas. Por ejemplo, lograr un contrato para la construcción de un tren de alta velocidad de levitación magnética (maglev)

en *Shanghai* a favor de *Siemens* y *Thyssenkrupp*. Lo interesante es que habiéndose construido el primer maglev en China con tecnología alemana, en 2016 China ya anunciaba la construcción de un tren de estas características con tecnología propia.¹⁸

Podríamos seguir enumerando una importante cantidad de ejemplos, pero no queremos dejar de mencionar uno de los acuerdos más relevantes, que incluso retomaremos en secciones posteriores: recientemente *Siemens* firmó un acuerdo de cooperación con la gigante *China National Machinery Industry* (conocida como *Sinomach*), que a su vez es la controlante de grandes empresas de infraestructura, construcción y energía como la *China Machinery Engineering Corporation (CMEC)* y la *China CAMC Engineering*. Ambas con importantísimos contratos de infraestructuras varias en diferentes regiones del planeta. El acuerdo entre *Siemens* y este consorcio básicamente consiste en la transferencia tecnológica a cambio de la posibilidad del desarrollo conjunto de negocios en terceros países, incluyendo los proyectos vinculados con la Ruta de la Seda, llamados a movilizar importantes volúmenes de dinero.¹⁹

2.3. Compra de firmas germanas por parte de China

De acuerdo con lo que venimos señalando en la primera sección y en trabajos anteriores (Slipak, 2014a; Svampa y Slipak, 2016), a partir de inicios del siglo XXI la emisión de flujos de IED por parte del país oriental cumple varios roles económicos y geoestratégicos en la política de la RPCh. Para la IED orientada a las potencias tradicionales destacamos la compra de firmas con un importante posicionamiento de mercado, pero fundamentalmente desde el último lustro la adquisición de firmas propietarias de patentes, laboratorios de investigación y personal altamente calificado, en lo que se ha convertido en un aspecto más de la disputa hegemónica con Estados Unidos.²⁰

¹⁸ Véase Emol, 2016.

¹⁹ Véase información de prensa en la web de Siemens: http://w1.siemens.com.cn/news_en/news_articles_en/3367.aspx

²⁰ De hecho en EUA contemplan fijar trabas comerciales a China según los resultados de una demanda al país por robo tecnológico. Ahora bien, Noyola Rodríguez (2017), destaca que ante ello China podría res-

En relación con Europa, Laufer (2017) destaca que durante el año 2016 arribaron al continente más de US\$ 40.000 millones en concepto de IED (mayoritariamente la compra de firmas), de los cuales casi un tercio se radicó precisamente en Alemania. Sin embargo, más allá de esta explosión reciente, Alemania es el segundo destino en Europa de flujos de IED china para todo el período 2000 – 2016²¹ comparando un 18,8% de la misma (Martínez, 2017).

Acorde con un informe de *European Think-tank Network on China* (2017) -conformado por numerosas instituciones académicas de diferentes países de la UE-, el interés chino en Europa y Alemania en particular, resulta fundamentalmente empoderarse desde lo tecnológico, adquiriendo firmas de sectores intensivos en el uso de tecnología y con personal altamente calificado. El mismo informe también destaca que otro criterio que siguen estas inversiones es que las mismas permitan la colocación de productos chinos no sólo en Europa, sino también en América latina y África. Este informe menciona además que para el período 2000 – 2014, las compras del país asiático en Alemania se orientaban a firmas pequeñas y medianas, y luego del año 2015 pasan a concentrarse en grandes empresas, con operaciones que superan los EU 500 millones en cada caso. También se identifica que para el período comprendido entre enero de 2015 y junio de 2017 los flujos de IED ingresantes se concentraron en un 40% en maquinaria y equipos, seguidos por el sector automotriz con un 15 por ciento.

Entre otras compras que permiten a China el acceso a tecnología podemos destacar la adquisición en 2017 de la división de motores de *Bosch* por parte del grupo de maquinaria minera *Zhengzhou* y la *China Renaissance Capital Investment*. Con esta adquisición dichas firmas pasan a controlar unas 16 fábricas -con 7.000 empleados-, dispersas en 14 países. Al mismo tiempo la firma fabricante de robots, *Kuka*, ha sido adquirida por el *Midea* (del rubro de electrodomésticos) y el fabricante de máquinas *KraussMaffei* por *ChemChina*; ambas operaciones en 2016. Nótese que la experiencia y trayectoria en la fabricación de maquinaria y equipos con alto contenido tecnológico de estas firmas germanas es innegable.

ponder vendiendo bonos de Tesoro de EUA -provocando un derrumbe de su precio-, o incluso profundizar su estrategia de desdolarización global.

²¹ El primero resultó Gran Bretaña

En otro tipo de estrategia para el acceso a saberes estratégicos, en 2016 el grupo *Beijing Enterprises* adquirió la firma *EEW Energy from waste*, firma especializada en el tratamiento de residuos y generación de energía a partir de los mismos, también considerada una de las firmas líderes en tecnología para filtrar emisiones de CO₂ -aspecto de especial interés de la RPCh, consignado en los últimos dos planes quinquenales-.

Siguiendo el criterio de comprar firmas que permitan el acceso a mercados, un consorcio de firmas chinas -entre las que se destaca el fabricante de iluminación de alta tecnología, *MLS*-, le adquirió al grupo *OSRAM* la firma *Ledvance*, que comercializa productos de iluminación en más de 120 países. Lo relevante de este tipo de compras es el acceso a posiciones de mercado relevantes.

Las compras no se remiten exclusivamente a fabricantes de productos con alto o mediano contenido tecnológico, sino que también incluyen infraestructura. Por ejemplo, el conglomerado *China HNA* ha adquirido casi un 10% de las acciones del tradicional banco alemán *Deutsche Bank* y el 82,5% del aeropuerto de *Hahn*, lo que sin duda puede implicar un trato o “ventana” diferencial para las firmas de la RPCh en Europa.

Ante este despliegue, en Alemania ya se escuchan voces de rechazo a la compra de firmas tradicionales por parte del capital chino, y existen propuestas para limitar su accionar (Martínez, 2017). Este punto, genera controversias y disputas entre los propios capitalistas alemanes, ya que en algunos casos depositan sus esperanzas en que estas inyecciones de capital chino con participaciones accionarias puedan implicar su ingreso al mercado oriental. Al mismo tiempo el temor por la adquisición de tecnologías también se manifiesta.

2.4. Dos puntos de tensión: las energías renovables y las tierras raras

La (in)sustentabilidad del patrón de crecimiento global sobre la base de energías fósiles, genera que los conocimientos necesarios para la producción de maquinaria asociada con las energías renovables y sustentables se encuentren en el corazón de un nuevo paradigma tecnoproductivo. El manejo de estos conociemien-

tos otorgará una posición estratégica tanto en términos geopolíticos como en materia de economía política internacional.

En cuanto a la energía solar debemos destacar que China comienza a realizar inversiones en este rubro, precisamente cuando una de las grandes potencias tecnológicas en el mundo, Alemania, no podía producir el total de su creciente demanda interna al interior de sus fronteras y es por ello que realiza convenios con firmas chinas para instalarse en el país oriental y aprovechar la escala productiva. El gobierno de la RPCh supo detectar la oportunidad para hacerse de tecnologías y lanzó un programa de estímulos fiscales a la actividad y en adición a ello compró firmas transnacionales abocadas a la actividad y contrató científicos de importante trayectoria. El resultado es claro: en la actualidad es tal la competitividad -y capacidad de introducir mejoras productivas- por parte de China que su solo ingreso en este mercado explica que entre 2008 y 2013 los precios de los paneles solares hayan caído un 80% por la abultada oferta de los mismos (Fialka, 2016).²²

Ante esto, la reacción de varias firmas alemanas fue interponer hacia 2012 en la Unión Europea demandas *anti-dumping* contra China. Lo paradójico es que los paneles provenientes de China que recibían las denuncias tenían insumos importados desde la propia Alemania. Luego de que varios analistas alemanes no encontraran sentido a las demandas, finalmente fueron retiradas. El punto vinculado con el control de estos saberes relacionados con la fabricación de paneles, como así también de rotores eólicos, termina siendo un elemento permanente de tensión entre ambos países. De igual modo, a pesar de los fluidos intercambios comerciales en las cadenas de valor vinculadas con las baterías y acumuladores de energía, rivalizan en cuanto al control de los saberes en esta materia.

China y Alemania no sólo poseen disputas en el área de los saberes, sino también en relación con el control de los recursos. Actualmente la mayor parte de los

²² Para puntualizar, la capacidad de generación por parte de China de este tipo de energía es de 77,42 millones de kilovatios, gracias a la reciente instalación de 34,54 millones de kilovatios a lo largo de 2016. Con esta capacidad se convierte en el líder mundial, pero curiosamente representa tan sólo el 1% del total de la energía primaria de China. Los planes de este país son agregar al 2020 110 millones de kilovatios de este tipo de energía (REVE, 2017).

productos vinculados a estas nuevas energías e incluso otros productos con un alto contenido tecnológico, emplean minerales que se han denominado “Tierras Raras”. Las tierras raras son un grupo de 17 elementos químicos (15 del grupo de los lantánidos junto con el itrio y escandio) que se emplean como insumos en actividades económicas sumamente diversas como pantallas de cristal líquido, láseres, baterías de vehículos híbridos, celulares, paneles solares, lámparas de bajo consumo, fibra óptica, aleaciones relevantes para la industria militar, turbinas eólicas, imanes, entre otros productos que se destacan por poseer demanda creciente. Lo notable en el caso de las tierras raras es que se estima que la RPCh posee más de un 90% de las reservas mundiales probadas de estos elementos. Las economías de Estados Unidos, Alemania, Japón y otros países de Asia Oriental y el Sudeste Asiático -en especial la nipona- son sumamente dependientes de las importaciones de tierras raras provenientes de China, y este último en varias ocasiones ha dejado de realizarle exportaciones al momento de intensificarse la conflictividad por las Islas Diaoyu o Senkaku (Ríos, 2013), lo cual demuestra una capacidad de coerción muy importante en favor de China. Un distanciamiento político de China, implica la necesidad de aseguramiento de este producto, sin el cual las propias industrias que Alemania pretende proteger no podrían desarrollarse al momento con seguridad.

3. ¿Presencia conjunta sino-germana en terceros países? Un esbozo de exposición de algunos beneficios para el capital alemán de la expansión de China en la periferia.

Dada la creciente necesidad de la RPCh de productos primario extractivos que hemos descrito en la primera sección, desde finales del siglo XX pero especialmente a inicios del siglo XXI, se produce un notable incremento de las exportaciones de productos primario-extractivos de América latina a China. Sobre la base de sus asimetrías con esa región y su poder de negociación, la RPCh también logra expandir su posición como proveedor de manufacturas, en detrimento de EUA, Japón y algunos países de Europa Occidental.

Consolidada la relación comercial, hacia inicios de la década de 2010 comienza a verificarse en América latina un importantísimo flujo de IED proveniente de China

dirigida fundamentalmente al desarrollo de actividades primario-extractivas.²³ A este tipo de inversiones prosiguieron otras orientadas a actividades de apoyo de ellas, fundamentalmente infraestructura. Hacia inicios de 2015 se realiza una cantidad muy numerosa de anuncios de megaobras ferroviarias (o canales) y proyectos energéticos que van desde la construcción o financiamiento de represas, centrales nucleares o parques de energía eólica o fotovoltaica.²⁴

Gran parte de las firmas que en América latina desarrollan los proyectos de infraestructura o vinculados con el sector energético son subsidiarias del mencionado grupo *Sinomach* con el cual, como especificamos, *Siemens* tiene firmados acuerdos para la transferencia tecnológica y de desarrollo conjunto de proyectos en terceros países.

Subsidiarias de este grupo por ejemplo están a cargo de la remodelación en la Argentina del Ferrocarril Belgrano Cargas, o han llevado adelante en Venezuela la construcción de la planta de Generación Termoeléctrica El Vigía. En este caso, la subsidiaria *CAMC Engineering*, se ocupa de la construcción y obtiene el financiamiento, pero los dos Turbogeneradores de 200 MW fueron fabricados en Berlín por *Siemens* como parte de los acuerdos que mencionamos (Siemens, 2011). En Bolivia, mientras *CAMC Engineering* también construye una planta de extracción de Cloruro de Potasio en el Salar de Uyuni (planta que es propiedad del Estado Plurinacional de Bolivia), la maquinaria y equipamiento es provista también por *Siemens* y empresas alemanas.

Si a estos casos latinoamericanos adicionamos las obras realizadas vinculadas a la propia urbanización de la RPCh o posibles proyectos conjuntos vinculados a la Ruta de la Seda, podemos apreciar cómo del despliegue de proyectos de infraestructura y financiamientos a cargo de firmas estatales chinas, en algunos casos grandes firmas alemanas salen beneficiadas.

²³ Destacándose el sector hidrocarburífero.

²⁴ Realizamos una caracterización detallada de los vínculos sino-latinoamericanos en: Slipak, 2014a y Svampa y Slipak, 2016.

4. Reflexiones parciales

En este trabajo nos hemos dedicado a abordar de manera exploratoria las características de los vínculos políticos y económicos entre la República Popular de China y Alemania. En el caso del primer país, lo hemos caracterizado como una gran potencia en ascenso y que, con diferentes acciones, se presenta como desafiante de la primacía hegemónica de Estados Unidos en el orden global. Desde nuestra óptica, China no tiene las intenciones de entablar una confrontación directa con EUA, pero creemos haber expuesto en la primera de las secciones cómo gradualmente va reduciendo sus asimetrías de poder con la potencia norteamericana y horadando sus capacidades sobre terceros países.

Para el caso alemán, creemos haber introducido en este texto algunos puntos que pueden generar tensión entre diferentes tipos de capitales de ese país en relación con China, de manera tal que el gobierno de dicho país -en afán de representar y conformar a diferentes intereses de distintas fracciones de capital-, mantenga una política ambigua en relación con el gigante oriental. Por un lado, la alta dependencia exportadora de su economía y el interés de diversas firmas exportadoras de productos industriales con alto contenido tecnológico o de servicios que operan en la propia China, pueden resultar elementos condicionantes para los líderes germanos a la hora de entablar negociaciones con la RPCh. Al mismo tiempo, otras fracciones de capital y funcionarios políticos expresan preocupaciones por el abrupto crecimiento de los flujos de IED orientados a sectores estratégicos como infraestructura, el financiero, los intensivos en tecnología y los vinculados con la transición energética.

En relación a la periferia, pudimos observar que la importante expansión de proyectos de infraestructura que despliega China en América latina, Eurasia y Norte de África en relación con la Ruta de la Seda, puede beneficiar a ciertos sectores del capital alemán -como ejemplificamos con el caso de la tradicional firma *Siemens*-, y este factor puede generar que la estrategia de funcionarios gubernamentales alemanes frente a China pueda ser intentar potenciar estas asociaciones, de manera tal que a diferencia de lo que sucede para EUA, la expansión geopolítica y geoeconómica de esta gran potencia de oriente no implique pérdida de mercados e influencia política en la periferia.

En todo caso, esperamos que este trabajo sea una pequeña contribución para exponer la necesidad de analizar los vínculos entre países dejando de tener en cuenta a los mismos como unidad de análisis (sean los “estados-nación”, o sus balances comerciales), sino desde un marco en el que no se desvanezcan las pujas de intereses entre sectores subalternos y dominantes en cada uno de ellos y entre las propias fracciones de los últimos, y en el cual la política de las cancillerías no necesariamente responde a un interés homogéneo, sino más bien a resultados de las presiones de diferentes sectores.

Bibliografía

- Arancón, F. (2014). “El collar de perlas de China: geopolítica del Índico”. En *El Orden Mundial en el Siglo XXI*. Recuperado de: <http://elordenmundial.com/2014/03/28/el-collar-de-perlas-chino/>
- Auto Revista (2016, 20 de septiembre). “Audi cooperará con Alibaba, Baidu y Tencent en el coche conectado”. Recuperado de: http://www.auto-revista.com/es/notices/2016/09/audi-cooperara-con-alibaba-baidu-y-tencent-en-el-coche-conectado-120001.php#.WL_N5Ds1_IU
- BBC Mundo (2016, 19 de agosto). “Qué hace Tencent, la compañía tecnológica más grande y rica de China”. Recuperado de: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-37132239>
- Bolinaga, L. (2013). *China y el epicentro del Pacífico Norte*, Buenos Aires, Editorial Teseo.
- Bolinaga, L. y Slipak, A. (2015) “El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino” en *Revista Problemas del Desarrollo* 183 V 46, Octubre-diciembre de 2015. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.
- Bruckmann, M. (2012). *Recursos naturales y la geopolítica de la integración Sudamericana*. Instituto de Altos Estudios Nacionales, Universidad de Postgrado del Estado.
- Breuer, R. y Papaleo, C. (27 de julio de 2012). “Competencia China: el lado oscuro de la energía solar”. *DW*. Recuperado de: <http://www.dw.com/es/competencia-china-el-lado-oscurο-de-la-energ%C3%ADa-solar/a-16126777>
- Buira, A. (2011). “China en las finanzas internacionales” en Navarrete J. (Coord.) *La huella global de China. Interacciones internacionales de una potencia global*. Universidad Nacional Autónoma de México. México DF.

- CEPAL (2010a): *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, Documento Informativo*, cap. III, pp.141-186, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- DW (27 de junio de 2011). “Primeras consultas germano-chinas: entre economía y derechos humanos”. Recuperado de: <http://www.dw.com/es/primeras-consultas-germano-chinas-entre-econom%C3%ADa-y-derechos-humanos/a-15193155>
- El Confidencial (5 de julio de 2017). “Merkel se reúne con Xi, dispuesto a consolidar relación estratégica ante el G20”. Recuperado de: <http://tinyurl.com/yd7f6fw7>
- Emol (3 de febrero de 2016). “China probará su primer tren de levitación magnética de fabricación local”. Recuperado de: <http://www.emol.com/noticias/Tecnologia/2016/02/03/786625/China-probar-su-primer-tren-de-levitacion-magnetica-de-fabricacion-nacional.html>
- European Think-tank Network on China (2017). “Chinese Investment in Europe. A Country-Level Approach” Documento. French Institute of International Relations, Elcano Royal Institute, Mercator Institute for China Studies. Diciembre de 2017.
- Fialka, J. (2016, 19 de diciembre). “Why China is dominating the Solar Industry”. *Scientific American*. Recuperado de: <https://www.scientificamerican.com/article/why-china-is-dominating-the-solar-industry/>
- Fornillo, B. (2016). *Sudamérica Futuro. China global, transición energética y posdesarrollo*. Editorial El Colectivo y CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Fuhr, L.; Schalatek, L.; Verolme, H.; Santos, M.; Bugonovic, D. (2016). « La COP 21 y el Acuerdo de París: Una fuerza que despierta” publicado por Heinrich Böll Stiftung.
- Globovisión (13 de junio de 2016). “China y Alemania relajan sus tensiones comerciales con 24 acuerdos económicos”. Recuperado de: <http://tinyurl.com/y95gvdmv>
- Hidalgo Martínez, M. Á. y Xian, J. (2017). “China y la ‘era Trump’ en Estados Unidos: epílogo del ‘capitalismo tardío’”. Observatorio de la Política China. Recuperado de: http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1486988286Trump_China.pdf
- Infobae (5 de julio de 2017). “Angela Merkel y Xi Jinping celebraron su ‘alianza’ hablaron de EE.UU. y pidieron ‘calmar malestares’”. Recuperado de: <http://tinyurl.com/ycg2mtwe>

- Kundnani, H. y Parello-Plesner, J. (2012). "China and Germany: why the emerging special relationship matters for Europe". Policie Brief. European Council on Foreign Relations.
- Laufer, R. (2013). "China: ¿"País emergente" o gran potencia del Siglo XXI? Dos décadas de expansión económica y de influencia política en el mundo". *VI Jornadas de Economía Crítica*. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina, agosto de 2013.
- Laufer, R. (2017). "China en Europa. Avance estratégico, alianzas, hegemonía y "puentes" hacia América Latina. X Jornadas de Economía Crítica. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina, septiembre de 2017.
- Martínez, A. (15 de agosto de 2017). "Berlín trata de poner coto a las compras chinas de empresas alemanas". *El Confidencial*. Recuperado de: <http://tinyurl.com/yb74f7kf>
- Martínez Cortés, J.I. y del Valle Giles, A.V. (2014). "Las Tierras Raras: un sector estratégico para el desarrollo tecnológico de China". *Cuadernos de Trabajo del CECHIMEX*. Universidad Nacional Autónoma de México, número 6.
- Noyola Rodríguez, U. (25 de septiembre de 2017). "China desafía la guerra comercial de Trump". *América Latina en Movimiento*. Recuperado de: <https://www.alainet.org/es/articulo/188243>
- Oviedo, E.D. (2005). *China en expansión. La política exterior desde la normalización chino-soviética hasta la adhesión a la OMC (1989-2001)*. EDUCC, Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Oviedo, E.D. (2006). "China y América Latina ¿influencia o hegemonía?", en *Diálogo Político*, Fundación Konrad Adenauer, Año XXIII, Junio, Número 2.
- República Popular China (2008). "Documento sobre la política de China hacia América Latina y Caribe", publicado por la Agencia Oficial de Noticias Xinhua, 05/11/2008, Recuperado de: http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2008-11/05/content_755432.htm
- Revista Eólica y del Vehículo Eléctrico – REVE (2017, 30 de enero). "Capacidad instalada de energía eólica de China sigue creciendo". Recuperado de: <http://www.evwind.com/2017/01/30/capacidad-instalada-de-energia-eolica-de-china-sigue-creciendo-en-2016/>

- Revista Eólica y del Vehículo Eléctrico – REVE (2017, 4 de febrero). “China posee la mayor capacidad de energía fotovoltaica” Recuperado de: <http://www.evwind.com/2017/02/04/china-posee-la-mayor-capacidad-de-energia-fotovoltaica/>
- Rey Santos, O. (2013). “El incierto camino de las negociaciones climáticas” en Pichs Madruga, Ramón (Comp) *Temas de Economía Global. Edición Especial - CAMBIO CLIMÁTICO*. Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, La Habana, Cuba. Septiembre de 2013.
- Ríos, X. (2013). “Las crisis en los mares de China, implicaciones geopolíticas y en materia de seguridad”, en *Panorama Estratégico 2013*, Madrid: CESEDEN-IEEE.
- Ríos X. (2013). “El conflicto China-Japón”. *Anuario CEIPAZ*, 2013, no 6, p. 113-128.
- Rubio, F. (2014, 30 de Octubre). “Lenovo concreta la compra de Motorola”. *CNNExpansión*. Recuperado de: <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2014/10/30/lenovo-concreta-la-compra-de-motorola>
- Ruíz Domínguez, F. (2017). “China, de la estrategia del cinturón a la del collar de perlas”. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2017/DIEEEM01-2017_China_Estrategia_CollarPerlas_RuizDominguez.pdf
- Sberro, S. (2011). “China, solución o problema para el sueño europeo de un mundo multipolar en Navarrete J. (Coord.) *La huella global de China. Interacciones internacionales de una potencia global*. Universidad Nacional Autónoma de México. México DF.
- Siemens (2011). “Dos nuevos turbogeneradores potenciarán sistema eléctrico venezolano” *Energía en Movimiento*. Año 5. Vol. 8. Mayo – octubre de 2011. Región Austral Andina.
- Slipak, A. (2012). “Un análisis de las consecuencias socio-económicas para la Argentina de sus relaciones con China. Las contradicciones del modelo y la reprimarización de la economía” *V Jornadas de Economía Crítica*. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA). Buenos Aires, Argentina, 23 al 25 de Agosto de 2012.
- Slipak, A. (2014a). “América Latina y China: ¿Cooperación sur-sur o consenso de Beijing” en *Nueva Sociedad*. N°250, Marzo-Abril de 2014. Buenos Aires, Argentina.
- Slipak, A. (2014b). “Un análisis del ascenso de China y sus vínculos con América Latina a la luz de la Teoría de la Dependencia” en *Realidad Económica*. N° 282. Abril de 2014. Buenos Aires, Argentina.

Slipak, A. (2016). "Políticas de la República Popular de China ante el Cambio Climático, su Seguridad Energética e implicancias para América Latina". *II Congreso de Economía Política Internacional de la Universidad Nacional de Moreno (UNM)*, 9 y 10 de noviembre de 2016.

Slipak, Ariel (2017) "L'impact commercial de la Chine au Brésil et en Argentine au cours des «cycles politiques progressifs»: re-primarisation et consensus de Pékin" *Recherches Internationales*. N°110. Juillet – septembre 2017.

Sputnik (7 de enero de 2017). "China se consolida como el líder mundial de la energía renovable". Recuperado de: <https://mundo.sputniknews.com/asia/201701071066065863-china-energia-limpia/>

Svampa, M. y Slipak, A. (2016). "China en América Latina: Del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing" en *Revista Ensamblés*. N°3.

Treacy, M. (2017). *Dependencia y relaciones internacionales: aportes para la reconstrucción de un campo* [Mimeo] I Encuentro sobre actualidad y vigencia de la Teoría Marxista de la Dependencia, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, julio de 2017.

Ugarteche, O. (2017). "China pueda aprovechar una posible salida de Estados Unidos del TPP". Corporación Viva la Ciudadanía. Recuperado de: http://viva.org.co/cajvirtual/svc0525/pdfs/Articulo590_525.pdf

Fuentes de información

China CAMC Engineering Co: <http://www.camce.com.cn/sp/enBA/enEC/>

CEPAL: CEPAL, Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas: www.cepal.org

COMTRADE: Base de datos estadísticos Naciones Unidas
<http://comtrade.un.org/db/>

FORTUNE: Ranking Global 500 de la Revista Fortune: <http://fortune.com/global500/>

IMF: International Money Fund – Data and Statistics:
<http://www.imf.org/external/data.htm>

OMC: Base de datos estadísticos de la Organización Mundial de Comercio:
<https://www.wto.org/>

SIPRI: Stockholm International Peace Research Institute: <http://www.sipri.org/>

Sputnik News: <https://mundo.sputniknews.com/>

U.S. Energy Information Administration: <https://www.eia.gov/>

UNCTAD: Statistics y World Investment Report: <http://unctad.org/en/Pages/Statistics.aspx>

World Bank: World Bank's Open Data: <http://datacatalog.worldbank.org/>

Xinhua: <http://spanish.xinhuanet.com/>

Anexos

Nota Metodológica 1, en relación con el Cuadro Anexo 1.

En el cuadro de referencia, además de exponer la evolución de los flujos de comercio exterior entre China y Alemania, en la última columna agregamos un cálculo del Índice de Grubel – Lloyd. Si bien el mismo es relativamente discutido, existe cierto consenso en la literatura sobre Comercio Internacional sobre su utilización para la medición del comercio de carácter intra-industrial. Dicho cálculo puede realizarse para el intercambio general entre dos países (o regiones), o a nivel producto. En el segundo caso el índice se calcula de la siguiente manera:

$$GLi = 1 - [|Xi - Mi| / (Xi + Mi)]$$

Donde Xi son las exportaciones del producto i , y las Mi las importaciones del mismo. De esta manera se está conmensurando cuánto pesa el comercio de carácter intra-industrial. Nótese que si los flujos comerciales van en un solo sentido, el resultado del índice será cero.

72

Para el cálculo del índice para el total del comercio entre dos países, se puede obtener el mismo para cada posición arancelaria y realizar un promedio ponderado según la participación de cada una de ellas en el total del comercio.²⁵ En este trabajo

²⁵ Puede obtenerse mediante varios procedimientos matemáticos. Preferimos explicar sucintamente el que hemos empleado para los cálculos de este trabajo.

calculamos el índice para cada una de las posiciones arancelarias trabajando con el Sistema Armonizado a seis dígitos de desagregación. El índice puede elaborarse con un mayor o menor nivel de agregación. Trabajar con un menor nivel de dígitos incrementa el índice. Si bien el uso de las posiciones arancelarias a seis dígitos puede subestimar el fenómeno de la existencia de comercio intra-industrial, lo relevante en este caso es observar la evolución creciente del mismo.

Nota Metodológica 2. Clasificación de bienes según el Clasificador Uniforme del Comercio Internacional (SICT) de CEPAL. Versión 2

Productos Primarios (PP): Fruta fresca, carne, arroz, cocoa, té, café, madera, carbón, petróleo crudo, gas, minerales concentrados y chatarra

Manufacturas Basadas en Recursos Naturales (MRRNN): Preparados de fruta y carne, bebidas, productos de madera, aceites vegetales, metales básicos (excepto acero), derivados del petróleo, cemento, piedras preciosas, vidrio.

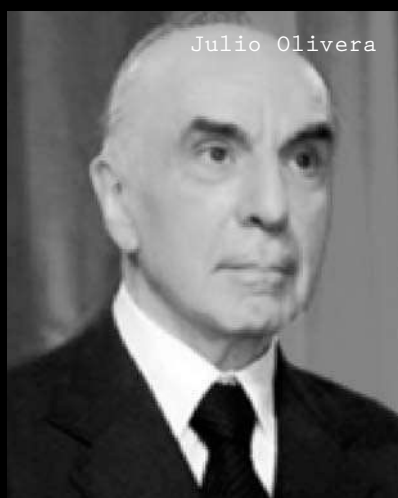
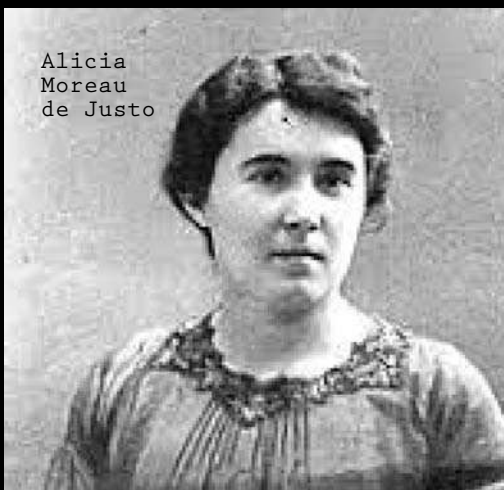
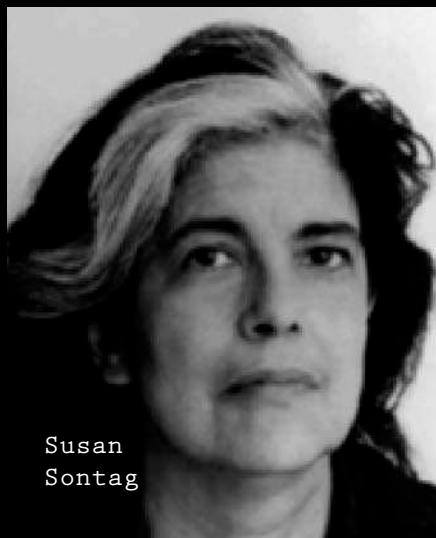
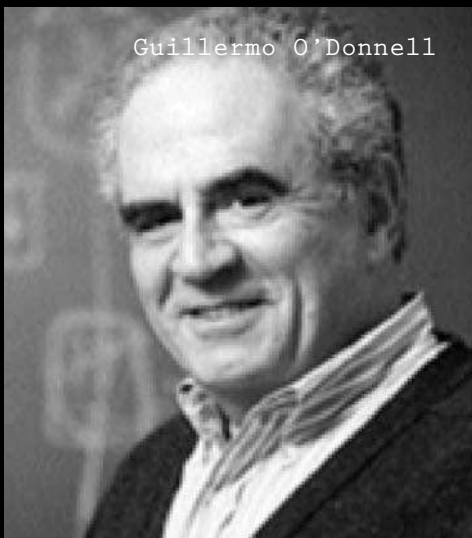
Manufacturas de Baja Tecnología (MBT): Textiles, ropa, calados, manufacturas de cuero, bolsos de viaje. Cerámica, estructuras simples de metal, muebles, joyería, juguetes, productos plásticos.

Manufacturas de Media Tecnología (MMT): Vehículos de pasajeros y sus partes, vehículos comerciales, motocicletas y sus partes. Fibras sintéticas, químicos y pinturas, fertilizantes, plásticos, hierro y acero, cañerías y tubos. Maquinaria y motores, máquinas industriales, bombas, barcos y relojes.

Manufacturas de Alta Tecnología (MAT): Maquinas para procesamiento de datos, de telecomunicaciones, equipos de televisión y transistores, turbinas, equipos generadores de energía. Artículos farmacéuticos, aviones, instrumentos ópticos y de precisión, cámaras fotográficas.

Otros: Electricidad, películas cinematográficas, impresos, transacciones especiales, oro, monedas, animales, obras de arte.

Realidad Económica



Comprender la realidad para transformarla.



 **realidad
económica**

Nº 319 · AÑO 47

1º de octubre al 15 de noviembre de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 75 a 107

PROTESTAS SOCIALES

Las disputas por el gas: tarifazo, acción colectiva y servicio público en la Argentina reciente

Gabriela Wyczykier*

* Socióloga (UBA). Dra. En Ciencias Sociales y Mag. en Diseño y Gestión de Políticas y Programas sociales Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Investigadora y docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) Juan María Gutiérrez 1150, (1613) Los Polvorines, Bs. As. Argentina y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). gwyczykier@yahoo.com

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: noviembre de 2017

ACEPTACIÓN: septiembre de 2018



Resumen

El artículo analiza un proceso de resonancia en la arena pública en la Argentina en el primer año de gobierno de la Alianza Cambiemos, vinculado con las protestas sociales ocurridas en 2016 en relación con el denominado “tarifazo” del servicio público del gas. Esta problemática nos permite dar cuenta de un momento particular de conflictos societales más generales por la energía en el contexto de una reorientación general de diversas políticas llevadas adelante por la actual gestión gubernamental. Con esta finalidad y a partir de una orientación cualitativa de investigación social, se distinguen cuáles fueron los actores sociales que impulsaron y acompañaron estas protestas y la dinámica confrontativa que las distingue, qué criterios valorativos e idiosincráticos fueron movilizados tanto por aquellos como por los actores estatales, y se indaga en qué medida el “tarifazo” habilitó una ventana de oportunidad para discutir públicamente sobre la cuestión de la producción y distribución del gas.

Palabras clave: Acción colectiva - Tarifazo - Acceso al servicio público del gas - Argentina

Abstract

Disputes over gas: rate, collective action and public service in recent Argentina

The article analyzes one process of resonance in the public arena in Argentina in the first year of government of the Alianza Cambiemos, linked to the social protests that occurred in 2016 in relation to the so-called "tarifazo" of the public gas service. This problem allows us to account for a particular moment of more general societal conflicts over energy in the context of a general reorientation of various policies carried forward by the current government administration. With this purpose and from a qualitative orientation of social research, the social actors that promoted and accompanied these protests and the confrontational dynamic that distinguishes them are identified; evaluative and idiosyncratic criteria that were mobilized both by those and by the state actors are distinguished, and the extent to which the "tarifazo" enabled a window of opportunity to publicly discuss the problems of gas production and distribution was investigated.

Keywords: Collective action – Tarifazo - Access to public gas service - Argentina .

1. Introducción¹

Uno de los procesos de resonancia en la arena pública en la Argentina en el primer año de gobierno de la Alianza Cambiemos² estuvo vinculado con las protestas sociales en relación con la provisión de servicios públicos considerados esenciales para la vida cotidiana y la producción, en especial el del gas natural en red. Los protagonistas de estos sucesos confrontativos fueron usuarios residenciales, organizaciones civiles, sector comercial y productivo de gran parte del país, como así también a las autoridades políticas de gobiernos locales, provinciales y nacionales.

Dichas acciones colectivas ocurridas en 2016 se ligaron con el reclamo por los aumentos sustantivos de tarifas públicas como la del servicio del gas que entró en vigencia el 1º de abril³. Este proceso se nominó “tarifazo” en la jerga pública, y alude fundamentalmente a un cambio no solamente cuantitativo en el precio a pagar por parte de los usuarios para proveerse del servicio público sino asimismo, a un conjunto de transformaciones cualitativas que indican una metamorfosis en las reglas de juego del mercado básicamente del gas que dispuso un proceso de redistribución regresiva del ingreso de la población argentina⁴ (Ejes, 2017).

¹ Las indagaciones del presente artículo se inscriben en el proyecto “Estado, actores sociales y cuestión social: reconfiguración de las desigualdades y el conflicto social en la Argentina actual”, financiado por el CONICET y la UNGS (2015-2018). Agradezco el trabajo de sistematización de fuentes periodísticas realizado por Joaquín Forestti.

² Mauricio Macri asumió la presidencia por la Alianza Cambiemos en diciembre de 2015.

³ Aumentos de tarifas en la prestación de servicios de luz y de agua también fueron implementados en 2016.

⁴ Al cabo de dos años del gobierno de Cambiemos, los usuarios habrían transferido \$ 21.000 millones a las compañías de gas, ello se dividió en \$ 14.053,9 millones para las petroleras, por el cargo variable de la factura y \$ 6.862,3 para las distribuidoras y transportistas, por los componentes fijos (Orlando, E., 2018).

Las acciones sociales contra el tarifazo se inscribieron por tanto en un nuevo entramado de protestas (como las encaradas por trabajadores de la economía social y popular, gremios, trabajadores) que surgieron -o recrudecieron- en el marco de una serie de decisiones de orientación neoliberal adoptadas por el gobierno desde los primeros días de su arribo al poder y que marcaron un giro en la orientación de ciertas políticas públicas. Dichas medidas dispusieron mediante un conjunto de decretos de necesidad y urgencia la reducción impositiva para la producción y extracción de ciertos recursos primarios y naturales, como la eliminación del 5% de las retenciones a la soja, la supresión de esta carga tributaria para el trigo, el maíz y la carne, y la derogación de las retenciones al sector minero⁵. El objetivo oficialista con estas medidas había sido el de incentivar las inversiones en la producción de estos bienes, pero que produjo al mismo tiempo una redistribución de rentas que favoreció a los sectores agropecuarios y empresas transnacionales vinculados con la producción sectorial⁶.

Concomitantemente, la finalización del denominado “cepo cambiario” en 2015 (que culminaba con la restricción para la compra de dólares a un precio oficial para cualquier demandante de la divisa extranjera) y la liberalización del mercado de cambio, produjo un proceso devaluatorio de la moneda nacional y el incremento de los precios domésticos, impactando desfavorablemente en el poder adquisitivo de gran parte de la sociedad⁷. Esta situación, junto a la apertura progresiva a la importación de ciertos bienes finales, afectó en conjunto al consumo interno y a los sectores productivos, particularmente a las pequeñas y medianas empresas⁸.

⁵ El sector agropecuario se apropió del 72% de los beneficios por la quita de retenciones, mientras que la industria obtuvo el 15 % y la minería, el 13% (<https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-305807-2016-08-02.html>).

⁶ Por un lado, la participación de los asalariados en el ingreso cayó del 37,4% al 34,3% entre 2015 y 2016, equivalente a una apropiación por parte del capital de aproximadamente 16.000 millones de dólares. Al interior del sector empresario, se advierte asimismo que algunos sectores pudieron aumentar sus precios relativos por encima del promedio, como el agro (83,9%), la intermediación financiera (60,9%), electricidad, gas y agua (57,4%) y minas y canteras (49,9%) (Barrera, M.; Gonzales, M.; Manzanelli, P., 2017).

⁷ La consultora Ecolatina estimó una pérdida del poder adquisitivo en promedio en 2016 de aproximadamente 6% en los asalariados formales (<https://www.cronista.com/economiapolitica/Segun-Ecolatina-el-salario-real-cayo-6-en-2016-20170129-0007.html>).

⁸ La fabricación nacional en el mercado interno mostró en el tercer trimestre 2016 una caída del 8,8% en relación con igual trimestre del año anterior representando la caída más pronunciada desde 2004 (Licenciatura en Economía del Desarrollo, Universidad Nacional de Quilmes, 2016).

La cuestión de la provisión de servicios públicos no fue un aspecto de poca relevancia durante los tres gobiernos kirchneristas⁹, pero ciertamente no adquirió el nivel de tematización pública que alcanzó con los sucesos confrontativos de 2016. Efectivamente, el congelamiento o revisión del esquema tarifario en las anteriores gestiones había incidido progresivamente en el balance de las cuentas públicas produciendo sustantivas erogaciones del presupuesto nacional para sostener el precio a los usuarios residenciales y productivos. Problemas de abastecimiento e importación de un recurso como el gas, comprometieron por tanto los esquemas presupuestarios más aún por la necesidad del erario público de contar con la divisa estadounidense para sostener el abastecimiento para el consumo. Ello alentó al gobierno de Cambiemos a revisar y transformar dicho esquema de precios como una de las medidas con ánimos fiscalistas más urgentes de su política.

Por tanto, la nueva política orientada a la provisión del gas debía combinar, para esta nueva gestión, liberalización progresiva de los precios, aumento del incentivo económico para el incremento de la producción y disminución paulatina de la importación. La “seguridad energética” se enarboló entonces como un principio rector de la inversión hidrocarburífera destinada fundamentalmente a la explotación del gas no convencional¹⁰.

El conflicto inaugurado en torno de la tarifa del gas en 2016 puede ser analizado asimismo, en los términos de Gousfield (2014), como un problema que adquiere estatus público, porque se gestó a partir de situaciones de disputas y controversias en la arena de acción gubernamental. El acceso a la energía puede ser leído en este sentido como un tema que invoca a las autoridades estatales de modo directo para liderar su resolución, mientras las acciones de protesta de usuarios residenciales favorecieron que el tema adquiriera un estado público sin precedentes. Al hacerlo, se dispusieron y enfrentaron concepciones diversas y a veces contrapuestas en relación con el recurso disputado, con respecto a su concepción, su definición, las

⁹ Néstor Kirchner fue presidente entre 2003 y 2007, y luego lo sucedió Cristina Fernández de Kirchner durante dos mandatos sucesivos, quien dejó la presidencia en diciembre 2015.

¹⁰ Vaca Muerta es el megaproyecto extractivo de recursos hidrocarburíferos no convencionales que comenzó a ser explotado durante los gobiernos kirchneristas y cuya relevancia como recurso económico-productivo fue acentuada por el gobierno de Macri.

maneras de afrontarlo. El “tarifazo” y el debate público que resultó dinamizado por las protestas colectivas jerarquizó modos de apreciar este fenómeno opacando otras aristas del mismo. Ello da cuenta de aquello que el autor denomina la cuestión de la “propiedad” de los problemas públicos, haciendo referencia a la capacidad de crear una definición pública de la misma e influir sobre los modos de su resolución.

1.1 Objetivos y metodología

En este escrito se propone analizar el proceso sociopolítico inaugurado con el tarifazo en 2016, como un problema público en torno del acceso a un recurso natural, como es el gas, que nos permite dar cuenta de un momento particular de conflictos societales más generales por la energía, y de disputas por el excedente producido y apropiado en el contexto de una reorientación general de diversas políticas públicas de sesgo neoliberal.

Con esta clave, nuestras indagaciones tendrán en consideración los siguientes objetivos: a) Observar qué actores sociales impulsaron y acompañaron las protestas por el tarifazo y la dinámica confrontativa que las distingue; b) Analizar de qué modo las protestas colectivas en torno de los aumentos de las tarifas del servicio público dispusieron en el debate en un momento histórico dado y acotado algunas aristas de la problemática que muestra criterios valorativos, idiosincráticos y también pragmáticos de actores políticos y sociales en relación con la provisión y acceso a este recurso; c) En relación con ello, examinaremos en qué sentido la disposición de algunos criterios, y no de otros, muestra asimismo la manera en que la problemática fue visualizada por estos actores; d) Estas protestas, que surgieron y se multiplicaron en las localidades urbanas de gran parte del territorio nacional respondieron por otra parte a un cambio en la política pública del gobierno en el ámbito de la energía que concitó una transferencia y redireccionamiento de ingresos de una parte de la sociedad hacia los sectores empresarios vinculados con la extracción de este recurso. Así, indagaremos en qué medida el “tarifazo” también habilitó una ventana de oportunidad para discutir públicamente sobre el acceso al servicio del gas, aunque ello no afincara en un debate consistente sobre este aspecto.

La metodología considerada para llevar adelante la indagación ha sido cualitativa, y los datos relevados y sistematizados surgen de una base realizada a partir de información, datos y testimonios presentados en medios gráficos de difusión de carácter nacional, provincial y local. Se consideraron asimismo fallos judiciales y el análisis de información sobre la dinámica de la provisión del gas en la Argentina. La combinación de estas fuentes de información nos ha permitido realizar una cartografía y cronología de las protestas en torno al tarifazo¹¹, aportar datos objetivos-estructurales que sedimentaron las disputas, y seleccionar testimonios y declaraciones de funcionarios públicos, judiciales, y de la sociedad civil a fin de consignar valoraciones, apreciaciones, fundamentaciones de los actores colectivos y gubernamentales en torno de esta problemática. Ello dará cuenta, en consecuencia, de algunos aspectos relacionados con el tratamiento público del asunto tarifario.

2. Consideraciones objetivo - estructurales de la disputa por la tarifa del gas

El gas es un hidrocarburo y por tanto recurso natural no renovable que forma parte en distintas proporciones de las matrices energéticas en diversas sociedades. En términos comparativos, la matriz energética en la Argentina es altamente dependiente del gas natural, constituyéndose en su principal componente. La intensidad de esta participación resulta incluso muy superior a la que se observa en otros países de la región, y representa una de las mayores en el mundo (IAPEG, 2014) Efectivamente, la oferta de energía primaria está compuesta en un 54% de gas natural (Fornillo, 2017) y del total de gas abastecido durante 2016, el 38% estuvo dirigido a usinas eléctricas, el 26% a usuarios industriales, el 24% a residenciales, el 6% a la producción de GNC, un 3% a comerciales y el 2% restante a usuarios con Tarifa Social (Instituto Argentino de la Energía General Mosconi, 2017)

¹¹ Para el desarrollo de la cartografía y la cronología de las protestas y los sucesos públicos que la acompañaron y condicionaron, indicaremos algunos de los conflictos resonantes en términos territoriales dejando otros por fuera de la argumentación.

2.1 Abastecimiento, subsidios y balanza de pagos

En los inicios del milenio actual y con el legado crítico de las reformas neoliberales de los años '90 sobre el sector hidrocarbúrico, la Argentina lograba aún sostener su consumo interno de gas natural con producción propia. Sin embargo, durante gran parte de los gobiernos kirchneristas las empresas transnacionales ligadas con la producción hidrocarbúrica tendieron a concentrar mayoritariamente sus inversiones en el recurso más rentable (el petróleo) y relegar el gas natural, aun cuando la matriz energética nacional es fuertemente dependiente de este recurso. Ello generó una alta vulnerabilidad del sistema. La caída en la extracción de petróleo y gas natural, junto con el estancamiento en la refinación de crudo, generaron un descenso en los volúmenes exportados que, combinado con el marcado auge de las importaciones para cubrir el incremento de la demanda de energía, ocasionó que en 2011 la balanza comercial energética mostrara un déficit de 3.115 millones de dólares luego de 21 años de ser superavitaria (Serrani y Barrera, 2014).

En consecuencia, el gasto público en general destinado al sector energético incluyendo obras de infraestructura, subsidios al consumo e importaciones de combustible fue creciendo durante el período 2003-2014. En su conjunto, este sector explicó el 27,1% del crecimiento de las erogaciones presupuestarias. Al limitar el análisis al período 2012-2014, se distingue que este gasto fue el que más contribuyó a este crecimiento con un 59,9%, seguido muy de lejos por el destinado a seguridad social (13,1%) (Goldstein, Kulfas, Margulis, Zack, 2016).

El sector energético jugó por tanto un papel muy relevante en el deterioro macroeconómico que sufrió el país en los últimos años, al transformarse un problema sectorial en uno de carácter general. Como sostienen Goldstein, Kulfas, Margulis, Zack (2016), la oferta energética no pudo satisfacer el crecimiento de la demanda y la estrategia se basó sobre la construcción de centrales térmicas que tienen como insumo principal el gas, resultando necesario importar este recurso. Cuando los gasoductos se saturaron fue necesario acudir a compra externa de gasoil y fueloil, cuyos precios resultaron hasta 8 veces más elevados que los del gas natural. El balance comercial del sector energético pasó entonces de ser superavitario a deficitario.

Los subsidios existentes al asumir el gobierno de Cambiemos respecto de la producción de gas eran los siguientes: 1) Plan Gas I y II, financiados por el tesoro nacional y dirigido a las empresas petroleras con el fin de aumentar la producción de este bien, implicando erogaciones de US\$ 1.283 millones en el año 2015, y 2) La empresa estatal ENARSA que importa gas natural y gas natural licuado a un precio promedio de US\$ 8,5 MMBTU (unidad calórica de medición, equivalente a unos 27 metros cúbicos) y lo inyecta en el punto de ingreso de transporte a US\$ 2,50 (precios de 2015). La diferencia se encontraba cubierta en gran parte a través de subsidios del Estado Nacional y en menor medida por el universo de usuarios residenciales de mayor consumo (EJES, 2016).

Como corolario, la contracción de la producción de gas resultó ser una de las fuentes centrales de los problemas del sector energético, mientras el aumento de la demanda tuvo relación con tres factores: 1) crecimiento económico general y de la industria en particular; 2) aumento de la demanda de los hogares; 3) cierto uso desmedido especialmente en hogares de clase media y altos en zonas metropolitanas que explican entre 2010 y 2013 el 52% del crecimiento del consumo energético total. Una parte considerable de los subsidios energéticos se localizó por lo tanto en zonas habitadas por estos grupos sociales (Gil, S; Govorani, P, Codeseira, L., 2015).

En este contexto, el gobierno de Macri anunció el 1º de abril de 2016 el aumento de la tarifa del servicio de gas como una medida de urgencia fiscalista sustentada en gran medida en una concepción política que planteaba como un objetivo prioritario la reducción del déficit presupuestario, en consonancia con las recomendaciones de los organismos internacionales.

3. Los conflictos por la tarifa del gas: cartografía y sentidos de una disputa

3.1 Posiciones públicas y medidas detonantes

A principios del mes de abril de 2016 se publicó en el Boletín Oficial un conjunto de resoluciones del Ministerio de Energía y Minería que disponían un aumento en la tarifa de gas que representaba un incremento en promedio de hasta 300 por

ciento en las boletas del servicio y establecían criterios para incluir beneficiarios en la tarifa social¹².

Ello dio comienzo al “tarifazo”: a) La Resolución 28/2016 aumentó el precio en boca de pozo para el segmento residencial, que incluye al Servicio General Pequeños Usuarios integrados por PyMES, comercios, clubes de barrio, entre otros; b) la Resolución 31/2016 habilitó al ENARGAS a realizar ajustes de tarifas para los segmentos de transporte y distribución¹³; c) la Resolución 34/2016 dispuso el incremento de el precio del gas en boca de pozo para el segmento de Gas Natural Comprimido y d) La Resolución 41/2016 estableció aumentos del precio en boca de pozo del gas con destino a la generación de electricidad (EJES, 2016)¹⁴.

Las declaraciones del ministro de Energía, Juan José Aranguren, afirmaban que el incremento descansaba en un *“aumento de la demanda debido a que la tarifa ha sido baja”* en los últimos años, *“no podemos satisfacer con producción local”* para la demanda de gas, *“se está sincerando una relación en la que los costos de producción no tienen correspondencia con la remuneración que esos costos tienen; no se podían cubrir y lo hacía el Estado, que está quebrado tras recibir una herencia que le impide mantener el estado de situación”* (Diario Página 12, 1º de abril de 2016; Diario La Nación, 2 de abril de 2016).

A partir de estas nuevas medidas, el gobierno precisaba en sus primeros meses de gestión una reorientación y redefinición del papel del Estado en el suministro de estos servicios públicos¹⁵ apuntando básicamente a una reasignación de recur-

¹² Quedaban incluidos los jubilados o pensionados que cobran un monto menor o igual a dos veces el haber mínimo nacional; los trabajadores formales que perciban una remuneración bruta menor o igual a dos salarios mínimos, y los titulares de programas sociales, los anotados en el régimen de Monotributo Social, los incorporados en el régimen especial de seguridad social para empleados del servicio doméstico, quienes perciban el seguro de desempleo y aquellos que contaran con certificado de discapacidad.

¹³ La “La Cadena del Gas Natural” consiste en la “extracción en boca de pozo” en los yacimientos, luego es llevado hasta las plantas de acondicionamiento y tratamiento para ingresar al sistema de transporte y ser trasladado a los centros donde se encuentra concentrado el consumo.

¹⁴ El 1º de febrero de 2016 se dispusieron aumentos de la tarifa de luz y en mayo del servicio de agua

¹⁵ “La idea misma del servicio público nos remite al concepto de actividades estatales para satisfacer necesidades y exigencias sociales. Así, son usuarios quienes reciben las prestaciones, sea en forma directa

sos directos desde los usuarios a las empresas prestadoras. Ello no implicaba en un principio la desregulación de los sectores prestatarios, sino de una quita progresiva de subsidios destinados a sostener el precio de algunos bienes. En palabras de la vicepresidenta: *“El Estado se tiene que encargar de lo que se tiene que encargar, y las cosas que no puede hacerse cargo, porque en definitiva no le corresponde, las tiene que pagar el ciudadano”* (Diario La Nación, 2 de abril de 2016).

Con esta orientación la idiosincrasia de los aumentos descansaba, en palabras del presidente Macri, en el *“derroche, la “herencia recibida”, la relación energías e inversiones productivas: “venimos de diez años de mentiras, de hacerles creer a los argentinos que la energía era gratis, y la realidad es que cuando hace frío o hace calor se corta la luz, y que las empresas que quisieron instalarse en el país no pudieron hacerlo porque no hay más capacidad de energía para distribuir. Estamos tratando de revertir un sistema que llevó a una aparente mejora, pero que ahora, finalmente sabemos que fue a costa de consumir las joyas de la abuela”* (Diario Página 12, 18 de abril de 2016).

A partir de estas posiciones el gobierno pretendía obtener legitimidad de las medidas dispuestas para aumentar el servicio público recreando la relación de intermediación entre empresas y ciudadanos en la provisión energética. Para ello, no abdicaría de la regulación en algunos tramos de la cadena de provisión de gas pero restaría su intervención a partir de la lógica de los subsidios públicos. Sin embargo, ello no fue leído en estas coordenadas valorativas por gran parte de la población afectada por los incrementos tarifarios.

En un principio, las nuevas disposiciones no redundaron en aumentos voluminosos de las ganancias empresarias, si bien se liberalizaba la relación contractual

del Estado Nacional, de los servicios a cargo de la autoridad local (...) o de empresas privadas a través de concesiones o licencias. (...) todo servicio público, además de atender a necesidades colectivas, se funda en el interés público y debe prestarse en condiciones de igualdad, universalidad, generalidad, regularidad y continuidad; esto es, en otras palabras, todos los usuarios merecen que los servicios se presten en similares condiciones de calidad, eficiencia, en beneficio de todas las personas, sin alteraciones, interrupciones injustificadas ni situaciones de injusticia o inequidad. Existen ciertos servicios públicos considerados esenciales, porque gozar de ellos resulta imprescindible para alcanzar o mantener un estándar mínimo de calidad de vida” http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2017/05/diario_servpublicos_impr.pdf

para que ello pudiera gestarse progresivamente. En efecto, analizan Bersten Lara, Mejía María (2016), el precio de comercialización promedio del gas en boca de pozo pasó de ser de 2,72 dólares por millón de BTU a 4,64. Si bien ello implicó un incremento en los ingresos para las empresas petroleras que ascendían a más de 2.300 millones de dólares (menos el pago de las regalías a las provincias productoras por un total de 278 millones de dólares), la ganancia adicional no fue extraordinaria ya que la industria dejaba de percibir ingresos a través del Plan Gas I y II. Estas medidas permitieron al tesoro un ahorro fiscal de más de 2.300 millones de dólares. Asimismo, las nuevas resoluciones apuntaron básicamente a promover las ganancias financieras de los productores, ya que el aumento del gas en boca de pozo posibilitaba que se mantuvieran los niveles de precios del sector a través del pago directo de los consumidores. Aquello que antes los empresarios cobraban a 90 y a 180 días a través del Plan Gas, sería recibido en el acto.

3.2. Los inicios del reclamo colectivo: Primeras respuestas públicas e intervenciones jurídicas

En este escenario el conflicto colectivo en torno de las nuevas tarifas tuvo su momento iniciático en las provincias patagónicas, al ser las primeras en recibir tarifas de servicio de gas con subas de precios muy elevadas. Ello dejaba entrever al mismo tiempo el impacto heterogéneo que tuvieron los aumentos en el territorio nacional.

Así, mientras el incremento promedio para los usuarios residenciales fue de 200% en el nivel nacional, en la Patagonia fue de 539%. En el caso de los comercios y PyMEs (así como las universidades, empresas recuperadas y clubes de barrio) los aumentos aprobados inicialmente por el gobierno alcanzaron un promedio de 795% en el nivel país, registrándose más de 1.200% en la región patagónica (Bersten Lara, Mejía María, 2016).

La recepción de las facturas con el nuevo cuadro tarifario del gas natural con aumentos de entre 1.000 y 2.700% motivó entonces que ciudadanos y empresarios se movilizaran para reclamar la medida, demandando la revisión de los subsidios y la suba de los precios. En ciudades como Bariloche vecinos autoconvocados

comenzaron a mediados de mayo a recolectar firmas en el Centro Cívico en contra de los aumentos con la idea de impulsar un amparo colectivo para limitarlos. Otros se dirigieron a la Defensoría del Pueblo para instalar su reclamo. Los "*aumentos desmedidos*" aplicados por la empresa Camuzzi Gas del Sur conforme con lo dispuesto por el Gobierno alentaba este reclamo, considerado como una laceración de derechos sociales adquiridos. Por ello los defensores del pueblo y la justicia fueron los actores privilegiados para comenzar a establecer las demandas de carácter ciudadano.

El intendente de esta ciudad, Gustavo Gennuso¹⁶, se colocó al frente del reclamo, instó a no pagar las facturas, propuso la presentación de un amparo judicial desde el municipio y anunció la organización de una movilización para el 25 de mayo en contra de los tarifazos impulsados por el gobierno. El mandatario apeló conjuntamente a un "acuerdo político" porque los aumentos del gas "*afectan la matriz de trabajo, de producción y la vida*" (Diario La Nación, 19 de mayo de 2016)¹⁷.

Al mismo tiempo, las cámaras hoteleras de la región patagónica se encontraban en alerta ante el tarifazo dado que ponía en crisis la sustentabilidad de distintos establecimientos en la región. Frente a los reclamos, el 20 de mayo el ministro de Energía dispuso entonces una modalidad de refinanciamiento del pago de las tarifas al conceder a las PyMES, restaurantes y hoteles postergar el pago de una porción de la factura de gas en los meses de menor consumo.

Los recursos de amparo y las medidas cautelares¹⁸ comenzaron a presentarse en la justicia por parte de gobernadores, usuarios, asociaciones civiles, empresarios, en distintas zonas afectadas por el aumento de las tarifas de gas. Los destinos de estas peticiones corrían sin embargo con suertes disímiles. En efecto, un juez rechazó dos amparos en el Juzgado Federal 4 de Mar del Plata. En esta ciudad ubi-

¹⁶ Integrante del partido Juntos Somos Bariloche.

¹⁷ <https://www.minutouno.com/notas/1487374-intendente-bariloche-llamo-los-vecinos-no-pagar-el-tarifazo-las-facturas-gas>

¹⁸ Las cautelares son medidas dictadas por la justicia con el fin de asegurar que el reconocimiento de cierto derecho se haga efectivo en una situación de litigio. Un recurso de amparo es una acción o un recurso que tutela los derechos constitucionales del ciudadano.

cada en la zona costera de la Provincia de Buenos Aires los incrementos de tarifas llegaron en algunos casos al 2.000%. Otro rechazo se produjo en Mendoza contra la gobernación, el ENARGAS y ECOGAS. El fallo en este último caso declaraba "*no admisible*" el amparo interpuesto por la Asociación Civil de Defensa del Consumidor por considerar que no era la vía idónea para encausar el reclamo. Paralelamente, una jueza de Río Gallegos, en el sur del territorio, suspendió la aplicación del aumento en las tarifas de gas en toda la provincia al hacer lugar a una presentación realizada por un senador nacional y concejales de esa ciudad (Diario La Nación, 21 de mayo de 2016).

En la provincia patagónica de Chubut, un fiscal de Estado realizó una presentación ante la Justicia Federal por pedido del gobernador de esa provincia para frenar la suba en la tarifa de gas por su impacto en el consumo de los usuarios, y un juez federal de Rawson -capital de esa provincia- hizo lugar a este recurso impidiendo la aplicación del incremento tarifario en el servicio arguyendo sobre la falta de una audiencia pública para tratar los aumentos, y acusando que el incremento fue "*arbitrario y desmedido*" afectando a la propiedad privada. Análogamente, un juez federal admitió el recurso de amparo presentado por el intendente de San Carlos de Bariloche en representación de los 55.000 usuarios que recibieron los aumentos en las tarifas del gas. Este fallo retrotraía las tarifas al 31 de marzo por un plazo de tres meses y dictó una orden para impedir el corte del suministro.

Ante la escalada de intervenciones judiciales y el descontento social el gobierno nacional dispuso, luego de reunirse con los gobernadores el 23 de mayo y dada la situación conflictiva, el tope del 400% en el aumento del servicio de gas a los usuarios residenciales de todo el país y del 500% a comercios y pequeñas y medianas industrias. La Resolución 99/2016 fue publicada el 6 de junio de 2016 en el Boletín Oficial con retroactividad al 1o de abril¹⁹.

¹⁹ En términos fiscales esta nueva disposición redundó en un costo para el gobierno, debiendo reasignar para el caso del gas \$ 2.250 millones en subsidios, que en el planteo del tarifazo original estaba planeado lo pagaran los usuarios (Diario La Nación, 7 de junio de 2016).

3.3 La segunda fase del conflicto: críticas colectivas y surgimiento de las multi-sectoriales contra el tarifazo

La nueva acción oficial daba inicio entonces a una segunda fase del conflicto que impugnaba los topes dispuestos por el gobierno al considerarse insuficiente de parte de los grupos afectados.

Las manifestaciones sociales se fueron reproduciendo a lo largo del territorio nacional a finales de mayo. El día 25, tal como había sido convocada y alentada por el intendente de aquella ciudad semanas anteriores, se produjo una importante marcha hacia el Centro Cívico de Bariloche que contó con la asistencia de organizaciones sociales, partidos políticos, y gremios. Entre las consignas se enunciaba que las provincias del sur no admitirían la suba del gas y tampoco el techo del 400% anunciado por el gobierno nacional. Esta medida había gestado para varios observadores un hecho inédito: la unión de gremios y partidos que durante años se habían mantenido distantes en la provincia (Resumen Latinoamericano, 2016)²⁰.

El viernes 28 por la tarde más de 200 personas se autoconvocaron frente a la legislatura de la capital de Mendoza -provincia ubicada en el centro oeste del territorio nacional- envueltas en frazadas para reclamar por los aumentos recibidos en las facturas de gas, y también de otros servicios como la luz. Esta medida, publicitada como “El frazadazo”, se replicó en otras localidades de la provincia. Al tiempo que se reclamaba con esta modalidad se conoció el dictamen favorable de una jueza federal que dio lugar al amparo presentado por una organización no gubernamental que tuvo como resultado dejar sin efecto los aumentos por tres meses (Diario Los Andes, 28 de mayo de 2016).

El 1o de junio tuvo lugar en Tierra del Fuego -provincia ubicada en el extremo sur de la Patagonia- una marcha con la misma modalidad del frazadazo en la ciudad de Río Grande para reclamar por el tarifazo en el gas. Gremios, juntas vecinales, usuarios, se manifestaron envueltos también en frazadas como un símbolo para

²⁰ <http://www.resumenlatinoamericano.org/2016/05/26/argentina-masiva-movilizacion-en-bariloche-contra-los-tarifazos/>

oponerse a los argumentos del ministro del Interior respecto de que "*en la Patagonia, la gente andaba de remera porque era gratis el servicio*". Los aumentos de tarifa en esta provincia llegaron al 2.500 % en el sector comercial. En esta protesta tuvieron un rol activo distintos sindicatos, como el de los metalúrgicos, los petroleros, los del estado. "*El gas es vida*" se leía entre los carteles de los manifestantes. El secretario gremial de los Petroleros Jerárquicos respondía a los dichos oficialistas sosteniendo que "*el gas es un derecho en Tierra del Fuego, no un bien de lujo como lo plantea la Nación*" (Diario Página 12, 1o de junio de 2016) "*Tenemos una enorme deuda con cada uno de los habitantes de Tierra del Fuego, con cada habitante que hoy tiene que arrastrar una garrafa social y que no necesitamos subsidios porque el gas es nuestro*", "*venimos con mucho orgullo a defender lo que es nuestro, de lo que le pertenece a cada habitante de Tierra del Fuego*"²¹ (Resumen Latinoamericano, 6 de junio de 2016).

Ya con anticipación a las marchas en el sur del país, vecinos y organizaciones protagonizaron la "Marcha de las Frazadas" en la ciudad de Mar del Plata -ubicada en la costa de la provincia de Buenos Aires- reclamando por los aumentos en las tarifas de gas y luz. Entre los reclamos se destacaba la restitución de los subsidios, una auditoría pública de las prestaciones de los servicios y que Camuzzi informe "*en forma urgente*" el aumento a ser aplicado en cada categoría tarifaria. Conjuntamente, solicitaban medidas de protección para comercios, pequeñas y medianas empresas, la aprobación de amparos para excluir al distrito de los aumentos, aplicación de la tarifa social para los sectores vulnerables y mejoras en el trámite para acceder a los beneficios (Diario La Capital de Mar del Plata, 11 de mayo de 2016). Esta modalidad de protesta fue llevada adelante asimismo en otras localidades cercanas como Tandil el 2 de junio, protagonizada por vecinos autoconvocados, organizaciones sociales y partidarias: "*La luz y el gas no son un negocio. Son un derecho*", se leía entre los reclamos de los asistentes a la manifestación.

A la vera de estos reclamos comenzaron a cobrar mayor protagonismo las organizaciones multisectoriales en los niveles local y nacional, en torno a una prob-

²¹ <http://www.resumenlatinoamericano.org/2016/06/04/resumen-de-conflictos-gremiales-las-cta-en-plaza-de-mayo-unidad-para-derrotar-el-ajuste-tambien-marcharon-contra-el-ajuste-en-santa-fe-multi-tudinario-frazadazo-en-tierra-del-fu/>

lemática que interpela al consumidor y al productor; admitiendo entonces una presencia heterogénea de actores con inscripciones político ideológicas diversas. Las multisectoriales por el tarifazo son procesos organizativos que emergieron en este contexto y se fueron generalizando a partir de las disputas y descontentos por los aumentos de tarifas en 2016. Como agrupamientos institucionales que nuclean sindicatos, sectores empresarios, asociaciones civiles, clubes de barrios, agrupaciones políticas, dispone un conjunto de objetivos comunes y no ostenta ninguna identidad partidaria en particular, si bien pueden estar integradas por participantes con pertenencias de este carácter. *Multisectoriales en Red* fue el resultado organizativo de la articulación de acciones de las multisectoriales que llevaron adelante demandas y protestas en los distintos territorios²², y se autodefine como un colectivo de Multisectoriales Federal cuyo fin es compartir información sobre el tema del tarifazo y el ajuste económico llevado adelante por el gobierno nacional, sobre las corresponsabilidades de los gobiernos provinciales y locales, y de las empresas prestadoras de servicios. Entre sus pronunciamientos: *“Planteamos que los salarios no pueden crecer por debajo de los aumentos y que los servicios básicos no son un privilegio, sino un derecho”* (Diario Tiempo Argentino, 22 de febrero de 2017)²³.

La multisectorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como uno de los ejemplos, conformada por PyMES, cooperativas y empresas recuperadas, clubes de barrio, centros culturales, teatros independientes, organizaciones de consumidores, diputados nacionales, legisladores porteños del Frente Para la Victoria, presentó a mediados de junio su primer amparo colectivo contra el tarifazo en los servicios públicos acusando *“una disposición arbitraria decidida a espaldas del Pueblo, ya que no contó con una audiencia pública previa donde se ponga es discusión la medida”* (Nueva Ciudad, 16 de junio de 2016).

Algunas apreciaciones se destacan hasta aquí a partir del concepto de “marcos interpretativos” introducido en la bibliografía para el estudio de la acción colectiva, el cual nos permite analizar y describir representaciones simbólicas e indicaciones

²² El primer encuentro de esta red se realizó el 23 de julio de 2016 en la Universidad de Luján, luego se llevarían adelante otros encuentros en diversas locaciones.

²³ <https://multisectorialesenred.wordpress.com/acerca-de/>

que los actores utilizan para interpretar eventos y conductas y sugerir alternativas de acción, dando cuenta de una dimensión ideal-valorativa de los comportamientos sociales. Los marcos se establecen sobre la base de las definiciones que los actores realizan sobre las relaciones sociales, los derechos y las responsabilidades (Zald, 1999). Elementos de orden cognitivo resultan fundamentales para comprender de qué modo y en relación con que presupuestos los actores enmarcan sus acciones conjuntas recreando sentidos compartidos que aportan legitimidad a sus reclamos. Junto a las oportunidades y a los procesos organizativos, ésta resulta ser una dimensión sociocultural y política de indiscutible centralidad (Mc Adam, McCarthy, Zald, Gamson, 1999).

Ciertamente, el aumento de tarifas impactó en los ingresos destinados hasta ese entonces por los usuarios residenciales y productivos respecto de la provisión de un servicio público y por tanto colectivo que enaltece en la disputa a la figura del ciudadano-consumidor. Al mismo tiempo, junto a la heterogeneidad y la diversidad de sujetos reclamantes, para algunas organizaciones y grupos sociales las protestas podían ser advertidas como instancias de resistencia al modelo económico aplicado por el gobierno en sus primeros meses de gestión, y originar a través de la disputa por las tarifas un conflicto político con fundamentos que excedieran la figura del ciudadano-consumidor para investirse de un corolario de descontento partidario y-o de clase respecto de las políticas del oficialismo. Pero indudablemente, si bien los demandantes detentaban posiciones e inscripciones sociales diversas, se unían en una apreciación conjunta: el acceso a la energía como un derecho social que debía limitar la ansiedad mercantilista de la ganancia y reclamaba la tutela del Estado en su provisión.

Los grupos sociales afectados por los aumentos -consumidores individuales, organizaciones sociales, sector comercial y productivo- habían gozado en los años precedentes del acceso a un servicio como el gas favorecido por un criterio público que temió recargar el costo de la provisión de la energía en los ciudadanos. En este plano, el derecho al acceso había resultado antepuesto a otras prioridades públicas - considerando asimismo que los subsidios son recursos colectivos -. Pero además, es de notar que la provisión de los servicios públicos, el gas natural por red entre ellos, subvencionó la demanda de sectores medios y altos mientras la

garrafa social fue el modo de acceso de sectores bajos. Criterios redistributivos tanto como electoralistas (el aumento de las tarifas podía afectar el voto de los sectores medios urbanos) dieron por tanto como resultado el alza de los subsidios al consumo.

El acceso a este recurso energético fue reclamado entonces en 2016 como un servicio público que debía quedar al margen del ajuste de las cuentas públicas del gobierno. Derecho al trabajo, a la vida, a un recurso productivo, se destacaban como criterios valorativos de sustancia en los reclamos. Ello fue refrendado por variados discursos judiciales a través de los fallos favorables al reclamo de los usuarios. El discurso jurídico fue interpelado y al mismo tiempo resultó performativo de las interpretaciones sociales que organizaron la disputa.

3.4 La consolidación del conflicto: nacionalización de las demandas y respuestas públicas

El 22 de junio el ministro de Energía tuvo que justificar en el Senado de la Nación las acciones que condujeron al tarifazo y a dimensionar una problemática colectiva en torno de la provisión de un servicio público como el gas. En este acto público, Aranguren señaló una serie de apreciaciones en torno de esta temática que buscaron situar su política no tanto en el sostén fiscalista (que reenvía a un cuestionamiento del rol del Estado en la provisión de estos servicios), sino en la noción de seguridad energética²⁴. Con ello buscaba instalar en el centro de la escena argumentativa la potencialidad de la capacidad de autoabastecimiento que tiene la Argentina por sus recursos naturales hidrocarburíferos. Varios señalamientos fueron en este sentido: *"A pesar que disponemos de recursos en la Argentina, no los estamos explotando en la magnitud que deberíamos, tanto en recursos renovables como no renovables. No aprovechamos la energía que el país está en capacidad de desarrollar"*. Con el aumento de las tarifas se buscó entonces *"alcanzar la seguridad energética"*, ya que *"el país depende en un 13 o 14% de energía importada"* y *"obtener una matriz energética que contribuya a mitigar el cambio climático"*. *"El*

²⁴ La noción de seguridad energética tiende a ligarse en la mayoría de los países al problema del abastecimiento y del autoabastecimiento.

objetivo no es reducir el déficit fiscal, sino que haya energía", (Diario La Nación, 22 y 23 de junio de 2016).

Pero si bien desde el gobierno intentaron instalar el aumento tarifario como indispensable para promover el bienestar colectivo, las protestas y las presentaciones judiciales de usuarios, asociaciones de consumidores, dirigentes políticos, se prolongaron. A finales de junio tuvo lugar un segundo frazadazo organizado por la multisectorial en la provincia de Mendoza, y en la localidad balnearia de Villa Gesell los usuarios acordaron no pagar las facturas que llegaron con valores de hasta 10 mil pesos. Fruto de la protesta obtuvieron a través de un amparo un fallo judicial favorable que impedía el corte del suministro por 60 días. La medida fue impulsada por vecinos y presentada por el intendente de la ciudad, quienes habían tomado la sede local de Buenos Aires Gas S. A. reclamando por las "*subas disparatadas e impagables*" (Diario Página 12, 1o de julio de 2016).

Por su parte, la justicia federal de la provincia de Córdoba respondió con criterios divergentes a los pedidos de amparo para frenar las subas de tarifas. Así, mientras el juez federal No 1 de Córdoba, Ricardo Bustos Fierro, rechazó el planteo de usuarios de la Capital para retrotraer los precios al 31 de marzo, su colega de Río Cuarto, Carlos Ochoa, dictó una medida cautelar que suspendía durante seis meses el incremento. En el caso de la capital cordobesa, Bustos Fierro tomó en consideración los planteos del Ministerio de Energía para rechazar el pedido de revisión tarifaria impulsado por 1.200 usuarios, ya que se vería afectado "*el interés público comprometido*", refiriéndose al estado "*de deficiente infraestructura de todo el servicio de producción, transporte y distribución de gas*" (Diario La Nación, 25 de junio de 2016) La medida de Bustos fue sin embargo revocada por un fallo de la Cámara Federal de Córdoba que hizo lugar a la medida cautelar impulsada por los usuarios de la ciudad de Córdoba que acusaron de inconstitucional el aumento de las tarifas. Por lo tanto, la empresa Ecogas, concesionaria del servicio, debía recalcular las tarifas a los montos vigentes el 31 de marzo hasta que un juez de primera instancia resolviera la cuestión de fondo. Esta medida fue aplicada para toda la provincia²⁵.

²⁵ <http://www.cba24n.com.ar/content/la-camara-federal-pone-freno-al-tarifazo-del-gas>

El clima de protesta y descontento social se extendía por el territorio nacional. En las primeras semanas del mes de julio, en distintas localidades de la provincia de Buenos Aires como Morón, Ituzaingó, Castelar, Caseros, Junín y San Martín, Moreno, Luján, General Rodríguez, San Miguel, entre otros, se produjeron concentraciones en plazas y a las puertas de distribuidoras de gas reclamando por el aumento de las tarifas. En la localidad de Junín cientos de vecinos marcharon desde la sede de la empresa Grupos Servicios Junín hacia la Municipalidad en reclamo por los aumentos en el gas, exigiendo tanto a la empresa a como al gobierno local para que interpusieran recursos legales que retrotrajeran los aumentos que en algunos casos alcanzaron a 2.000 por ciento. En la localidad de San Martín, vecinos se manifestaron frente a las oficinas de Gas Natural Fenosa, con reclamos que denunciaban entre *“elegir pagar las facturas o comer”* (Diario Página 12, 8 de julio de 2016).

En un revés judicial para el gobierno el 7 de julio la sala II de la Cámara Federal de La Plata dispuso la anulación para todo el país de las resoluciones que favorecieron el aumento tarifario por parte del Ministerio de Energía, haciendo lugar a un amparo presentado por el Centro de Estudios para la Igualdad y Solidaridad y por un recurso en primera instancia interpuesto por Consumidores Argentinos. En este fallo se resolvió "Declarar la nulidad de las Resoluciones 28 y 31 del Ministerio de Energía y Minería de la Nación, retrotrayéndose la situación tarifaria a la existente previamente al dictado de ambas". Esta medida, al ser de aplicación nacional, puso en suspenso el aumento tarifario. Según el juez que entendió en la causa *“No sabemos qué estamos pagando con el aumento. Si la quita de subsidios, si renta empresarial, si inversiones”, “el precio de un servicio público no se fija por la oferta y la demanda en el mercado”,* y ratificó la necesidad de convocar a una audiencia pública para tratar el aumento. Mientras tanto, la Justicia Federal ya había suspendido los aumentos de gas en otras provincias como Jujuy²⁶, Río Negro, Neuquén, Salta, San Luis y Mendoza (Diario Página 12, 18 de julio de 2016; Infobae, 7 de julio de 2016).

²⁶ El dictamen se basó sobre la falta de audiencias públicas que debían realizarse por ley ante determinados aumentos.

El ámbito judicial resultó privilegiado tanto para los grupos resistentes a la medida del gobierno como por parte de los actores públicos para torcer el rumbo legal que obturaba los incrementos del gas, al ser demandas en torno de derechos sociales y de acceso a un servicio público considerado esencial para el bienestar. El gobierno nacional accedió entonces a la Corte Suprema de Justicia a través de la presentación de un “per saltum”²⁷, intentando que con ello se resolvieran las discusiones de competencia judicial para los casos de aumentos tarifarios. Como primera medida, la Corte solicitó a mediados de julio al Poder Ejecutivo que informe en el plazo de 10 días respecto de *“los parámetros tenidos en cuenta para arribar a los aumentos de precios y tarifas”*, sobre *“las razones que llevaron a establecer el tope”* anunciado y respecto de *“la incidencia de dicho tope sobre el monto final de la factura a pagar por el usuario”*. El Ente Regulador del Gas (ENARGAS) debería asimismo especificar los parámetros que tuvieron en cuenta para determinar los aumentos y su relación con los contratos de concesión. El pedido de informe dejaba en claro que este órgano judicial supremo no se encontraba en condiciones hasta esa fecha de dictaminar sobre la cuestión de fondo (Política Argentina, 12 de julio de 2016).

En este escenario, el gobierno se vio compelido una vez más a realizar un nuevo anuncio: se dispondría una modalidad de facturación del servicio de gas que tuviera en consideración el tope del 400 y el 500% a usuarios residenciales, sector productivo y social que se tradujera de modo efectivo en el saldo final de la factura del servicio dispuesto en la Resolución 99/2016. Así, la facturación no podía superar los topes reglamentados aunque un usuario o empresa superara ampliamente el nivel de consumo del año anterior.

Estas medidas fueron acompañadas concomitantemente por un planteo y posicionamiento oficial que mostraba de modo ambivalente los criterios rectores que promovieron el tarifazo. Enfáticamente, los funcionarios intentaron convencer a la sociedad de la irremediable y grave situación energética que habían heredado y por tanto de la imperiosa necesidad de aplicar los aumentos en servicios públicos

²⁷ El “per saltum” es una norma sancionada en 2012 que autoriza a la Corte Suprema de Justicia a intervenir en cuestiones de gravedad institucional.

como el del gas. Los datos objetivos en este sentido eran por otra parte elocuentes. Pero para ello, se entremezclaban y disponían argumentaciones que traducían una orientación de política pública hacia el sector que mixturaba criterios ambientalistas, fiscalistas, económico-productivos, culturales. En suma: se advertía una fuerte tensión y hasta contradicción respecto de la preocupación gubernamental por la satisfacción del consumo a la vez que se publicitaba la utilización doméstica responsable, se mencionaba la distribución regresiva de los recursos energéticos, se cuestionaba el rol de la Estado en la provisión de servicios públicos, se proponía la adopción de una "economía verde"²⁸, la explotación de las ventajas naturales de la Argentina para dinamizar inversiones extranjeras.

Ello se destacaba en testimonios del presidente y sus funcionarios apelando a lo siguiente: "*aprender a consumir la menor cantidad de energía posible*", porque la "*Argentina está entre los países que más energía consume por habitante*"; "*No es culpa de ustedes, sino de una mala política, que además nos llevó a dañar el medioambiente*". Durante el kirchnerismo, refrendaba, "*hubo una política errónea*" en el tema energético y confirmaba que el Gobierno está "*trabajando denodadamente para volver a tener el gas y la energía suficiente*" (Diario La Nación, 9 de julio de 2016).

El jefe de gabinete del gobierno nacional, Marcos Peña, afirmaba en igual dirección: "*Uno de los temas más complejos que recibimos era el tarifario. Muchos años de malas políticas que se basaron en la mentira y que muchas veces se mancharon por la corrupción nos alejaron que tengamos un sistema energético autosuficiente*"; "*Tenemos costumbres de un país rico en gas, que exportaba gas, que nunca tuvo que preocuparse por la escasez. No nos preocupamos a la hora de regular la calefacción o el consumo. Hay una cultura de consumo energético que es muy mala. Los sectores que más aumento recibieron consumen 20 veces más que los sectores más bajos*"; "*las inundaciones y los fenómenos climatológicos extremos también nos invitan a con-*

²⁸ Mauricio Macri promocionó con su arribo al gobierno la adopción de energías renovables bajo el programa Renovar, que tiene por objetivo alcanzar el 8% del consumo de energía eléctrica nacional para el año 2018, y el 20% para 2025. Con ello se propone aumentar la generación en 10 mil megavatios renovables en 10 años. Con un discurso que apela a la generación de "energía verde", el gobierno declaró al año 2017 como el "Año de las energías renovables" (Fornillo, 2016).

sumir menos. Como planeta tampoco podemos gastar tanto" (Diario Página 12, 12 de julio de 2016).

A pesar de la complejidad y la multidimensionalidad que atraviesa la problemática energética y que de modo ambivalente el gobierno intentaba instalar públicamente para legitimar el incremento del precio del gas, el 14 de julio aconteció una protesta nacional masiva contra el tarifazo y el aumento de servicios públicos que tuvo su epicentro en diversos lugares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del conurbano bonaerense, La Plata, y en distintas ciudades como Córdoba, Rosario, Neuquén, Mendoza, San Luis, Bahía Blanca, Río Negro, Entre Ríos, Comodoro Rivadavia, San Juan, Paraná, entre otras locaciones.

Vecinos autoconvocados, agrupaciones políticas y sociales, multisectoriales contra el tarifazo, sindicatos, asociaciones de consumidores, le dieron sustancia a las protestas a través de "ruidazos" "cacerolazos", "frazadazos" y confluyeron en distintos puntos del país movilizados principalmente a través de las redes sociales. Las consignas fueron variadas. La principal: "*No al tarifazo*", junto a otras que apuntaban en este sentido: "*no queremos ni ajuste, ni desocupación, ni aumentos insensibles de bienes y servicios*"; "*Chau (Juan José) Aranguren*"; "*Neuquén le dice no al Tarifazo*"; "*Cordobazo, abajo el tarifazo*", "*Congelarse no da alegría*" "*Macri pará la mano*"; "*El Estado no es una empresa*". El aumento de las tarifas de gas -así como de los otros servicios públicos- fue interpretado por la población, al contrario de la expectativa del gobierno, como una medida de ajuste presupuestario de un modo omnipresente.

En este plano, reivindicaciones que podían ser planteadas oficialmente desde una perspectiva aunque mesurada de carácter socioambiental que apuntaba a revisar la modalidad de consumo, los problemas de contaminación, entre otras, fue interpretada mayormente como producto de criterios fiscalistas y de un corrimiento del Estado de la administración del bienestar colectivo. El ministro de Energía, funcionario que arribó a la gestión pública para acompañar al presidente luego de ocupar un alto cargo gerencial en la empresa Shell dedicada a la explotación y producción de gas y petróleo, generaba al mismo tiempo sospechas en los grupos mov-

ilizados respecto de la existencia de intereses corporativos que contribuyeron a la gestación del tarifazo.

Así, el descontento social por el aumento del gas fue advertido por fuerzas políticas de la oposición y de organizaciones sociales como una vía para reclamar por las medidas económicas dispuestas durante el primer año del gobierno y vehiculizar de esta manera una estrategia colectiva de resistencia política. Sin embargo, las protestas y los reclamos rebasaron la racionalidad política partidaria, por lo pronto en el corto plazo, para manifestar el límite de admisibilidad y tolerancia a las medidas de gobierno en torno a las tarifas. Se laceraba un derecho social -el del acceso a la energía y por tanto al bienestar vital- compeliendo a los ciudadanos a comportarse como consumidores empujados sin mediaciones a la lógica del mercado mientras se aspiraba redefinir la protección del Estado.

En este contexto de disputa público-valorativa el 5 de agosto sucedió el segundo "ruidazo" nacional estimulado por asociaciones de consumidores y organizaciones sociales. La consigna, igual que en la manifestación anterior, replicó el "No al tarifazo". Las protestas combinaron manifestaciones en plazas, en esquinas, cortes de calles, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Conurbano Bonaerense, localidades de la provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Salta, Mendoza, Río Negro, Chaco, Chubut, Corrientes, Misiones, Tucumán y Entre Ríos. Entre las consignas se distinguían algunas como: "Reapertura de paritarias ya", "ruidazo contra los tarifazos", "el agua, la luz y el gas son nuestros derechos" "Macri, pará la mano. (Ambito.com, 4 de agosto de 2016, Diario Página 12, 5 de agosto de 2016).

Ese mismo día, la Sala II de la Cámara Federal de La Plata falló a favor de mantener vigente el freno al tarifazo. El argumento que vertebró la medida se vinculó con la falta de una audiencia pública previa a la modificación del cuadro tarifario y a la magnitud del aumento, alegando que a muchas familias les resultaba difícil el acceso a un servicio público esencial²⁹.

²⁹ Son servicios públicos esenciales los que se vinculan con la subsistencia física del individuo.

4. La definición de la disputa: intervención de los supremos y audiencia pública

La expectativa del gobierno y la sociedad se orientó entonces a la espera de la decisión de la Corte Suprema de Justicia respecto de la legalidad en el aumento de la tarifa del gas, pronunciamiento que llegó finalmente el 18 de agosto. Los jueces, por unanimidad, convalidaron la sentencia del tribunal de La Plata y dispusieron retrotraer el esquema tarifario al vigente antes del tarifazo hasta que se realizara la audiencia pública³⁰ establecida por ley de modo obligatorio. El fallo del máximo tribunal se circunscribió sólo a los usuarios residenciales, ya que existían "*intereses individuales homogéneos*" que promueven intereses colectivos (Infobae, 18 de agosto de 2016).

Un día después, el Ente Nacional de Regulación del Gas (ENARGAS) convocó oficialmente a la realización de la audiencia pública prevista para el 12 de septiembre con el objeto de analizar los aumentos residenciales de la tarifa del gas. El cambio más importante que anunció el gobierno, con respecto al cuadro tarifario impugnado por la Corte Suprema, estuvo en el precio de gas en boca de pozo. Con las resoluciones de abril había subido en promedio para los hogares de 1,29 a 4,72 el millón de BTU, mientras que en la nueva propuesta el precio se reducía a 3,42 dólares para ser actualizado gradualmente cada seis meses hasta llegar a 6,78 dólares en octubre de 2019. Con este esquema que entraría en vigencia a partir del 1o de octubre, la tarifa residencial promedio sin impuestos aumentaba un 203 por ciento respecto de los valores vigentes durante el kirchnerismo. La nueva propuesta no contemplaba ningún tope. Por lo tanto, si el consumo aumentaba el precio final de la factura sería aún mayor. Esta propuesta cumplía además para el gobierno con el criterio de "razonabilidad" en el aumento tarifario demandado por el fallo de la Corte Suprema (Fernando Krakowiak, Diario Página 12, 8 de septiembre de 2016)³¹.

³⁰ La audiencia pública es un proceso no vinculante que debe seguir el Poder Ejecutivo para fijar el aumento de tarifa de los servicios públicos privatizados y les otorga facultad a los consumidores para emitir su opinión.

³¹ Según Aranguren el precio del gas en boca de pozo representaba entre el 55 y el 60% de la factura. Mientras otro 9% correspondía al eslabón del transporte, un 12% a la distribución y el resto a impuestos.

Las asociaciones de consumidores, mientras tanto, reclamaban a las autoridades difundir la información sobre los costos de las empresas petroleras puntualmente respecto de la extracción del recurso gasífero en boca de pozo. *“La propuesta del Gobierno en relación al nuevo cuadro tarifario se parece más a una negociación entre dos empresas que a la fijación de una tarifa de un servicio público. Insisten con la idea de no abrir los números de costos de las petroleras”*, indicaba Claudio Boada, de la entidad Unión de Usuarios y Consumidores, en relación con el aumento promedio del 203% interanual. *“Es poco serio, el Gobierno difunde estos números a los medios y ni siquiera están los datos en el expediente de la audiencia pública, que es donde se tendrá que discutir el aumento”*, aseguraba Pedro Bussetti, de una asociación de defensa del consumidor (Diario Página 12, 7 y 8 de septiembre de 2016).

El ministro de Energía inauguró la audiencia presentando la propuesta de aumento de tarifas que había circulado días atrás como propuesta oficial, planteando que estaba prevista una suba de los precios para los productores locales cada seis meses hasta llegar a 6,78 dólares por millón de BTU en octubre de 2019³². Con ello, la intención era promover que la producción local reemplazara a la importación, horizonte que seducía a las empresas petroleras junto a la promesa de disminuir los subsidios para los usuarios que se redirigirían fundamentalmente a sostener los precios de la tarifa social del servicio (Krakowiak, Diario Página 12, 17 de septiembre de 2016)³³.

Mientras los oradores que representaban a las empresas celebraron esta política orientada a liberar la relación mercantil entre usuarios y productores, asociaciones de consumidores y defensores del pueblo cuestionaban la propuesta oficial por

³² El precio promedio del gas en México en 2016 era de 2,77 dólares por millón de BTU; 2,75 dólares en Estados Unidos luego de aumentar sus reservas por la extracción de hidrocarburos no convencionales. En Río de Janeiro era de 4,32 dólares; en Canadá era de 4 dólares. La previsión del precio del BTU en la Argentina era por tanto de las más caras en el nivel mundial (BigBang news, 15 de julio del 2016, <http://www.bigbangnews.com/dinero/Paradoja-mientras-el-precio-del-gas-baja-en-el-mundo-en-Argentina-sube-20160714-0046.html>)

³³ Si bien el Estado destinó durante el primer semestre 2017 casi \$ 15 mil millones a las petroleras para fortalecer el desarrollo del gas, se registraba una baja del 0,8 de producción en relación con el mismo período 2016 (<https://www.infobae.com/economia/2017/07/10/la-produccion-de-petroleo-y-gas-cayo-a-niveles-de-hace-36-anos-pese-al-subsidio-millonario-que-paga-el-estado/>)

considerar que la estructura de costos del sector hidrocarburífero en lo que refiere a la cadena del gas no había sido expuesta concretamente: *"No es razonable que el precio del gas producido en el país incorpore en su estructura de costos valores correspondientes al flete y transporte, propios del gas importado"*, *"Lamentamos que no esté expuesta la estructura de costos ni de gas en boca de pozo, ni de transportistas ni distribuidoras"*, *"No hay ningún análisis del impacto que tiene semejante tarifazo en un servicio público esencial"*, fueron algunas de las expresiones destacadas (Diario Página 12, 17 de septiembre de 2016). El último ministro de economía de Cristina Fernández de Kirchner, Axel Kicillof, alegaba respecto del esquema tarifario propuesto: *"es peor al que teníamos antes y en dólares"*, *"el Gobierno no quiere volver al autoabastecimiento y ha dado vuelta todo el sistema energético"* (Diario Página 12, 17 de septiembre de 2016).

Una de las abogadas que integraba el colectivo "Ciudadanos contra el Tarifazo" de la ciudad de Córdoba, basó su exposición sobre la cuestión de los derechos ligados al acceso a un servicio esencial como el gas: *"Se trata de un tema de derechos humanos. Argentina es firmante y ratificante de todos los tratados internacionales. Si se busca en el artículo 22, inciso 75 de la Constitución Nacional, se puede ver que entre esos tratados está el de los Derechos Económicos y Sociales. Y lo que se plantea con este tarifazo es directamente anticonstitucional. La propia Corte Suprema lo declaró en su fallo. Dijo que los servicios esenciales son derechos humanos. Así que los subsidios no pueden ser quitados, son parte de esos derechos que el país debe garantizar a sus ciudadanos. Está legislado. Tiene base constitucional. Y allí no sólo entra el gas, sino también el agua, la electricidad y la salud pública"* (Entrevista realizada a Mirta Bisio, Diario Página 12, 19 de septiembre de 2016).

Por su parte, diputados y dirigentes de partidos de izquierda reclamaron "auditorías sobre las empresas prestadoras" de servicios públicos para saber "qué hicieron con los subsidios que se llevaron en los últimos años", y solicitaron la "anulación inmediata del tarifazo" (Diario Página 12, 17 de septiembre de 2016).

Luego de la audiencia pública, en la Resolución MINEM 212 con fecha 6 de octubre de 2016, quedó plasmado el nuevo cuadro tarifario con la reducción gradual de subsidios y adecuando semestralmente los precios de las tarifas de usuarios

residenciales y comerciales hasta llegar a su eliminación definitiva en 2019 (2022 en la Patagonia, La Pampa, Puna y Malargüe) Los incrementos tarifarios se aproximaron al 200% para los usuarios residenciales, mientras para las PyMEs se anunció un ajuste más gradual de entre el 277% y el 369% dependiendo del tipo de consumo. Asimismo, se establecía una nueva reglamentación para que se aplicara a las Entidades de Bien Público la tarifa residencial y no la correspondiente a los comercios. La resolución mantenía la tarifa social destinada a los grupos vulnerables.

Si bien el descontento de distintos sectores sociales y organizativos con respecto al tarifazo no se diluyó con la nueva resolución, ciertamente las acciones de protesta y las presentaciones judiciales mermaron sustantivamente en los meses siguientes. Aunque en 2017 volverían a desplegarse algunas acciones de protesta atomizadas en contra de los aumentos de tarifas, no llegaron a revestir la envergadura y extensión de las de 2016.

5. Apreciaciones finales

Las protestas contra el tarifazo que acontecieron en el territorio nacional entre los meses de mayo y septiembre de 2016 adquirieron un carácter resistente frente a un conjunto de medidas de orientación neoliberal adoptadas por el nuevo gobierno en su primer año de gestión. Estas medidas, que afectaron especialmente a los sectores medios y bajos de la población, se vincularon en el caso de las acciones contra el tarifazo en la disputa por un recurso energético de relevancia significativa en el consumo de hogares y del sector productivo. Al ser valorado social y jurídicamente como un derecho social básico, las políticas de los gobiernos kirchneristas evitaron trasladar el aumento del costo que implicaba el acceso al recurso del gas en un escenario de restricción interna y externa para sostener el consumo en sectores medios y altos (en lo que refiere al gas de red), y de sectores ubicados en zonas que requerían el gas por garrafa. La utilización de este recurso en infraestructura destinada a la producción de energía eléctrica complicó aún más su disponibilidad. Los subsidios al consumo fueron entonces privilegiados como herramienta redistributiva a la vez que proselitista, promoviendo un desbalance con respecto al presupuesto destinado a otros servicios y bienes sociales y colectivos.

La revisión tarifaria y del sector energético se encontraba entre las cuestiones a ser tratadas por la gestión de gobierno emergente de las elecciones presidenciales de 2015. En el caso de Cambiemos, ello fue revisado con premura desde una perspectiva mercantilista de la energía con la expectativa de reducir los aportes fiscales del Estado en lo que respecta a la provisión de servicios públicos. El tarifazo fue recibido por parte de la población de un modo conflictivo y las demandas colectivas se caracterizaron por la heterogeneidad de los reclamantes en términos de clase e inscripciones sociales. La problemática fue traducida en términos de lacreración de un derecho social y ciudadano, y por tanto de acceso a un servicio esencial para la vida, el bienestar y el trabajo no debía quedar liberado a la intermediación del mercado.

El discurso oficial intentó instalar la crisis del sistema energético heredado de la gestión anterior y la imperiosa necesidad de aumentar el precio del servicio público para legitimar sus acciones. Ello estuvo acompañado con señalamientos respecto del consumo responsable, el daño medioambiental, el incentivo al sector privado para la producción, entre otras cuestiones apreciadas. Asimismo, el gobierno fue revisando sus primeras medidas al calor de las denuncias públicas para mejorar el instrumento de la tarifa social y así procurar que los sectores sociales de menores recursos accedieran a un precio diferencial. Por su parte la intervención judicial, actor de fuerza para enmarcar las protestas y constreñir al Estado a repensar la estrategia de los aumentos, había condicionado el tarifazo a la realización de las audiencias públicas para revisar el monto de los incrementos. Una vez recreado el campo de fuerzas donde emplazar las disputas -las audiencias- la legalidad de los incrementos de tarifas resultarían difícilmente apelable por parte de la población, que había presentado gran parte de los reclamos para intermediación judicial.

La lógica de mercado que caracteriza el sector de los hidrocarburos fue sin embargo de difícil incorporación en los reclamos sociales, si bien este aspecto permeó parte de la reflexión pública. Envuelta en una variedad de tecnicismos, la promesa de soberanía y seguridad energéticas pudo ser cuestionada por algunos actores pero los consensos al respecto resultaron más complejos para accionar criterios valorativos, idiosincráticos y políticos en torno de qué acuerdos estatales, empre-

sarios, productivos, resultarían en definitiva como deseables o esperables en relación con la provisión de servicios como el gas. Ello deriva en una cuestión más compleja en una etapa societal donde la problemática del cambio climático y de la transición energética mundial actualiza una serie de debates en torno a los sistemas y las matrices energéticas regionales y globales.

Concomitantemente, la promesa de autoabastecimiento del gas en la Argentina se encuentra vinculada con el megaproyecto de la formación geológica Vaca Muerta, espacio geopolítico condicionado por una lógica neoextractivista que promueve la extracción de hidrocarburos no convencionales con la técnica controversial del *fracking*, con impactos socioambientales y socioterritoriales de magnitud que comprometen el bienestar de los grupos sociales y productivos que allí habitan. Ello sin embargo no adquirió claramente un lugar de relevancia pública y no logró afin-car en un cuestionamiento en relación con el consumo de recursos naturales no renovables tanto desde los actores gubernamentales como sociales. Para los ciudadanos-consumidores y actores empresarios, la disputa se instaló principalmente en el plano del costo de la tarifa y del acceso al servicio público.

Bibliografía

- Acacio, J. y Svampa, F. (2017) "Hidrocarburos no convencionales y fracking: Estado, empresas y tensiones territoriales en la Patagonia Argentina". *Cuestiones de Sociología*, 17, Universidad Nacional de La Plata, pp.1-20.
- Barrera, M.; Gonzales, M. y Manzanelli, P. (2017) "Informe de Coyuntura No 23", Abril, Centro de Investigación de Formación de la República Argentina, recuperado de: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/if.pdf>
- Bersten, L. y Mejía, M. (2016) "Del sinceramiento al tarifazo", *Revista Soberanía Energética No1*, Fundación Generación del Sur, Buenos Aires, pp.16-21, recuperado de http://eppa.com.ar/wp-content/uploads/2016/08/Generacion_del_sur_1.pdf,
- Einstoss, A. (2017) "Informe sobre audiencia pública por aumento del precio del gas", 10 de marzo de 2017, Instituto Argentino de la Energía "Gral. Mosconi", recuperado de: <http://web.iae.org.ar/wp-content/uploads/2017/03/IAE-MOSCONI-Informe-Audiencia-Pu-blica-por-Aumento-del-Precio-del-Gas-marzo-2017.pdf>

- Enlace por la justicia energética y socioambiental (2016) “Ping pong para entender el mercado del gas y el tarifazo”, recuperado de: <http://www.ejes.org.ar/EJES-Ping-PongMercadoDelGasYtarifazo.pdf>
- Fornillo, B. (2016) “Energía e infraestructura energética en la Argentina”, Informe Fundación Heinrich Böll, Buenos Aires, Argentina.
- Gil, S.; Govorani, P., Codeseira, L. (2015) “El gas natural en la Argentina. Propuestas. Período 2016-2025”, Cámara Argentina de la Construcción, recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Salvador_Gil2/publication/314100403_Area_de_Pensamiento_Estrategico_Preparado_para_la_Camara_Argentina_de_la_Construccion/links/58b57ddd92851ca13e52cba7/Area-de-Pensamiento-Estrategico-Preparado-para-la-Camara-Argentina-de-la-Construccion.pdf
- Goldstein, E., Kulfas, M., Margulis, S, Zack, G. (2016) “El déficit del sector energético en la Argentina y sus efectos macroeconómicos (2003-2014)”, Revista Realidad Económica No 298, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, pp. 32-52, Buenos Aires, Argentina,
- Gusfield, J. R. (2014) La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente, Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI editores.
- Instituto Argentino del Petróleo y el Gas (2014) Aspectos técnicos, estratégicos y económicos del transporte y la distribución del gas, Buenos Aires, Argentina: IAPG.
- Krakowiak, Fernando (2016) “Cruces en la audiencia pública por el tarifazo”, Diario Página 12, 17 de septiembre, recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-309633-2016-09-17.html>
- Krakowiak, Fernando (2016) “A la medida de las petroleras”, Diario Página 12, 8 de septiembre, recuperado en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-308878-2016-09-08.html>
- Licenciatura en Economía del Desarrollo de la Universidad Nacional de Quilmes (2016) “Mapa de desarrollo de indicadores en la Argentina”, Informe 1-2016, Buenos Aires. Recuperado de: file:///D:/Backup%20gaby%202017/GABY%202009/Energia/gas/UNQEconomia_InformeCompleto_MideAr_Nov_2016.pdf

- Serrani, E. y Barrera, M. A. (2014) “Desafíos sobre el futuro de la Argentina: Energía”, recuperado de: http://www.idaes.edu.ar/pdf_papeles/IDAES.%20Desafios%20Energia.%20Barrera-Serrani.%20FINAL.pdf
- Mc Adam, D.; Mc. Carthy, J.; Zald, M.N. (1999) “Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”, en McAdam, McCarthy y Zald (comp.) *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, España: Istmo.
- Orlando, Ezequiel (2018) “Amigos del presidente. Los grandes ganadores del tarifazo”. *Eldestape*, recuperado de: <https://www.eldestapeweb.com/los-amigos-del-presidente-los-grandes-ganadores-del-tarifazo-n42033>
- Zald Mayer, N. (1999) “Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos”, en Mc Adam, Mc. Carthy, Zald, (comp) *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas* (pp. 369-388) Madrid, España: Istmo.

La Revista Perspectivas de Políticas Públicas es editada por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

La Revista está catalogada "Nivel 1" por el CAICYT e indexada en LATINDEX. Se edita desde 2011 cada seis meses.

Nº 15 – SEGUNDO SEMESTRE DE 2018

ÍNDICE – Artículos

-**Luján Menazzi**, ¿Una comunidad profesional de la obra pública? Empresarios, ingenieros y funcionarios durante la última dictadura (1976-1981)

-**Elsa Pereyra**, Recursos y saberes en la construcción de poder en el nivel subnacional: la experiencia del equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987-2007)

-**Gisela Cánovas Herrera**, Las mujeres y los regímenes de bienestar. Una mirada feminista para el debate de la organización social del cuidado en Argentina

-**Erika Van Rompaey**, La calidad del cuidado como desafío de las políticas públicas de atención a la dependencia

-**Javier Moro**, Diez años del sistema de promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia: un balance desde el Conurbano Bonaerense

-**Malena Victoria Hopp y Eliana Lijterman**, Trabajo, políticas sociales y sujetos "merecedores" de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal en Argentina

-**Juan Pablo Hudson**, Políticas públicas de promoción de la auto-gestión cooperativa de la Alianza Cambiemos

-**Graciela Mingo y Elisa Sarrot**, Estado y actores sociales en la política pública. El caso del Pro.Cre.Ar en la provincia de Entre Ríos (2012-2015)

Reseñas

Darío Melossi, Controlar el Delito, Controlar la Sociedad. Teorías y debates sobre la cuestión criminal, del siglo XVII al XXI
Reseña de **Maximiliano Korstanje**

Gabriel Vommaro, coordinador, Estado, democracia y derechos en Argentina. Controversias en torno a los años kirchneristas
Reseña de **Salvador Martínez**

Director: Dr. Carlos M. Vilas.



ISSN 1853-9254
(edición impresa)
ISSN 2362-2105
(edición digital)

Dirección Postal: 29 de Septiembre 3901 1826
Remedios de Escalada
Pcia. de Buenos Aires,
Argentina
Tel: (+54 11) 5533-5600
int. 5138
Canjes: int. 5225
perspectivas@unla.edu.ar
www.unla.edu.ar





realidad económica

Nº 319 · AÑO 47

1º de octubre al 15 de noviembre de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 109 a 147

SECTOR AUTOMOTRIZ

Estrategias de acumulación de las cámaras empresariales automotri- ces argentinas y la integración productiva regional 2002-2015*

Mariano Treacy**

* Una versión previa de este trabajo fue presentada en el marco de las X Jornadas de Economía Crítica en Septiembre de 2017 en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y se considera en el marco de los avances en la realización de la tesis doctoral del autor. El autor agradece la paciente lectura y los comentarios de Sergio Páez y de Silvia Laura Rodríguez a una versión previa de este trabajo y el acompañamiento de Pablo Miguez en el proceso, eximiéndolos de las opiniones vertidas y de los errores que pudieran encontrarse aquí.

** Investigador y Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), J.M. Gutiérrez 1150 (1613) Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina. Licenciado en Economía (UBA), Magister en Economía Política (FLACSO) y Candidato a Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Integrante de la Sociedad de Economía Crítica (SEC).
mtreacy@ungs.edu.ar

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: enero de 2018

ACEPTACIÓN: agosto de 2018



Resumen

El objetivo de este trabajo consiste en reconstruir las estrategias de acumulación de las cámaras empresariales representantes del segmento productivo de la trama automotriz argentina en el período 2002-2015 identificando las tensiones que se fueron presentando en relación con el proyecto de la integración productiva de la trama en el Mercosur. Para ello el autor identifica las principales demandas de las cámaras empresariales del sector (ADEFA y AFAC) y las políticas públicas realizadas, revisando una serie de fuentes periodísticas, entrevistas a informantes clave y documentos sectoriales, normativas y cambios regulatorios. En el período de estudio determinan que las estrategias de acumulación de las cámaras empresariales del complejo automotriz argentino fueron compatibles hasta cierto punto y durante un corto período de tiempo con la estrategia política de profundización de la integración productiva regional, pero que luego de la crisis estas estrategias colisionaron y primaron las demandas sobre objetivos de corto y mediano plazos.

Palabras clave: Complejo automotriz - Integración Productiva Regional – MERCOSUR - Cadena Regional de Valor – ADEFA - AFAC.

Abstract

Accumulation strategies of the business chambers of the Argentine automotive sector and regional productive integration 2002-2015

The objective of this work is to reconstruct the accumulation strategies of the business chambers representing the productive segment of the Argentine automotive sector in the period 2002-2015, identifying the tensions that came about in relation to the project of the regional productive integration in MERCOSUR. For this purpose we identify the main demands of the business chambers of the sector (ADEFA and AFAC) and the public policies carried out, reviewing a series of journalistic sources, interviews with key informants and sectoral documents, regulations and regulatory changes. In the study period we find that the accumulation strategies of the business chambers of the Argentine automotive complex were compatible to a certain extent and for a short period of time with the political strategy of deepening regional productive integration, but after the world crisis these strategies collided and the demands on short and medium term objectives prevailed.

Keywords: Automotive Industry - Regional Productive Integration – MERCOSUR - Regional Value Chain – ADEFA - AFAC.

Introducción

El complejo automotriz fue uno de los emblemas de la industrialización argentina de los años '60 y '70 y de su posterior decadencia en los años '80. Ha sido objeto de regímenes especiales desde los años '60 del pasado siglo, que han generado condiciones privilegiadas para la acumulación (Castells y Schorr, 2013). En los '90 y los '00 ha sido uno de los abanderados del proceso de integración regional ya que junto con los regímenes sectoriales, se han desarrollado también acuerdos comerciales preferenciales específicos, lo que ha favorecido el incremento del comercio intraindustrial al interior del bloque (Estevadeordal y Blyde, 2016; De Angelis y Porta, 2011; Lucángeli, 2008).

Las reformas estructurales de comienzos de los '90 permitieron cierta modernización del complejo mediante la apertura y el ingreso de inversiones extranjeras (Morero, 2013; Pinazo, 2015). Se logró comenzar el proceso de integración de la trama automotriz regional a la frontera tecnológica internacional y a las cadenas globales de valor (Arza, 2011), absorber actividades de diseño y producir funciones completas como módulos o sistemas en lugar de componentes aislados (Obaya, 2014).

El complejo automotriz, que comprende a las terminales automotrices ensambladoras y a los productores autopartistas, es un caso paradigmático para abordar la integración productiva regional ya que representa el principal rubro industrial y uno de los principales rubros de intercambio al interior del Mercosur¹. No sólo es uno de los sectores que dominan el comercio al interior del Mercosur, sino que desde la creación del bloque contó con un régimen especial que lo excluyó del Programa de Liberalización Comercial (PLC) que debieron seguir la mayoría de los

¹ La firma en 1985 en Foz do Iguazu de la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear y la creación en 1986 del Programa de Integración y Complementación entre Argentina y Brasil (PICAB) serían la antesala del proyecto de integración MERCOSUR. En el marco del PICAB se seleccionaron doce sectores estratégicos entre los que se encontraba el automotriz para fomentar la integración productiva mediante rebaja de aranceles, organización del comercio e industrialización.

sectores de la economía. Con el correr de los años, fue consolidándose la Política Automotriz Común del Mercosur (PAC) y se fueron rubricando distintos Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con países como Brasil, Uruguay, Chile y México, con protocolos específicos para el sector (Granato, 2016).

Pese a ser el sector insignia de la integración productiva regional, entre 1993 y 2015 se redujo la proporción de insumos locales utilizados en la industria local², lo que ha despertado numerosos cuestionamientos vinculados con su carácter ensamblador (Pellicaric, 2017) y preocupaciones crecientes sobre la sustentabilidad en términos de consumo de divisas (Muller, 2018). Muchos autores sostienen además que el tipo de integración productiva que se ha fomentado en el espacio regional ha favorecido principalmente a las filiales locales de las grandes terminales automotrices transnacionales, lo que ha tenido como consecuencia una regresiva distribución de los beneficios de la complementación intraindustrial ((López y Laplane, 2004; Varsky y Geneyro, 2010).

El objetivo de este trabajo consiste en reconstruir las estrategias de acumulación de las cámaras empresariales de terminales y autopartistas argentinas frente a las distintas problemáticas que fueron apareciendo en el período 2002-2015. Para ello se identifican sus principales demandas hacia el gobierno y las políticas públicas implementadas en el marco de los proyectos estratégicos de integración productiva regional en el Mercosur. El modo de abordaje consistirá en una revisión de una serie de fuentes periodísticas, entrevistas a informantes clave y documentos sectoriales, normativas y cambios regulatorios. Asimismo, contará con un soporte estadístico derivado del análisis de fuentes primarias como INDEC, UN COMTRADE y WITS y fuentes secundarias como informes sectoriales de las cámaras ADEFA y AFAC.

El análisis de las estrategias sectoriales de integración productiva regional responde a la necesidad de evaluar los resultados obtenidos en un contexto histórico

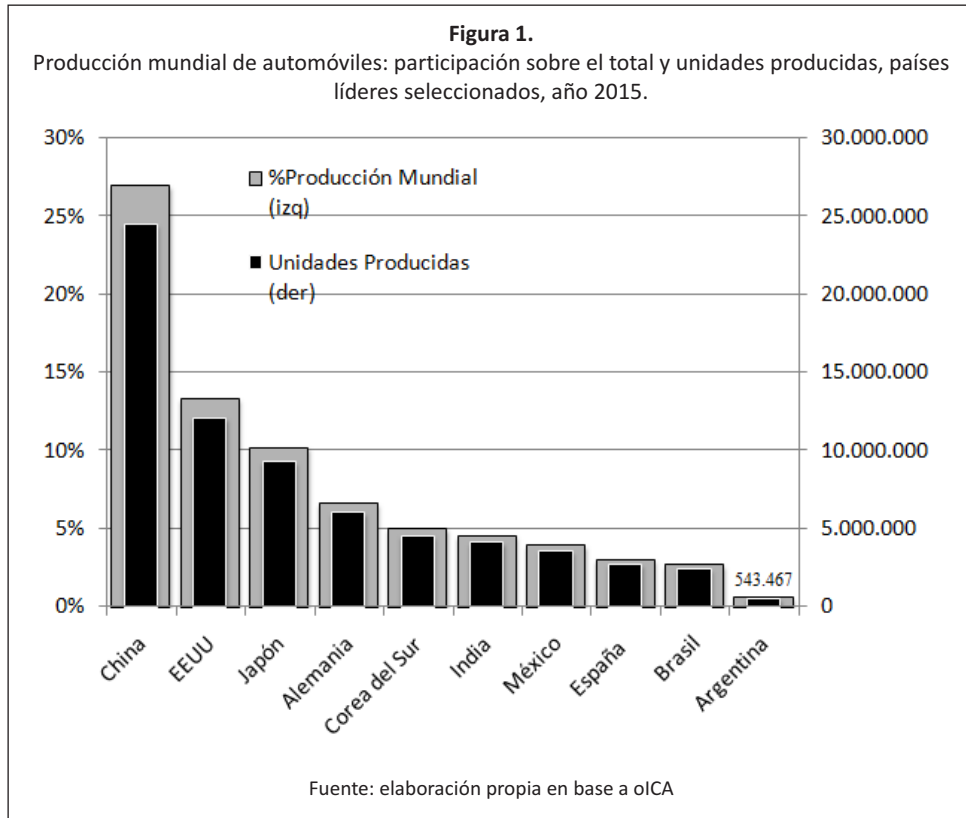
² Entre 1993 y 2015 la participación de Brasil como proveedor de autopartes estructurales con alto valor agregado ha aumentado considerablemente ya que se ha incrementado la dependencia de importaciones con mayor contenido tecnológico y valor agregado por unidad de vehículo fabricado (Pellicaric, 2017).

en el que la cuestión de la integración productiva en cadenas de valor regionales fue puesta en la agenda como prioridad política para el desarrollo económico (Bembi, de Angelis, y Molinari, 2012; Granato, 2016; Inchauspe, 2010). En este sentido, identificar las demandas por parte de las cámaras representativas de uno de los sectores más importantes de la economía resulta indispensable para comprender las limitaciones de las iniciativas políticas de integración. En particular, la debilidad de las demandas específicas vinculadas con la profundización de la cadena regional de valor por parte de ADEFA y AFAC nos permite entender por qué, en contextos de crisis, el proyecto de integración regional se vio estancado y muchas de las iniciativas que se plantearon como estratégicas terminaron naufragando.

En la primera parte del trabajo se realizará una presentación de las principales características de la trama automotriz argentina, que justifican su elección como caso de estudio de las tensiones y limitaciones de los proyectos de integración productiva regional. Luego se realizará una descripción de las estrategias sectoriales de integración subdividiendo el período de estudio en 4 etapas, siendo la primera la salida de la crisis de la convertibilidad (2002-2003), la segunda el contexto de crecimiento y proyección de mediano y largo plazo (2003-2007), la tercera en el marco de las tensiones del proceso de crecimiento y de la crisis internacional (2007-2010) y la última en torno a la administración de la restricción externa al crecimiento (2010-2015). En la última parte del trabajo se expondrán las reflexiones finales y una tabla donde se sintetizan las principales características de cada período.

Principales características de la trama automotriz argentina

En el mundo, la industria automotriz constituye una actividad global dominada por un puñado de terminales y autopartistas transnacionales que construyen redes locales que se articulan con la cadena (Novick, Rotondo y Yoguel, 2009). La integración del complejo local se dio como consecuencia de la tercera etapa de internacionalización de la trama productiva automotriz global que había comenzado en los años '70 con las transformaciones en la organización del trabajo que supuso el toyotismo, la aparición de nuevos competidores, el cambio en la frontera tecnoló-



gica y en los costos de transporte y comunicación (Sturgeon, Memedovic, Van Biesebroeck y Gereffi, 2008).

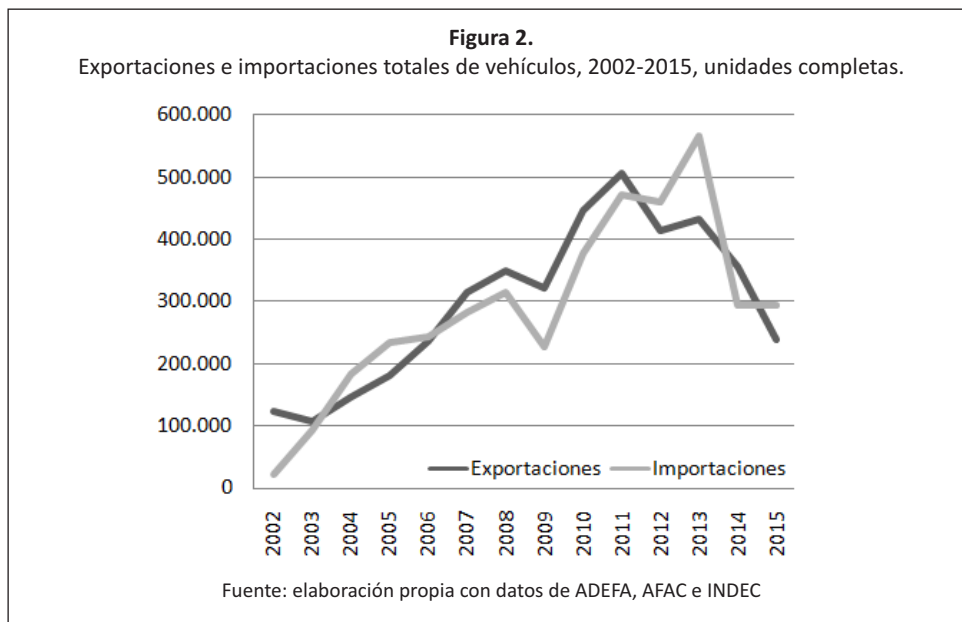
A partir de entonces, las principales terminales automotrices del mundo adoptaron una estrategia de conformar una red internacional de producción integrada (segmentando la producción y los proveedores) y regionalizar los mercados, consolidando bases locales (Sturgeon y Van Biesebroeck, 2011). En el Mercosur, la estrategia de las terminales consistió en desarrollar las competencias regionales en las subsidiarias brasileñas (Ciravegna, 2003), que concentraron las actividades vinculadas con las funciones de ingeniería y de gerencia de plataformas regionales y se especializaron en la producción de modelos más pequeños pero con una escala

de producción mayor. Las subsidiarias argentinas, por su parte, explotaron competencias desarrolladas en las casas matrices y se especializaron en la producción de automóviles medianos y utilitarios (Beyrne y Legasa, 2015; Obaya, 2014).

Al ser una industria global, la automotriz opera con escalas que superan por mucho las escalas locales y regionales, consolidando a lo largo de toda la cadena actores con capacidad de abastecer la demanda mundial, tanto en el segmento terminal como el autopartista, el de componentes y subcomponentes y el de neumáticos. En el año 2015, la Argentina ocupó el puesto 24^º de los principales productores mundiales de automóviles con un total de 543,4 mil unidades producidas y un 0,6% de la producción mundial. Brasil, por su parte, ocupó el 9^º puesto con 2,4 millones de unidades producidas y un 2,7% de la producción mundial. En conjunto, los países del Mercosur se ubicaron en el 8^º lugar, por detrás de los principales productores mundiales que son China, Estados Unidos, Japón, Alemania, Corea del Sur, India y México (ADEFA, 2016).

El automotriz es a la vez el complejo productivo de más complementariedad intrarregional. Las reglamentaciones que lo hacen un sector “excepcional” se han modificado con el correr de los años pero siguen manteniendo su carácter diferencial³. La reglamentación excepcional más importante se conoce como Política Automotriz Común (PAC), que establece un régimen de comercio administrado. La PAC consiste fundamentalmente en el establecimiento de un coeficiente de desvío comercial bilateral, un porcentaje que establece el contenido mínimo de integración local de componentes y un arancel externo común para la importación de vehículos y partes de extrazona (Panigo, Gárriz, Lavarello y Schorr, 2017).

³ Entre los decretos, decisiones y protocolos del MERCOSUR que hacen referencia al sector automotriz podemos citar los siguientes: Tratado de Asunción (1991), Decreto 2677/91, Decreto 2278/94, Protocolo de Ouro Preto (1994) Protocolo XXI (1995), Decreto 33/96, Decreto 110/99, Decreto 188/99, Decreto 660/00, Decisión 70/00 (Política Automotriz Común del MERCOSUR), 31^º Protocolo ACE 14 (2002) y sus sucesivas renegociaciones, Decreto 778/04, Decreto 774/05, Decisión 09/10. Para un análisis pormenorizado de cada uno de ellos se recomienda la lectura de (Cantarella, Katz y Guzmán, 2008; Novick, Rotondo y Yoguel, 2009; Sierra y Katz, 2002)



Entre 2002 y 2015 las exportaciones totales de la Argentina al Mercosur se incrementaron un 6% anual en promedio y las importaciones totales desde países del bloque lo hicieron a un ritmo anual del 13% en promedio, lo que permite afirmar el crecimiento del comercio intrarregional, que promedió en el período de estudio un 28% del comercio exterior total⁴ (INDEC). Además, las exportaciones de vehículos se incrementaron notablemente, tanto si se consideran unidades completas (+19% a/a promedio) como si se consideran partes y piezas y unidades desarmadas (+14% a/a promedio). También se incrementaron considerablemente las importaciones de vehículos, que crecieron entre 2002 y 2015 a un ritmo promedio del 40% anual (ADEFA, 2016).

⁴ Desde la firma del Tratado de Asunción en 1991, la participación del Mercosur en el comercio exterior total $(X_{MCS}+M_{MCS})/(X_T+M_T)$ de la Argentina se había incrementado considerablemente, pasando de un 17% en 1990 a un 31% en 1997, lo que permitió alcanzar un promedio entre 1991 y 2001 de un 28%. En la posconvertibilidad, la participación del bloque sobre el total se incrementó desde un 25% en 2002 hasta un 30% en 2010, para luego caer y estabilizarse en torno del 24%, promediando para el período 2002-2015 un 28 por ciento.

En el Mercosur se han instalado 20 terminales automotrices, de las cuales todas operan en Brasil y solo 11 lo hacen también en la Argentina. El crecimiento de las exportaciones e importaciones de vehículos, partes y piezas nos permite afirmar el fortalecimiento del comercio intraindustrial⁵, que conjugado al crecimiento del comercio intrarregional, permite mostrar rasgos salientes del tipo de integración que se ha promovido en el periodo reciente.

El intercambio bilateral entre la Argentina y el Brasil representa cerca del 60% del total de los intercambios comerciales intrabloque y el principal rubro comercializado ha sido el de vehículos. La cadena automotriz, además, está presente en cinco de los primeros veinte productos comercializados, representando un 50% del total de los intercambios bilaterales (CEPAL, 2014).

El estudio de la especialización intrarregional de la trama automotriz indica que la Argentina se ha especializado en la producción de vehículos medianos y pick-ups y que Brasil lo ha hecho en la fabricación de vehículos compactos y medianos. El intercambio de autopartes también es significativo entre ambos países (Panigo et al., 2017). La inversión en I+D ha sido muy baja para el promedio de las firmas de la región, tanto en las terminales ensambladoras como en autopartistas (Artica, 2016). La baja integración local en comparación con la existente en Brasil ha respondido, según los especialistas sectoriales, a la escala del mercado del país vecino y a que las casas centrales de las terminales se encuentran en San Pablo, por lo que por cercanía o conocimiento terminan siempre contratando a proveedores de partes brasileños.

En el complejo automotriz se verifica un gran componente de comercio intrafirma que responde a las estrategias de las Empresas Transnacionales que operan en el sector, aprovechando el espacio regional para especializar a sus filiales me-

⁵ Según algunos estudios, el sector automotriz es el mayor responsable del comercio intraindustrial (CII) de la Argentina. Dentro de este sector, los principales rubros del CII son los motores de combustión interna, de émbolo, y sus partes (713), automóviles para el transporte de pasajeros (781), vehículos automotores para el transporte de mercancías (782) y partes, piezas y accesorios de los automotores (784) (De Cicco, Calá y Berges, 2013). Además, pese a que resulta difícil de relevar, se estima que la mayor parte del CII es en realidad Comercio Intrafirma, es decir, entre filiales de la misma empresa transnacional.

diante la búsqueda de reducción de costos y aprovechamiento de economías de escala y de alcance. Las estrategias de las filiales son establecidas por las casas matrices, condicionando fuertemente los resultados en materia de integración productiva y competitividad en el comercio exterior de la trama regional (López y Laplane, 2004). Las PYMES, que debían ser las principales beneficiarias tras el lanzamiento del Programa de Integración Productiva del Mercosur en 2008 no accedieron sino marginalmente a las potencialidades de la complementariedad regional (Varsky y Geneyro, 2010).

Los problemas estructurales derivados de la falta de actividades vinculadas con responsabilidades más complejas como el desarrollo de tecnologías de punta o la inversión en I+D y a la falta de desarrollo de proveedores locales condicionaron sin lugar a dudas los proyectos de integración productiva regional y oficiaron como el mar de fondo sobre el cual se desarrollaron las estrategias sectoriales de integración en el período de estudio.

Estrategias de las cámaras empresariales de la trama automotriz argentina en el período reciente

En la Argentina, las empresas de la trama automotriz se agrupan básicamente en tres cámaras: la Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFAs), la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC) y la Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina (ACARA). De estas tres Asociaciones, estudiaremos en este trabajo las estrategias de los fabricantes (ADEFAs) y los autopartistas (AFAC) ya que concentran el segmento de producción manufacturera de la trama, mientras que las concesionarias (ACARA) concentran el segmento comercial.

ADEFAs nuclea a las terminales automotrices que producen automóviles, vehículos utilitarios livianos y pesados y componentes de transmisión, cajas y motores⁶

⁶ Sus asociados son: FCA Argentina S.A., Ford Argentina S.C.A., General Motors de Argentina S.R.L., Honda Motor de Argentina S.A., Iveco Argentina S.A., Mercedes-Benz Argentina S.A., PSA Peugeot Citroën Argentina S.A., Renault Argentina S.A., Scania Argentina S.A., Toyota Argentina S.A. y Volkswagen Argentina S.A. (Recuperado del sitio web de ADEFAs en diciembre de 2017)

en la Argentina. El sector de las terminales automotrices argentino está compuesto en la actualidad por las once terminales automotrices nucleadas en ADEFA⁷ que generan cerca de 30 mil puestos de trabajo, equivalente al 2,3% del empleo industrial (ADEFA). La fabricación de vehículos automotores representa el 1,6% del valor bruto de producción (VBP) medido a precios básicos, y el 0,5% del valor agregado bruto (VAB) de toda la economía. Si a esto le adicionamos actividades que están claramente vinculadas con este sector, tales como fabricación de carrocerías y remolques, junto con autopartes elevan su participación al 2,7% y 1,5% respectivamente. En conjunto representan más 8% del valor de producción industrial (INDEC).

En sus objetivos institucionales, ADEFA se propone promover el fomento de la inversión, la generación de empleo, el aumento de la producción y la mejora de la competitividad, así como también mejorar la inserción internacional mediante la promoción de la complementación y especialización del sector automotor en el MERCOSUR⁸.

AFAC, por su parte, representa a los 200 fabricantes de partes y componentes más importantes del país⁹. El sector autopartista argentino, en 2016, está compuesto por alrededor de 400 empresas que en conjunto generan casi 60 mil puestos de trabajo directos, lo que es equivalente al 4,6% del empleo industrial. El valor de producción del sector es de 5.519 millones de dólares, lo que representa un 0,34% del PIB y un 2% del PIB industrial. Las exportaciones del sector ascienden a 1.654 millones de dólares (valor FOB), lo que representa un 9,2% de las exportaciones industriales (AFAC, 2016).

⁷ Si bien las terminales automotrices con razón social son 11, en realidad la mayoría de ellas son grupos económicos, como Fiat-Chrysler-Iveco.

⁸ Esta información fue recuperada del Sitio web de ADEFA en su sección Misión y Objetivos (Diciembre de 2017).

⁹ Entre los más importantes, se pueden mencionar a la Asociación Fabricantes de Repuestos Motor de la Republica Argentina y a la Cámara Argentina de Fabricantes de Acumuladores Eléctricos (Recuperado del sitio web de AFAC en diciembre de 2017).

Tabla 1
Caracterización de la trama automotriz argentina, terminales y autopartistas, año 2015.

	Terminales	Autopartistas
Empresas	11	400
Empleo	30.000	60.000
%Empleo Industrial	2,30%	4,60%
%VBP	1,60%	0,34%

Fuente: elaboración propia con datos de ADEFA, AFAC e INDEC

AFAC se propone como objetivos promover la integración en la cadena de valor automotriz y desarrollar un sector industrial competitivo en escala mundial. Adicionalmente, es el representante argentino del Consejo Autopartista del Mercosur (Mercoparts) que desde 2004 agrupa las cámaras de autopartes de los países miembro del MERCOSUR con el objetivo de fortalecer la industria regional y consolidar una posición concreta frente a las negociaciones internacionales del Mercosur con otros bloques.

Para estudiar las estrategias de integración regional de las terminales y de las autopartistas se consideró el período 2002-2015 y se tomaron comunicados de prensa oficiales de ADEFA y AFAC así como declaraciones públicas de sus autoridades y artículos periodísticos¹⁰.

Encontraremos cuatro etapas bien diferenciadas en la “posconvertibilidad”. La primera (2002-2003) puede ubicarse a la salida de la crisis de 2001 y se va a caracterizar por una readaptación de las estrategias sectoriales a un entorno de caída de la demanda y elevada capacidad ociosa. La segunda (2003-2007) se caracteriza por un rápido crecimiento sectorial que permitió que se recuperaran los indicado-

¹⁰ Se realizó una búsqueda de aquellos artículos que contienen las etiquetas “ADEFA” y/o “AFAC” para el período comprendido entre el 1-01-2002 y el 09-12-2015 en el catálogo digital de los siguientes medios de comunicación: AmbitoWeb, La Nación, Iprofesional (Infobae). También se buscaron declaraciones de las autoridades ingresando el apellido de los presidentes y vicepresidentes de las respectivas cámaras empresariales

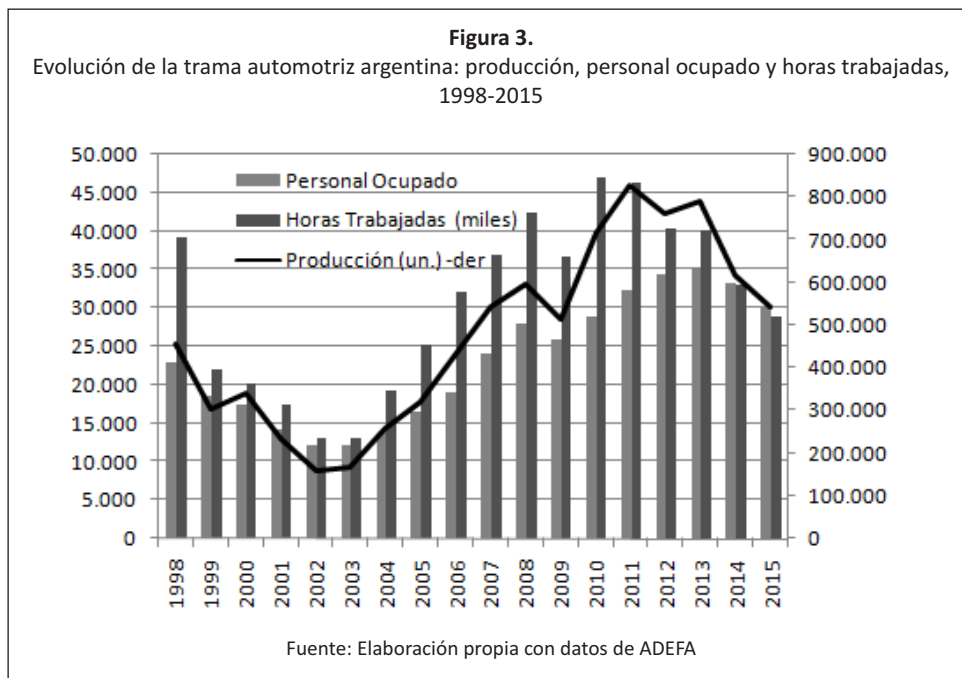
res de producción, ventas y ocupación a niveles previos a la crisis. En esta etapa aparecen las preocupaciones de mediano-largo plazo y se introduce la integración productiva de la trama automotriz regional en la agenda política. La tercera etapa (2007-2010) se encuentra atravesada por la crisis internacional y el agotamiento de las condiciones que permitieron el crecimiento del sector tras la salida de la crisis. La cuarta y última etapa (2010-2015) refleja el estancamiento del sector en el marco de la administración de la restricción externa al crecimiento y las tensiones bilaterales en el bloque regional debido a medidas proteccionistas.

1. Estrategias en la trama automotriz tras la salida de la crisis de la convertibilidad (2002-2003)

El período “posconvertibilidad”, que se inicia con la megadevaluación de 2002, parte de una situación crítica, con elevados niveles de desempleo y de capacidad ociosa, tanto en la economía en su conjunto como en el complejo automotriz, que se había expandido fuertemente en la década anterior consolidándose como uno de los sectores líderes de la industria local y la abanderado de la integración productiva regional. Lo que acontece luego de 2002 no se puede comprender de forma cabal sin considerar su punto de partida, ya que los efectos de la crisis fueron devastadores y condicionaron fuertemente tanto las estrategias de integración de las terminales y autopartistas como las políticas del gobierno.

En el año 2000 vencía el régimen automotor acordado entre la Argentina y el Brasil, con lo cual desde los años previos las cámaras empresariales habían estado negociando sus posiciones y marcando sus estrategias. En 1997 ADEFA había impulsado un acuerdo con su par brasileña ANFAVEA¹¹ en el cual exigían, entre otras cosas, ampliar el libre comercio, establecer el máximo arancel extrazona (35%) para la importación de automóviles, utilitarios y ómnibus, una preferencia del 50% para que terminales y autopartistas puedan importar partes y piezas y un pedido

¹¹ ANFAVEA es la Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores de Brasil. Es la entidad que nuclea desde 1956 a las empresas fabricantes de vehículos (automóviles, comerciales livianos, camiones y ómnibus), maquinaria agrícola, tractores, cosechadoras y retroexcavadoras con instalaciones industriales y producción en Brasil (ANFAVEA; 2017).



para que no se les pueda exigir más del 60% de integración de partes de contenido nacional¹².

La exigencia de ampliación del libre comercio bilateral tenía como referencia el régimen de intercambio compensado *-flex-* que establece que si uno de los dos países exporta vehículos por cierta cantidad de divisas, debe compensarlo importándole al otro por una cantidad equivalente, para mantener el sistema de preferencias arancelarias que ofrece el MERCOSUR¹³.

¹² “Adefa quiere libre mercado con Brasil”, Diario La Nación, 26 de septiembre de 1997. “Las automotrices quieren privilegios”, Diario La Nación, 15 de abril de 1998.

¹³ El flex (todavía vigente hasta 2020) define que por cada dólar que Brasil importaba por el complejo automotor (autos y autopartes) desde Argentina, podía exportar 1,95 dólar. Si el saldo era favorable a la Argentina, por cada dólar comprado no podía exportar más de 2,50, de modo que importaciones por 1.000 permitían exportar 2.500 dólares.

Entre 1998 y 2002 la producción se desplomó un 65% y las ventas cayeron un 63%. Los efectos sobre el mercado de trabajo también fueron considerables, ya que la cantidad de obreros ocupados se redujo un 47% y las horas trabajadas cayeron un 67%, lo que da muestras de un agudo proceso de suspensiones, adelanto de vacaciones y despidos en el sector, acompañado también por una caída de los salarios del orden del 44%. Recién en 2007 se recuperarían los niveles de producción, ventas y ocupación previos a la crisis de la convertibilidad y en 2011 se daría el récord histórico de producción, superando las 800 mil unidades (ADEFA, 2015).

Tras la devaluación, el *default* y la salida de la convertibilidad de 2002, durante el gobierno de Eduardo Duhalde y la gestión de Roberto Lavagna al frente del Ministerio de Economía los principales focos de conflicto en el sector automotriz argentino fueron, por un lado, una deuda de 350 millones de dólares que mantenía el fisco con las automotrices¹⁴ y, por el otro, la caída de la producción y de la demanda que generó tensiones debido a la elevada capacidad ociosa y las suspensiones y despidos en el sector.

En este contexto de baja demanda local debido al alicaído mercado interno, la estrategia de ADEFA y de AFAC consistió en promover una política exportadora pidiendo una mayor apertura comercial con Brasil y buscar acuerdos comerciales con terceros países con el objetivo de sostener el nivel de empleo y la producción y colocar esas ventas en el exterior¹⁵.

Frente a estas demandas, para paliar la crisis del sector, el gobierno de Duhalde impulsó un programa para fomentar la compra de autos 0 KM mediante Bonos Operativos del Estado Nacional (BODEN 2012) y un decreto de aduana factoría que permitía a las automotrices postergar el pago de aranceles por insumos importados¹⁶.

¹⁴ "Gobierno pagará con bonos deuda a automotrices", *Ámbito Financiero*, 17 de enero de 2002.

¹⁵ "Automotrices piden apertura con Brasil para evitar 4.000 despidos", *Ámbito Financiero*, 29 de enero de 2002.

¹⁶ El Decreto 2722/02 que reglamenta el Régimen de Aduana en Factoría establece una simplificación y una ampliación al sistema de Admisión Temporal, permitiendo que las empresas acogidas al régimen puedan importar determinados bienes y los incorporen a productos destinados a la exportación, los reex-

Asimismo, impulsó convenios de exportación con Brasil, Chile y México que permitirían incrementar las ventas al exterior¹⁷. Además de la Política Automotriz del Mercosur (PAC), la Argentina acordó con Brasil el *Acuerdo de Complementación Económica 14* (ACE 14, 1990), que en diversos protocolos¹⁸ establece las reglas para la liberalización comercial de los productos de la trama automotriz. Adicionalmente, firmó una serie de acuerdos que establecen pautas específicas para establecer el libre comercio en el sector automotor y promover la integración y complementación productiva de sus sectores automotores, entre los que destacan el *Acuerdo de Complementación Económica 55* (ACE 55, 2002) con México (suspendido por tres años en 2012) y el *Acuerdo de Complementación Económica 57* (ACE 57, 2003) con Uruguay. Además, la Argentina firmó en el marco del MERCOSUR el Trigésimo Primer Protocolo Adicional al *Acuerdo de Complementación Económica 35* (ACE 35, 1996) con Chile cuyo objetivo final fue establecer el libre comercio sectorial para el año 2006¹⁹.

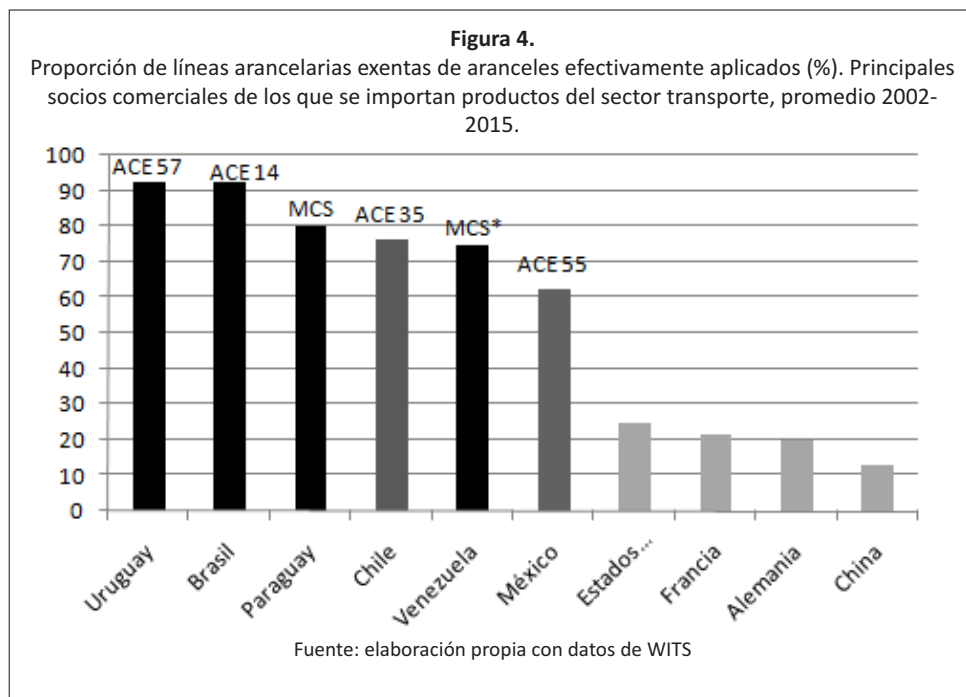
Los acuerdos de libre comercio con Brasil, Uruguay, Chile y México establecieron un sistema de cupos ampliando la cantidad de vehículos que se podían importar y exportar libres de aranceles, que permiten explicar por qué con dichos países se observa para el promedio de 2002-2015 una proporción elevada de líneas exentas de aranceles efectivamente aplicados en la importación de productos del sector de transporte. Como consecuencia de estos acuerdos, se logró parcialmente el objetivo de diversificar los socios comerciales y de incrementar el flujo de comercio bilateral. ADEFA apoyó abiertamente los acuerdos ya que consideró que se beneficiaría

porten sin transformación, o los importen para consumo, sin pagar tributos hasta que se completen las operaciones. Los bienes comprendidos en dicho régimen son materias primas, partes, componentes, materiales auxiliares, envases y material de empaque y protección, que se utilicen directamente en el proceso de producción y/o de transformación de bienes para su posterior exportación, o importación para consumo.

¹⁷ “Convenio automotor mejora perspectivas de ventas”, *Ámbito Financiero*, 9 julio de 2002.

¹⁸ Los protocolos específicos donde se afina la normativa sobre el comercio bilateral de la trama automotriz en el marco del ACE 14 son los número 28 (1996), 31 (2002), 40 (2014) (SICE)

¹⁹ Todos estos ACE pueden consultarse en la página del Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos: <http://www.sice.oas.org/>



incrementando sus exportaciones y su producción²⁰, pero AFAC se manifestó en contra, planteando su preocupación por la apertura comercial y el acuerdo de reducir gradualmente el mínimo del 30% del contenido local²¹.

2. Estrategias en la trama automotriz en un contexto de crecimiento y proyección de mediano-largo plazo (2003-2007)

Con la asunción de Néstor Kirchner en 2003 la estrategia de ADEFA y AFAC viró a una demanda de reducción del IVA para poder bajar los precios en el mercado

²⁰ “Los acuerdos permiten vislumbrar un horizonte cierto para la producción de la industria argentina”, declaró el presidente de Adefa y de Peugeot Citroen Argentina, Luis Ureta Sáenz Peña al Diario La Nación (6 de julio de 2002).

²¹ “Hablar de mercado libre cuando casi no hay nuevos proyectos en las terminales argentinas significa empezar la cuenta regresiva de las autopartistas (...) si la Argentina no desarrolla una estrategia que trans-

interno y así recomponer los niveles de consumo, que se encontraban en mínimos históricos tras la crisis. Aunque no lograron promover la medida con éxito²², el ciclo económico rebotó y la producción y las ventas en el mercado interno se fueron recomponiendo rápidamente.

En los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner también se plantearon desde las cámaras del sector los proyectos estratégicos que más se vincularon con cambios estructurales de mediano-largo plazo, buscando realizar modificaciones que les permitieran evitar una crisis como la que habían experimentado entre 1998 y 2002.

Con el establecimiento del Consenso de Buenos Aires (2003), la temática de la integración productiva regional²³ se posicionó como eje relevante en la construcción de una “agenda positiva” dentro del bloque (Briceño Ruiz, 2013). En el marco de estas discusiones estratégicas el MERCOSUR creó en 2004 el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), precisamente para reducir las asimetrías estructurales entre los países miembros (Inchauspe, 2010).

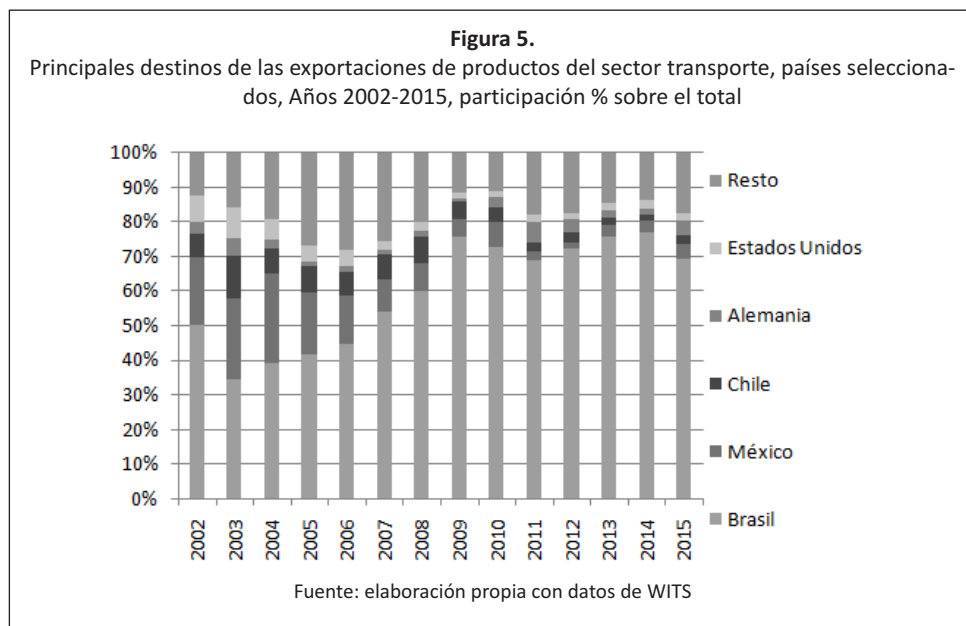
ADEFA, AFAC y ACARA acompañaron esta iniciativa y conformaron el Foro del Sur, desde donde plantearon la necesidad de elaborar políticas para incentivar la radicación de plataformas exclusivas en la región, facilitando la complementación mediante la especialización²⁴. En paralelo al Foro del Sur, AFAC conformó el MER-

forme en competitiva la devaluación y que integre las cadenas productivas, en tres años no tendremos actividad en el sector” declaró el titular de la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC), Rodolfo Achille.

²² “Autos: confirman el plan para reactivar”, *Ámbito Financiero*, 28 de mayo de 2003.

²³ Entre los temas planteados como prioritarios por parte de los actores económicos y políticos en la agenda de la integración productiva se manifestó la necesidad de generar mecanismos estables de cooperación interempresarial, vínculos permanentes de intercambio y abastecimiento, redes de empresas, cadenas de clientes y proveedores, clusters horizontales, consorcios de exportación o de intercambio tecnológico y alianzas estratégicas (Baruj et al., 2017)

²⁴ “La cadena de valor automotriz”, *La Nación*, 25 de abril de 2003.



COPARTS²⁵ en conjunto con cámaras autopartistas de Brasil, Paraguay y Uruguay para diagramar estrategias que promuevan la sustentabilidad de la industria.

Entre 2003 y 2007 se puede observar también un período con cierta diversificación de los socios comerciales, que podemos asociar a la firma de los Acuerdos de Complementación Económica y sus protocolos en el período previo al establecimiento del “Consenso de Buenos Aires”.

El análisis de la composición de las exportaciones de los productos del sector transporte por socios comerciales²⁶ nos permite observar que Brasil ha mantenido

²⁵ Entre los objetivos de la entidad figuran “promover la industria autopartista en consonancia con la cadena automotriz, la libre competencia y el comercio leal en el MERCOSUR”, así como también estimular la complementación entre las autopartistas de la región para mejorar la competitividad.

²⁶ Para el cálculo de las exportaciones del sector Transporte la base de datos World Integrated Trade Solution (WITS) del Banco Mundial considera en el Sistema Armonizado (HS 1988/92) una base de 133 productos ubicados en los grupos 86, 87, 88 y 89. Los datos pueden no ser del todo congruentes con otras clasificaciones que tomen otros productos pero sirven como aproximación.

su liderazgo como principal socio comercial en todo el período, con una participación que osciló entre el 34% y el 77% del total. Otro país que se ha mantenido entre los principales socios comerciales en las exportaciones de productos del sector transporte ha sido México, con una participación sobre el total de entre el 26% y el 1,8%. Del resto de los países que se ubicaron como principales socios comerciales en el período 2002-2015 podemos destacar a Chile (2,4% /12%), Alemania (1,1% /6,2%), y a los países pertenecientes al Mercosur.

Entre 2003 y 2007, mediante un refuerzo de la estrategia regional, se logró complejizar las plataformas locales, abrir nuevos mercados y conseguir nuevas inversiones para producir modelos más complejos y de alta gama. Las exportaciones del sector crecieron por sobre las del promedio industrial²⁷. Los elevados niveles de crecimiento en la importación de partes, accesorios y bienes de capital limitaron el desarrollo de eslabonamientos y encadenamientos con productores locales y regionales.

En el año 2004 el entonces presidente de ADEFA, Cristiano Rattazzi impulsó la creación de un Foro de Competitividad y le pidió al gobierno que inicie un plan para reducir las asimetrías con Brasil para recomponer la industria local. Entre las asimetrías que se identificaban, se hizo hincapié en los menores costos de producción²⁸ y los beneficios crediticios y fiscales a la exportación y compra de autos pequeños de fabricación local²⁹ AFAC coincidió en el diagnóstico sobre las asimetrías con Brasil. Además de señalar la urgencia de incrementar el componente nacional en el mercado, la complementariedad de las industrias de la región y el nivel de

²⁷ Si bien estos resultados fueron alentadores para el complejo en su conjunto, es necesario diferenciar el comportamiento de las Terminales del comportamiento del Sector autopartista, que fue muchísimo más modesto. Para un estudio de la complejidad de las exportaciones del sector autopartista se recomienda la lectura de Panigo et Al (2017).

²⁸ Los menores costos de producción se explicaban principalmente por la existencia de una fuerte asimetría del 40% entre Argentina y Brasil sobre la importación de piezas de los Estados Unidos y la Unión Europea, que el país vecino consiguió mediante excepciones al Arancel Externo Común del MERCOSUR. "Acuerdo con gobierno para bajar costos de producción", *Ámbito Financiero*, 28 de julio de 2004.

²⁹ Desde comienzos de los '90, Brasil sostuvo el Programa de Financiamiento a las Exportaciones (Proex), que con recursos del Banco do Brasil otorga préstamos a tasas más bajas que las de mercado para facilitar la venta de productos en el exterior.

ventas, AFAC planteó la situación específica del acceso al mercado mexicano, donde las autopartes argentinas pagan un 17% de aranceles y 5% de retenciones y las brasileñas 0%. En esta dirección, ADEFA y AFAC presentaron un plan para unificar aranceles en el marco del MERCOSUR y en paralelo reforzar el mercado interno, mediante mejoras del salario real y fomento al crédito³⁰.

El gobierno firmó un decreto para incrementar el contenido nacional y regional en los vehículos del MERCOSUR. Mediante este decreto también se promulgó el reintegro del IVA técnico sobre las compras de maquinaria y el acuerdo de complementación automotriz regional a través del cual se redujeron los aranceles para importar 29 autopartes que no se fabrican en el MERCOSUR desde fuera de la región (en 2006 el acuerdo se ampliaría a 110 autopartes)³¹. En esta misma dirección también en 2005 se impulsó desde la Secretaría de Industria conducida por Miguel Peirano el decreto 774/2005³² estableciéndose un programa de reintegros del 8% sobre las autopartes importadas que fueran sustituidos por nacionales, para compensar el éxodo de empresas autopartistas hacia Brasil³³.

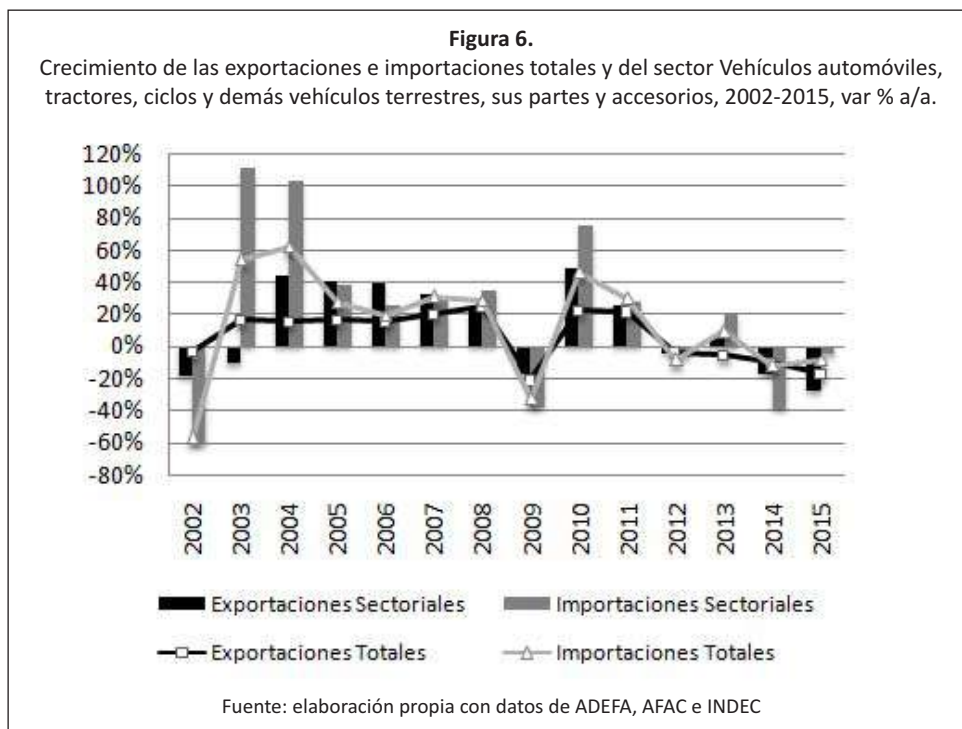
Pese a estos esfuerzos, se redujo la proporción de insumos locales utilizados para la fabricación en la industria automotriz argentina y la participación de Brasil como proveedor de autopartes estructurales con alto valor agregado se incrementó. En particular, se profundizó la dependencia de importaciones con mayor contenido tecnológico y valor agregado por unidad de vehículo fabricado, como materiales de hierro y fundición, motores, elementos para la iluminación y alumbrado, amortiguadores y cajas de cambio. Como rasgo positivo, sí se logró desarrollar cierta

³⁰ "Lavagna prometió una política automotriz", La Nación, 28 de julio de 2004

³¹ Con esta medida se rebajaron del 14% al 2% los aranceles por la importación de veintinueve piezas provenientes de países extra-Mercosur, entre las que se puede señalar las bombas de inyección para motores diesel, turbocompresores, block ABS, caja de velocidades automáticas, sensores para airbags y reciclador inercial para asientos. "Reducen a 2 por ciento el arancel para autopartes", Iprofesional, 26 de julio de 2004

³² El Decreto 774/2005 sería prorrogado y convertido en la Ley 26393 DE DESARROLLO Y CONSOLIDACION DEL SECTOR AUTOPARTISTA NACIONAL en 2008.

³³ "Habrá subsidio para autopartes nacionales", Ámbito Financiero, 6 de julio de 2005



sustitución de importaciones en autopartes con poca especialización o bajo valor agregado, como elementos de hierro y acero sin chapar ni revestir, guardabarros, paneles y puertas. También se logró mantener la participación nacional en algunos rubros intermedios como artículos de plástico y elementos de alarma, señalización y equipamiento sonoro (Pelicaric, 2017).

3. Las estrategias sectoriales frente a las tensiones del crecimiento económico y la crisis internacional (2007-2010)

Luego de 2007³⁴ la economía argentina comenzó a dar muestras de algunos de los problemas que tradicionalmente se asocian con el crecimiento, como la inflación

³⁴ En 2007, con el cambio de gobierno y la designación de Martín Lousteau al frente del Ministerio de Economía, se designó como Secretario de la cartera de Industria a Fernando Fraguío, quien había sido pre-

y apreciación cambiaria³⁵, la puja distributiva³⁶, el déficit energético³⁷, el elevado nivel de utilización de capacidad instalada³⁸ y de empleo y la aparición de cuellos de botella en la oferta de los proveedores.

Esta situación llevó a que las demandas de la trama se centraran sobre la necesidad de crédito para inversión en ampliación de la capacidad instalada, así como también cierta saturación del mercado local y la necesidad de conseguir nuevos mercados donde ubicar los productos. Las terminales automotrices exigieron a Felisa Miceli, ministra de Economía entre 2005 y 2007, la reducción de aranceles a la exportación³⁹, la agilización del proceso de devolución del IVA técnico⁴⁰ y una mayor velocidad en la firma de acuerdos comerciales. Se avanzó en las negociaciones de acuerdos con Israel (2007 /2010), la Unión Aduanera del África Meridional (SACU) (2008 /2016⁴¹) y Egipto (2010 /2017). Estos acuerdos, sumados a los que se firmaron previamente con Brasil (ACE14), Paraguay (ACE13), México (ACE55), Bolivia (ACE36), Chile (ACE35), Perú (ACE58), Uruguay (AAP.CE57), con Colombia

sidente de Iveco (del Grupo Fiat) en reemplazo de Miguel Peirano, en una clara muestra hacia el sector. (La Nación, 3 de diciembre de 2007)

³⁵ José Luis Cucchietti, gerente de exportaciones de Corven (una fábrica nacional de amortiguadores), expresó que "La realidad nos indica que las ventajas que inicialmente ofreció la devaluación en 2002 ya se disiparon totalmente. Hoy, en dólares, los costos son superiores a los que teníamos durante los 90. Y la tendencia nos indica que el próximo año el problema se agudizará, por eso estamos trabajando muy duramente para ser más eficientes", en "Las autopartes, el nuevo boom", La Nación, 13 de noviembre de 2007

³⁶ "Empresas se unen contra la presión salarial de sindicatos", Iprofesional, 5 de enero de 2007.

³⁷ "Se agrava la situación de las industrias por la falta de gas" La Nación, 21 de junio de 2007

³⁸ "Hasta aquí, el crecimiento de la industria cubrió la capacidad instalada que se estableció en los 90 (...) De ahora en más hay que tener políticas a largo plazo para garantizar un crecimiento no tan espectacular, pero sólido", afirmó Rodolfo Acchille (Presidente de AFAC) en el suplemento A Rodar, de la edición del 11 de diciembre de 2007 de *Ámbito Financiero*.

³⁹ En aquel entonces, a las exportaciones del sector automotor se les aplicaban retenciones del 5% que se compensaban con un sistema de reintegro. Lo que exigían las terminales en el contexto de apreciación cambiaria de 2007 donde comenzaba a acelerarse el ritmo inflacionario era aumentar el nivel de reintegro para las exportaciones a destinos no tradicionales. "Ya se reelige Kirchner: hasta 2011 garantiza un dólar alto", *Ámbito Financiero*, 22 de junio de 2007.

⁴⁰ "Automotrices piden reducción de aranceles de exportación", *Ámbito Financiero*, 10 de octubre de 2006.

⁴¹ La notación indica el año en que se suscribió el acuerdo y a continuación el año a partir del cual entró finalmente en vigencia.

- Ecuador - Venezuela (AAP.CE59) y con la India (2004 /2009) permitirían incrementar el comercio exterior aunque luego de la crisis se reconcentrarían nuevamente los mercados de destino de las exportaciones.

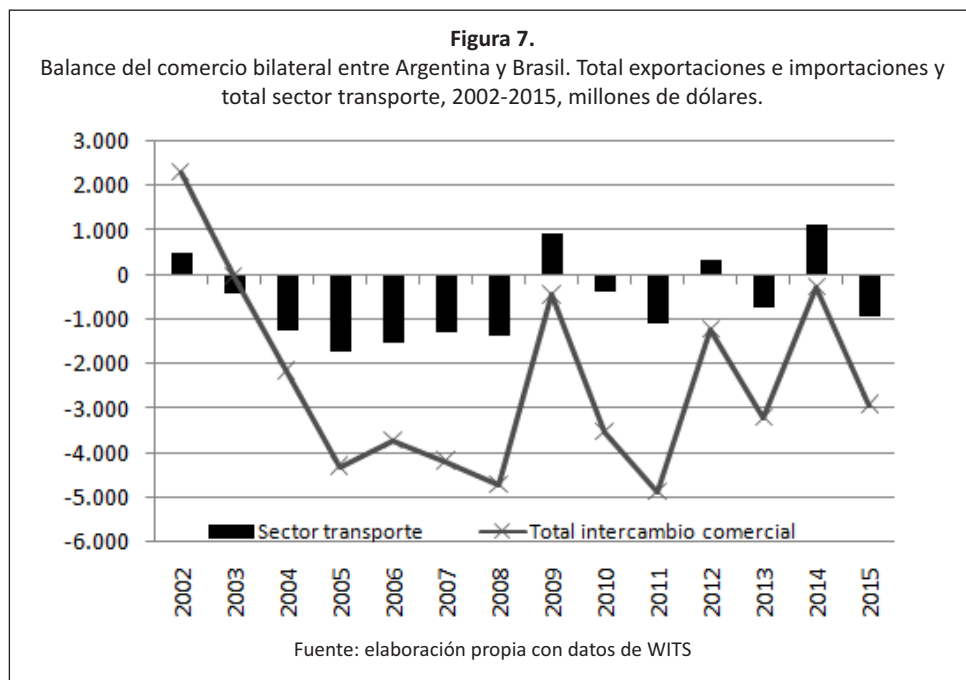
Además, tanto las terminales como las autopartistas pidieron que se diera impulso a la nacionalización de autopartes. Esta demanda respondía a que con el fuerte crecimiento del sector se había presentado un cuello de botella en la cadena de proveedores, debido al cual los productores locales no habían podido responder a la demanda creciente. En el periodo 2002/12 la producción de autos se había incrementado un 480% en tanto las autopartes sólo lo habían hecho un 50% (ADEFA, 2016).

Otro de los asuntos que marcaron las preocupaciones del sector en este período fue el creciente desbalance comercial con Brasil, que se agudizó debido al éxodo de productores desde la Argentina hacia el país vecino. Con el crecimiento en la actividad, se incrementaron también las importaciones, y piezas que antes se producían en el mercado local ahora pasaron a ser importadas⁴². En el período de mayor expansión del complejo automotriz local (2004-2008), el déficit comercial sectorial promedió el 40% del déficit comercial total con Brasil. Tras la crisis de 2008, el comportamiento del déficit bilateral en transporte fue más errático, pero se mantuvo el déficit comercial total.

En el marco del desbalance, la estrategia de las terminales y autopartistas fue intentar negociar una propuesta común con Brasil para finalizar con el régimen transitorio existente. En paralelo, buscaron impulsar en el nivel local un plan para mejorar la competitividad del sector, intentando optimizar la estrategia del tipo de cambio real competitivo que había dado sus frutos hasta el momento pero ya no alcanzaba para continuar con las mejoras que necesitaba el sector⁴³. Estas presiones derivaron en la firma de un nuevo acuerdo con Brasil al respecto de la Política

⁴² Mientras que en la Argentina el 55/60% de los autos comercializados son de origen brasileño, en el país vecino sólo un 6/7% de los autos comercializados son argentinos.

⁴³ Sector autopartista, en alerta por asimetrías con Brasil, Iprofesional, 11 de diciembre de 2007



Automotriz Común del Mercosur, que regiría hasta 2013. En este acuerdo se ratificó el coeficiente de desvío flex en un nivel de 1,95⁴⁴.

En 2008 se promulgó el Régimen de Fortalecimiento del Autopartismo Argentino mediante la Ley 26.393 de “Desarrollo y consolidación del sector autopartista nacional”. En el marco de esta ley se prorrogó el Decreto 774/2005 a través del cual se le ofrecía por tres años un reintegro del 8% (decreciente en tres años hasta el 6%) a los productores que sustituyeran autopartes importadas por locales y por cinco años del 10% (decreciente en cinco años hasta el 6%) para la compra de autopartes locales destinadas a la fabricación de motores y cajas de transmisión, los

⁴⁴ En este caso, con un flex de 1,95 por cada US\$ 1,95 de autos y piezas que se importan de Brasil debe exportarse hacia allí por lo menos un dólar. Lo mismo para Brasil.

dos componentes de mayor valor agregado de los vehículos⁴⁵. También se creó en el año 2008 el Programa de Integración Productiva (PIP) y un Grupo de Integración Productiva (GIP) a cargo de su ejecución. Uno de los sectores propuestos para la aplicación de políticas verticales fue el automotriz, para el cual se creó un “Programa de Intensificación y complementación automotriz” (DEC.CMC N°09/10) (Inchauspe, 2010).

La crisis internacional marcó un parteaguas en la trayectoria de la trama automotriz argentina ya que alteró las estrategias globales de las firmas e impactó fuertemente sobre el comercio internacional. A mediados de 2008 se comenzaron a sentir los primeros síntomas de la crisis en el sector con una fuerte caída de las ventas, lo que generó tensiones mediante recorte de jornadas, eliminación de horas extra, suspensiones y despidos en el sector⁴⁶. Como respuesta a esta situación, desde la Secretaría de Comercio se presionó a las terminales para que evitaran cortar el vínculo laboral⁴⁷ y se promovieron desde el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Industria y ANSES programas de protección del empleo (REPRO), créditos para reactivar la demanda y financiamiento para nuevas plataformas y programas de integración nacional de autopartes. La crisis, que debilitó considerablemente la demanda brasileña de exportaciones argentinas, se sintió fuerte en la trama argentina. En relación con el año previo, en 2009 cayeron la producción (-14%), las ventas (-12%), el personal ocupado (-8%) y las horas trabajadas (-13%) (ADEFA, 2016).

⁴⁵ A pesar de los fuertes incentivos que establecía la Ley 26393 para la fabricación de motores y cajas de transmisión nacionales, el éxito no fue el esperado ya que las terminales automotrices no se acogieron al régimen. La crisis de 2008 modificó fuertemente sus estrategias globales. Julio Rodríguez, secretario del Grupo Proa (que reúne a autopartistas nacionales que no están en la mayoritaria Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes, AFAC), sostuvo que “como a las terminales les estaban debiendo devolución de IVA y otros reintegros que no cobran, entonces ninguna se interesó” en ese régimen. “Aquí hablamos y hablamos y, mientras, los brasileños ya hicieron un motor para Peugeot y otro para Citroën”. “Cada vez más lejos del motor argentino”, La Nación, 14 de agosto de 2009.

⁴⁶ “Recortan su producción la mitad de las automotrices”, La Nación, 3 de octubre de 2008

⁴⁷ “Ahora Moreno controla a las automotrices para evitar despidos”, Ámbito Financiero, 11 de noviembre de 2008.

En el contexto de crisis la estrategia de las terminales automotrices consistió en pedir al gobierno el apoyo mediante planes de fomento al consumo como créditos blandos para la compra de 0km y misiones comerciales para conseguir mejores condiciones de acceso a terceros mercados. En particular, las autoridades de ADEFA y AFAC realizaron junto con la ministra de Industria Débora Giorgi una misión comercial a Venezuela para conseguir un mayor cupo de exportación de vehículos en un contexto de negociación de un esquema de reducciones arancelarias que se venía dando desde el acuerdo marco para la adhesión de Venezuela al MERCOSUR en 2005 (que recién en 2012 derivaría en su ingreso definitivo)⁴⁸. También se iniciaron rondas comerciales a las que fueron invitados empresarios de América latina, Estados Unidos, África, Medio Oriente y Ucrania, países donde se venden autopartes argentinas para el mercado de reposición (repuestos para autos usados)⁴⁹.

En 2010 se flexibilizó el régimen de integración local de autopartes, como una respuesta a las demandas de las terminales y autopartistas, que necesitaban reducir los costos e incrementar la producción luego de la crisis⁵⁰. Con esta modificación, las empresas podrían cobrar igualmente los incentivos del Régimen de Fortalecimiento al Autopartismo Argentino aunque sus vehículos no llegaran al 60% de integración local⁵¹.

A diferencia del subperíodo 2003-2007, a partir de 2009 observamos una tendencia a la reconcentración de los socios comerciales a los que se exportaron productos del sector transporte, donde Brasil se consolidó como principal proveedor y demandante. Esta reconcentración respondió obviamente a los efectos de la crisis sobre el mercado regional y principalmente a partir de 2011 a la reaparición de la restricción externa en la Argentina, que provocó entre otras cosas la suspensión y

⁴⁸ "Giorgi recibió a representantes de ADEFA y AFAC", *Ámbito Financiero*, 5 de agosto de 2009.

⁴⁹ "Preocupación entre los autopartistas", *La Nación*, 7 de noviembre de 2008

⁵⁰ "Por cada auto fabricado aquí se importan partes por US\$ 15.800", 12 de septiembre de 2011.

⁵¹ Para compensar la diferencia, las empresas debían comprar a sus proveedores locales las autopartes correspondientes al porcentaje faltante y exportarlas a otros países (para ser utilizadas en la producción de vehículos en otras fábricas de la misma automotriz). "Flexibilizarán el régimen de incentivo a las autopartes locales", *La Nación*, 5 de marzo de 2010.

posterior renegociación del ACE 55 con México y tensiones bilaterales con los socios del MERCOSUR por las medidas de administración del comercio.

4. Estrategias sectoriales y políticas públicas en el marco de la administración de la restricción externa al crecimiento (2010-2015)

El período 2003-2011, con la excepción del crítico año 2009, sería una época “rosada” para la economía argentina y para la trama automotriz, que se convertiría en la locomotora de la industria, impulsando el crecimiento de la producción y el empleo. Superado el peor momento de la crisis en 2002, el sector logró incrementar la producción a un ritmo promedio del 22% anual entre 2003 y 2011, llegando este último año a producir 828.771 unidades, un récord sin precedentes en la Argentina. Junto con la producción, también se incrementaron en este período las ventas (+22% anual en promedio), el personal ocupado (+12% anual en promedio) y las horas trabajadas (+16% anual en promedio) (ADEFSA, 2016).

En el año 2010 reapareció la restricción externa y comenzaron a realizarse políticas de ahorro de divisas⁵². El desempeño del sector entre 2011 y 2012 reflejaría la situación crítica derivada de la restricción externa y las tensiones bilaterales. En estos años cayeron las exportaciones, la producción (-8%), las ventas (-8%) y las horas trabajadas (-13%). En este año también se elaboraron políticas de sostenimiento del empleo, que resultaron en un incremento del personal ocupado (+7%), en un contexto de caída de las horas trabajadas (-13%), hecho que refleja que a pesar de las suspensiones que se dieron en el sector⁵³ se pudieron contener los niveles de despidos (ADEFSA, 2016).

⁵² Como expresión de la emergencia de la fase operativa de la restricción externa, que confluyó con otros factores estructurales que condicionaron el dinamismo macroeconómico y sectorial, se produjo, entre otros, la implementación de regulaciones sobre la compra de moneda extranjera, la agudización del control de importaciones mediante el uso de la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI), el control sobre el giro de utilidades de las firmas transnacionales, la oferta de un seguro de cambio con interés a los exportadores de granos y cereales, el blanqueo de capitales radicados en el exterior, el acuerdo con el Club de París, el pago de los juicios del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), la brusca devaluación del peso en enero de 2014, el swap de divisas y los acuerdos estratégicos con China, etc. (Treacy, 2015).

⁵³ “Renault extiende las suspensiones”, La Nación, 27 de junio de 2012.

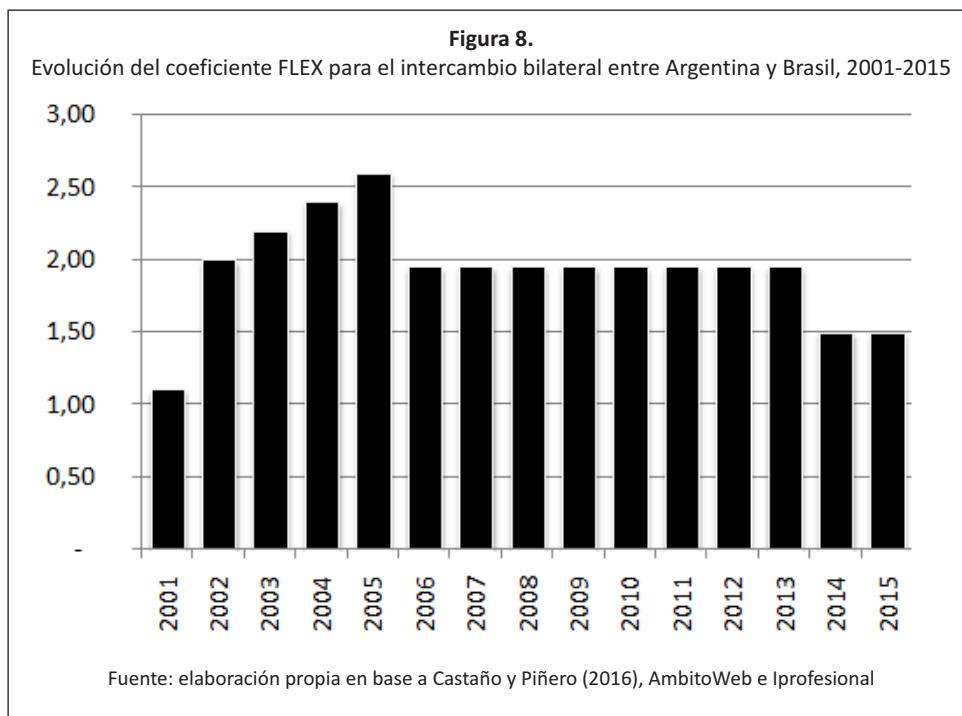
A mediados de 2011 se produjo un fuerte conflicto bilateral con Brasil por un problema de demora en la aprobación de las Licencias No Automáticas (LNA) por parte de la Argentina⁵⁴. Como respuesta, quedaron varados en la frontera 20 mil automóviles que las terminales argentinas estaban exportando a Brasil. La caída de la demanda brasileña y la profundización del déficit comercial bilateral, junto con los obstáculos a la importación de partes y piezas derivados de la emergencia de la restricción externa, fueron los principales problemas que enfrentó el sector entre 2013 y 2015.

Para sostener la demanda entre 2012 y 2013 se renovó la PAC y se lograron nuevos acuerdos con otros bloques como la CAN (Comunidad Andina) (AAP.CE N° 59) y con México tras meses de negociaciones por la suspensión del Acuerdo de Complementación Económica 55/02 (ACE55)⁵⁵ entre ambos países debido a la necesidad de recortar el déficit comercial bilateral. Asimismo, se rubricaron nuevos acuerdos entre la Argentina y México y con Brasil.

En estos acuerdos, Brasil le prometió a la Argentina ofrecerle trato nacional a sus componentes para que pudieran acceder a los beneficios fiscales que ofrecía el programa Innovar Auto. En 2014 el acuerdo naufragaría y terminaría ofreciendo nuevos incentivos para la radicación de las empresas argentinas en Brasil.

⁵⁴ En el marco de la crisis el gobierno argentino impuso LNA a más de 1.200 importaciones, afectando fuertemente los intereses brasileños debido a que su autorización demoraba muchísimo más que los 60 días permitidos como máximo por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Las autopartes brasileñas entraron en el pack de productos con barreras junto a electrodomésticos, electrónicos, calzados, tejidos, ropa, siderúrgicos y vidrios. Además, la Argentina impuso medidas antidumping contra neumáticos de bicicleta, tejidos de poliéster y acero inoxidable provenientes del Brasil.

⁵⁵ El ACE55 buscaba establecer una zona de libre comercio para el sector automotriz entre el MERCOSUR y México, eximiendo de la erogación del AEC del 35% a los automóviles y autopartes mexicanas y abriendo a cambio el mercado mexicano para los productos de la zona. Sin embargo, la emergencia de la restricción externa y el déficit comercial bilateral provocaron la suspensión mediante el Decreto 969/2012 y su posterior renegociación. Finalmente en 2012 la renegociación entre Brasil y México estableció cupos hasta 2014 y modificó los porcentajes y la fórmula de cálculo del contenido regional de los vehículos perjudicando fuertemente a la trama argentina. En 2015 se logró el acuerdo entre la Argentina y México, eximiendo del pago de aranceles y estableciendo cupos de intercambio crecientes (575 millones de dólares en 2015 hasta 640 millones de dólares en 2018).



A mediados del 2014 se logró un nuevo entendimiento entre el Brasil y la Argentina sobre la política sectorial. En el acuerdo los países se comprometieron a equilibrar la balanza comercial manteniendo una participación mínima de 11% de autos argentinos en el mercado brasileño y del 44,3% de vehículos brasileños en el mercado argentino. Por otro lado, en este acuerdo se renegoció el Flex, fijándolo en un nivel de 1,5 hasta el 30 de junio de 2015⁵⁶ (que luego sería prorrogado hasta 2020).

Para desarrollar proveedores locales e integrar la cadena productiva, generar empleo y fomentar las exportaciones, el gobierno dispuso de créditos del bicente-

⁵⁶ Un Flex de 1,5 implica que por cada 1 M de USD que Argentina exporte a Brasil, Brasil podrá vender a la Argentina productos por 1,5 M de USD.

nario (2 mil millones de pesos), fondos específicos como el FONAPYME (9 millones de pesos), un Régimen de Bonificación de Tasas (40,1 millones de pesos) y un programa de Sociedad de Garantía Reciproca⁵⁷.

Las terminales automotrices, si bien tomaron estos créditos, continuaron prefiriendo proveedores asiáticos, lo que motivó que Débora Giorgi, ministra de Industria, declare que “Las casas matrices de las terminales deben entender que para Argentina la profundización de la integración local es una política de Estado”⁵⁸. En este marco, los autopartistas continuaron demandando la quita del 5% de las retenciones sobre sus exportaciones⁵⁹.

La falta de compromiso de las terminales con la integración local debe entenderse en el marco de la estrategia global de sus casas matrices, que en muchas ocasiones fueron difícilmente reconciliables con los programas de desarrollo local⁶⁰. En momentos críticos, las terminales automotrices presionaron por minimizar los costos e incrementar márgenes, tensionando las relaciones con los autopartistas y las inversiones en el sector.

Las demandas del sector se concentraron en mejorar la estructura impositiva, los costos logísticos y de infraestructura, el *gap* tecnológico en ciertas ramas del sector autopartista y los acuerdos comerciales tanto en el nivel Mercosur como la expansión extraregional para incrementar los mercados potenciales de la producción automotriz⁶¹. Frente a las demandas de rebajas impositivas y de relajamiento

⁵⁷ “Gobierno busca afianzar producción nacional de autopartes”, *Ámbito Financiero*, 21 de agosto de 2012.

⁵⁸ “Giorgi anunció sustitución de importaciones para el sector automotriz por u\$s 120 millones”, *Ámbito Financiero*, 21 de enero de 2012.

⁵⁹ “Esperan ventajas para las autopartes locales”, *La Nación*, 15 de diciembre de 2012.

⁶⁰ Sin ir más lejos, algún tiempo después, en el marco de una negociación por la reducción de las compras de automóviles argentinos por parte de Brasil, el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, Mauro Borges, declaró que las mayores compras de vehículos a la extrazona no respondían a que los automóviles fabricados en Argentina no fueran competitivos sino que se debía a “una estrategia de las automotrices” “Argentina aceptará créditos de Brasil sólo si se equilibra balanza automotriz”, *Ámbito Financiero*, 22 de abril de 2014.

⁶¹ “La agenda 2014: competitividad, comercio y diálogo”, *Ámbito Financiero*, 17 de diciembre de 2013.

de las restricciones a la importación, la respuesta del gobierno fue estudiar caso por caso, evaluando la estructura de costos y las proyecciones pautadas de importaciones y exportaciones de cada empresa⁶². Además, estableció un impuesto a las importaciones de autos terminados de alta gama.

Para recomponer la demanda de automóviles, abastecer el mercado y evitar suspensiones y despidos en el sector, el gobierno impulsó en 2014 el programa “PROCREAUTO” y flexibilizó las trabas para importar piezas, que habían generado una fuerte tensión con las terminales debido a que el 70% de las piezas de los vehículos son importadas. En este marco, el Banco Nación otorgó más de 17 mil créditos para la compra de autos OKM producidos localmente⁶³.

Reflexiones finales

En el período de estudio hallamos que las estrategias de acumulación de las cámaras empresariales del complejo automotriz argentino fueron compatibles hasta cierto punto y durante un corto período de tiempo con la estrategia política de profundización de la integración productiva regional, pero que luego de la crisis estas estrategias colisionaron y primaron las demandas sobre objetivos de corto y mediano plazos.

Tras la salida de la crisis, la estrategia de las cámaras consistió en aprovechar el tipo de cambio alto y la elevada capacidad ociosa para recomponer la producción, las ventas y el empleo en el sector. Una vez que se recompuso el ciclo, éstas viraron hacia un horizonte de más largo plazo pero sin embargo no dejaron de estar íntimamente vinculadas con el ciclo económico y las tensiones del corto plazo.

La creación de Foros de Competitividad de Cadenas Productivas y la actuación del Mercosur para incentivar la integración productiva han contribuido a la gene-

⁶² “Gobierno advirtió a automotrices que (por ahora) no habrá baja de impuesto”, *Ámbito Financiero*, 12 de marzo de 2013.

⁶³ “Gobierno libera US\$ 100 M a automotrices para importar a cambio de abastecer mercado”, *Ámbito Financiero*, 12 de septiembre de 2014.

ración de avances en esta materia pero despertaron numerosas tensiones bilaterales entre la Argentina y el Brasil. También provocaron conflictos hacia el interior de la trama, entre las autopartistas y las terminales, y entre éstas y los gobiernos de turno.

La primera conclusión que se puede extraer luego de haber realizado una revisión exhaustiva de los posicionamientos de ADEFA y AFAC es que si bien en sus objetivos se cuentan el fomento de la integración productiva, la complementariedad y la mejora de competitividad vinculadas con el proyecto regional del Mercosur, en los hechos fueron contadas las ocasiones en las que demandaron políticas concretas orientadas a tal fin. Lejos de eso, sus estrategias estuvieron muy vinculadas con el ciclo económico y con resolver problemas coyunturales, ya sea para recomponer la demanda, para cobrar deudas del fisco, para reducir costos, para retener empleos, para conquistar nuevos mercados o para resolver situaciones de tensión bilateral.

Entre 2003 y 2009 se reconstruyó la institucionalidad regional, impulsando fondos y proyectos específicos para el sector que quedaron relegados a un segundo plano tras el estallido de la crisis y la reaparición de la restricción externa, que despertó nuevas tensiones bilaterales entre la Argentina y el Brasil. Los programas locales de política industrial orientados al sector (el decreto 774 y la ley 26.363) naufragaron y no lograron cumplir sus objetivos de sustituir partes importadas por nacionales ni mucho menos fabricar motores y cajas de transmisión locales⁶⁴. La relación con Brasil estuvo poblada de tensiones bilaterales y no se lograron reducir las asimetrías existentes. Si bien se prorrogó el PAC, Brasil siguió subsidiando las exportaciones y la sustitución de importaciones del sector y la Argentina mantuvo el 5% de retenciones sobre las exportaciones de autopartes, lo que provocó que en los hechos la “integración” se convirtiera en una competencia desigual. En el período “rosado”, pese a las distintas iniciativas, no se consiguió incrementar la proporción de insumos locales utilizados para la fabricación de los vehículos finales ni se mejoró estructuralmente la inserción en la cadena productiva regional ni glo-

⁶⁴ “Alerta industrial: otro rescate para el sector automotor”, La Nación, 29 de junio de 2014.

bal. Tampoco se pudo sostener la diversificación de los mercados de exportación que se había comenzado a observar entre 2003 y 2007.

Tras la crisis de 2008, pero principalmente a partir de 2013, la caída de la demanda brasileña de productos argentinos impactó negativamente en el desenvolvimiento de la trama local. La reaparición de la restricción externa al crecimiento, por su parte, indujo la introducción de políticas proteccionistas que tensionaron las relaciones entre Argentina, Brasil y Uruguay. Lo que aconteció entre 2011 y 2015 es un híbrido entre las necesidades de expansión de la trama local (con la inercia que genera un nivel producción y ventas récord) y el deber de administrar la restricción externa por parte del gobierno, tensión que se vio agudizada por la caída de la demanda de Brasil, de los términos del intercambio, y la apreciación cambiaria derivada del fuerte proceso inflacionario que se experimentó. Durante la administración de la restricción externa se pusieron de manifiesto, por un lado, las necesidades de las terminales automotrices, que muchas veces quisieron “aprovechar” las condiciones especiales que les ofrecía el entorno local para valorizarse, pero que en líneas generales tendieron a reproducir las estrategias globales de sus casas matrices. Estas estrategias globales atentaron contra la vocación de los ejecutivos regionales de impulsar un proceso de una mayor integración local de la cadena productiva en un contexto de fuerte restricción externa al crecimiento. El resultado fue bueno en términos de producción, ventas y generación de empleo pero pobre en términos de integración, ya que pese a los programas e incentivos, primó el interés de las terminales.

El complejo automotriz es entonces una buena muestra de las potencialidades de la integración productiva regional con un régimen específico pero también de su contracara, expresada en limitaciones y tensiones. Las estrategias de integración de las terminales se han centrado sobre la preservación del régimen de protección, la ampliación de los mercados y la reducción de los costos unitarios. Estas estrategias fueron compatibles con algunos objetivos políticos ya que favorecieron una fuerte inversión en el sector que incrementó la producción, las ventas, las exportaciones y el empleo. Sin embargo, mostraron limitaciones y tensiones a la hora de desarrollar proveedores locales (principalmente pymes), incrementar el contenido local, o emplazar actividades productivas sofisticadas y establecimientos de I+D.

Los elevados niveles de importación de partes, insumos y bienes de capital limitaron el desarrollo de eslabonamientos y encadenamientos con productores locales y regionales. La postergación del PAC, del coeficiente flex, del régimen especial de protección, la imposibilidad de superar el déficit estructural del sector y del segmento de ensambladura en el que se inserta y la dificultad experimentada en la tarea de revertir la desvinculación entre las terminales y autopartistas son una muestra de ello.

Por lo tanto, si bien ha habido un nuevo patrón de acumulación donde el estado asumió un rol más activo en la promoción del sector y la coordinación de la estrategia de integración regional mediante políticas públicas, no se han logrado los resultados esperados en lo que respecta a la complejización e integración productiva de la trama, que continúa dependiendo de la importación de partes y componentes esenciales, de los vaivenes de la economía brasileña y de las estrategias de acumulación globales de las terminales y autopartistas transnacionales del sector.

Bibliografía

- Artica, R. P. (2016). El ahorro y los obstáculos a la inversión en la cadena de valor automotriz. Una propuesta teórica y empírica. *Estudios económicos*, 33(66), pp. 95-121.
- Arza, V. (2011). El Mercosur como plataforma de exportación para la industria automotriz. *Revista CEPAL*, 104, pp. 139-164.
- Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC) (2016): "Comercio exterior autopartista", Informe Sectorial, Buenos Aires, Primer Semestre de 2016.
- Baruj, G., Obaya, M., Porta, F., Santarcángelo, J., Sessa, C., y Zweig, I. (2017). *Complejo Automotriz Argentino : situación tecnológica, restricciones y oportunidades*. (Nº. 8). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI).
- Bembi, M., de Angelis, J., y Molinari, A. (2012). Algunas mediciones de integración productiva en el MERCOSUR. *Artículo presentado en la XLVII Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política*, 14.

- Beyrne, G., y Legasa, A. (2015). La cadena de valor automotriz regional: Un análisis de la integración comercial entre Argentina y Brasil. Documento de Trabajo N° 10, Buenos Aires: Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.
- Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales (Santiago)*, 45(175), pp. 9-39.
- Cantarella, J., Katz, L., y Guzmán, G. (2008). *La industria automotriz argentina: limitantes a la integración local de autocomponentes* (Documento de Trabajo N° 1). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Castells, M., y Schorr, M. (2013). ¿Sustitución de importaciones en la posconvertibilidad? Una mirada desde la industria automotriz y la de bienes de capital. En *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- CEPAL. (2014). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- Ciravegna, L. (2003). Global and regional integration of production in the Mercosur automotive value chains: the case of Fiat. *DESTIN, London School of Economics*.
- De Angelis, J., y Porta, F. (2011). Condiciones para la integración productiva en el MERCOSUR: un análisis a partir del estudio de los flujos de comercio bilaterales. *Perspectivas para la Integración de América Latina*, 61.
- De Cicco, J. A., Calá, C. D., y Berges, M. (2013). El comercio intraindustrial argentino: evolución y características en la convertibilidad y la postconvertibilidad. *FACES*, 19(40-41), pp.7-36.
- Estevadeordal, A., y Blyde, J. S. (2016). La elusiva búsqueda de una mayor integración productiva en América Latina y el Caribe. *Desarrollo e integración en América Latina*. Santiago: CEPAL, 2016. LC/G. 2674. pp. 69-95.
- Granato, L. (2016). Mercosur, asimetrías e integración productiva discusión y balance a 25 años de la creación del bloque. *Caderno CRH: revista do Centro de Recursos Humanos*. Salvador, BA. Vol. 29, N°77 (mayo/agosto 2016), pp. 381-394.

- Inchauspe, M. E. (2010). Integración Productiva en el MERCOSUR: Nueva agenda de cooperación regional? Documento de trabajo N°53, Área de Relaciones Internacionales, FLACSO.
- López, A., y Laplane, M. (2004). *Complementación productiva en MERCOSUR: perspectivas y potencialidades*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Lucángeli, J. (2008). MERCOSUR: progresa la integración productiva. *Revista del CEL. Comercio Exterior e Integración*, (12), 23–39.
- Morero, H. (2013). El proceso de internacionalización de la trama automotriz argentina. *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, (12), 1.
- Muller, A. (2018). Industria automotriz argentina y sector externo (1983-2013). *Cuadernos de Economía Crítica*, 4(8), 71-99.
- Novick, M., Rotondo, S., y Yoguel, G. (2009). *El rol de las políticas públicas en la relación entre tramas locales y cadenas globales: el caso de la industria automotriz en Argentina*. Buenos Aires: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Ministerio de Trabajo.
- Obaya, M. (2014). Geographical distribution of product development capabilities in the automobile industry: towards a hierarchical division of labour in Mercosur. *International Journal of Automotive Technology and Management* 21, 14(2), 102–120.
- Panigo, D., Gárriz, A., Lavarello, P., y Schorr, M. (2017). La encrucijada del autopartismo en América Latina. *Avellaneda: UNDAV ediciones*.
- Pellicaric, I. (2017). Evolución reciente del contenido importado en la producción automotriz argentina. *Revista Argentina de Investigación en Negocios*, 3(1), 109–130.
- Pinazo, G. D. (2015). *El desarrollismo argentino: una mirada crítica desde la industria automotriz*. Ediciones UNGS, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Sierra, P. y Kata, L. (2002), “La industria automotriz de cara a su futuro. Escenarios”. LITTEC, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2002.

- Sturgeon, T. J., Memedovic, O., Van Biesebroeck, J., y Gereffi, G. (2008). Globalisation of the automotive industry: main features and trends. *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, 2(1-2), 7-24.
- Sturgeon, T. J., y Van Biesebroeck, J. (2011). Global value chains in the automotive industry: an enhanced role for developing countries? *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, 4(1-3), 181-205.
- Treacy, M. (2015). Dependencia, restricción externa y transferencia de excedente en la Argentina (1970-2013). *Cuadernos de Economía Crítica*, 1(2), 113-139.
- Varsky, H., y Geneyro, R. (2010). La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR. *Mercosur*, 20, 261-277.

ANEXO: Estrategias Sectoriales y Políticas hacia el Sector (2002-2015)

Año	Principales Problemas	Demandas Sectoriales	Política Económica
2002	Crisis: caída de producción y la demanda interna Deuda del fisco con las automotrices	Mayor apertura comercial con Brasil y Apertura de nuevos mercados (ADEFA) Preocupación por: la apertura y por reducción del mínimo de integración local (AFAC)	Créditos a la compra de OKM con BODEN12 Decreto Aduana Factoría Convenios con Brasil, Chile y México
2003	Bajo nivel de demanda interna	Reducción del IVA para reducir los precios finales	NO al ALCA (tras el fracaso del ALCA "Light")
2003-2005	Discusión del ALCA	ALCA "Light" (apertura escalonada y limitada, rebajas arancelarias, protección Negociación como Bloque	PAC: contenido nacional y regional, reintegro de IVA técnico, reducción de aranceles Decreto 774/2005: reintegro por sustitución de importaciones
2004-2005	Asimetrías con Brasil Competitividad	Unificar aranceles en el MERCOSUR Reforzar el Mercado Interno	Renegociación de la PAC y del flex Mantener aranceles para autopartes
2006	Vencimiento del Régimen Automotor	Postergar PAC hasta reducir asimetrías con Brasil Mantener protección al sector autopartista local	
2007	"Recalentamiento": puja distributiva, inflación, apreciación cambiaria, cuellos de botella, déficit energético, saturación del mercado interno	Crédito para inversión en ampliación de la capacidad instalada Reducción de aranceles a la exportación Agilización del proceso de devolución del IVA técnico Acuerdos comerciales con Unión Europea, Venezuela y Sudáfrica Nacionalización de autopartes	Ley 26599 /2008 (autopartes): Reintegro para sustitución de partes importadas y para fomentar fabricación de motores y cajas de transmisión
2007	Fuerte desbalance comercial con Brasil	Plan de mejora de la competitividad	Nuevo Acuerdo PAC y flex 1,95
2008	Crisis internacional: caída de ventas, suspensiones y despidos	Planes de fomento al consumo Misiones Comerciales	Programas de protección del empleo (REPRO), créditos para reactivar la demanda y financiamiento para nuevas plataformas y programas de integración nacional de autopartes. Misiones comerciales a Venezuela, Rondas Comerciales con Estados Unidos, Ucrania y países de América Latina, África y Medio Oriente
2009-2010	Restricción Externa Conflictos Bilaterales	Resolución de las tensiones con Brasil Acceso a divisas Acceso a importaciones	Demoras en aprobación de licencias No Automáticas (DIA) Medidas Antidumping Restricción a importaciones, de acceso a divisas y de remisión de utilidades Cupos para la importación
2010-2011	Competitividad	Flexibilización del régimen de integración local de autopartes	Flexibilización para cobrar el incentivo del Régimen de Fortalecimiento al Autopartismo Argentino
2012-2013	Caída de demanda Asimetrías	Postergación del PAC Apertura de nuevos mercados Quita de retenciones a las exportaciones (AFAC)	Renegociación de PAC y Flex Nuevos acuerdos comerciales: CAN y México Acuerdos con Brasil Créditos del BICENTENARIO y FONAPYME Régimen de Bonificación de Tasas Programa de Sociedad de Garantía Recíproca
2013-2015	Competitividad Restricción Externa Caída de demanda brasileña Déficit comercial bilateral	Reducción de impuestos Costos logísticos y de infraestructura Gap tecnológico en sector autopartista Apertura de Mercados	Nuevo entendimiento entre Brasil y Argentina Renegociación del flex (1,5) y del régimen de producción de autopartes Demoras en aprobación de licencias No Automáticas (DIA) Restricción a importaciones, de acceso a divisas y de remisión de utilidades PROCREAUTO Flexibilización de trabas para importar piezas

Fuente: Elaboración propia sobre base de AFAC, ADEFA, IPROFESIONAL, LA NACION y AMBITOWEB

Hermenegildo Sábat (1933-2018)

El 2 de octubre falleció Hermenegildo Sábat, periodista gráfico que abordó diversas especificidades. Fue fotógrafo, redactor, diagramador. También publicó una veintena de libros ilustrados referidos a la música, la literatura y el arte. Por esos volúmenes pasaron muchos de sus amores: el jazz, el tango, la pintura...

Fue colaborador de The Buenos Aires Herald, La Opinión y El Periodista y en el exterior en los principales periódicos de América y Europa entre ellos The New York Times, L' Express, Libération, The New Yorker y Fortune.

Sábat nació en Montevideo y desde 1966 estaba radicado en Buenos Aires, "la vecina orilla". Entre 1999 y 2010 ilustró con su maestría habitual las tapas e interiores de Realidad Económica.

Además de su labor de periodista gráfico por la cual es reconocido internacionalmente también fue un brillante cultor de las artes visuales. En ese marco tenemos que citar la gran retrospectiva de su obra con la cual el Museo Nacional de Bellas Artes de la Argentina lo homenajeó en 1999.

Sus dibujos dejaron un sello en los medios en los que publicaba, especialmente los del diario Clarín. No eran meras ilustraciones sino que constituían editoriales gráficos.

De entre la veintena de sus libros destaco *La casa sigue en orden. Cuatro décadas de historia en dibujos* que se inicia en la década de los '60 con textos de Carlos Eichelbaum. Allí desfilan entre otros el encuentro Frondizi-Che Guevara, Pelé como un ángel negro, Jimmy Carter bailando con John Travolta, diversas imágenes de Perón, las viudas de la Junta Militar o Menem con el sillón presidencial a cuestas. En el prólogo Félix Luna expresó "aquello que los historiadores podríamos explicar tal vez en varias páginas Sábat lo hace en diez trazos".

Hermenegildo, nombre que heredó de su abuelo, también periodista, era conocido como *Menchi* en su círculo más cercano. Habitó un mítico taller en San Telmo donde recibía a sus alumnos. Allí tuvo ocasión de frecuentarlo y recibir su afectuoso trato aun en situaciones de desacuerdos políticos.

La Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano le otorgó el galardón del año 2005. El diploma fue entregado por el Nobel de Literatura y presidente de la Fundación Gabriel García Márquez, premio que se sumó a otras distinciones como el de ser nombrado en 1997 Personalidad Emérita de la Cultura Argentina y Ciudadano Ilustre de Buenos Aires. En Uruguay fue declarado Ciudadano Ilustre de Montevideo por la Intendencia Municipal en 2003.

Mi imagen de Sábat ahora es un dibujo de él mismo con las inefables alitas con que dotaba a sus personajes más queridos.

Juan Carlos Amigo



TRANSFORMACIONES

China, ¿el nuevo poder hegemónico?

Enrique Arceo*Páginas 9 a 40*

Resumen

El artículo indaga acerca de la posibilidad de que China desplace a Estados Unidos como potencia hegemónica. Analiza para ello la evolución de la participación en la economía mundial de los dos países así como las características centrales de su crecimiento, sosteniendo que se está ante la confrontación entre un Capitalismo de Estado centrado sobre la expansión del capital industrial como medio para consolidar su posición en la economía mundial y preservar la estructura interna de poder y un Capitalismo, en el caso norteamericano, fuertemente transnacionalizado y signado por el dominio del capital financiero. En este contexto el autor considera poco probable la paulatina transformación del capitalismo chino en un capitalismo similar al norteamericano, examina las limitaciones de China para desplazar a Estados Unidos como hegemón, pero también las dificultades de este último para mantener su posición central en la economía mundial, adelantando algunas hipótesis sobre las probables transformaciones en la estructura de poder internacional.

Abstract

Is China the new hegemonic power?

The article inquires about the possibility that China will displace the United States as a hegemonic power. Analyze, for this, the evolution of the participation in the world economy of the two countries as well as the central characteristics of its growth, maintaining that it is facing the confrontation between a State Capitalism focused on the expansion of industrial capital as a means to consolidate its position in the world economy and preserve the internal structure of power and a Capitalism, in the North American case, strongly transnationalized and marked by the dominance of financial capital. In this context, the author considers the Chinese capitalism's transformation into a capitalism similar to the North American one unlikely, examines China's limitations to displace the United States as hegemon, but also the difficulties of the latter to maintain its central position in the world economy, advancing some hypotheses about the probable transformations in the international power structure.

G E O P O L Í T I C A

Las relaciones entre China y Alemania en el tablero de la Economía Política Internacional. Una mirada desde América Latina

Ariel Slipak

Páginas 41 a 73

Resumen

Tras las reformas económicas sociales y políticas de la República Popular de China iniciadas a fines del siglo XX, hacia comienzos del siglo XXI el país oriental se viene consolidando como una gran potencia desde diferentes planos. China se presenta como un poder desafiante ante potencias como Estados Unidos y Japón y un actor relevante para el "sur global". En este trabajo el autor explora los vínculos contemporáneos entre China y Alemania y discute algunas de sus implicancias para la economía política internacional y la geopolítica global. Del tipo de configuración económica de estos vínculos diferentes capitalistas alemanes saldrán beneficiados o perjudicados. En este trabajo se plantea que en ciertos casos capitales alemanes son beneficiados por la expansión china en América latina.

Abstract

Relations between China and Germany. A perspective from Latin America

After the social and political economic reforms of the People's Republic of China started in the late twentieth century, towards the beginning of the twenty-first century, the eastern country has been consolidating as a great power from different levels. China presents itself as a challenging power against countries such as the United States or Japan, and a relevant actor for the "global South". In this paper we explore the contemporary links between China and Germany and discuss some of their implications for international political economy and global geopolitics. The type of the economic configuration of these relationship could benefit or harm different German capitalists. In this paper we propose that in certain cases German capitals are benefited from the Chinese expansion in Latin America.

PROTESTAS SOCIALES

Las disputas por el gas: tarifazo, acción colectiva y servicio público en la Argentina reciente

Gabriela Wyczykier

Páginas 75 a 107

Resumen

El artículo analiza un proceso de resonancia en la arena pública en la Argentina en el primer año de gobierno de la Alianza Cambiemos, vinculado con las protestas sociales ocurridas en 2016 en relación con el denominado “tarifazo” del servicio público del gas. Esta problemática nos permite dar cuenta de un momento particular de conflictos societales más generales por la energía en el contexto de una reorientación general de diversas políticas llevadas adelante por la actual gestión gubernamental. Con esta finalidad y a partir de una orientación cualitativa de investigación social, se distinguen cuáles fueron los actores sociales que impulsaron y acompañaron estas protestas y la dinámica confrontativa que las distingue, qué criterios valorativos e idiosincráticos fueron movilizados tanto por aquellos como por los actores estatales, y se indaga en qué medida el “tarifazo” habilitó una ventana de oportunidad para discutir públicamente sobre la cuestión de la producción y distribución del gas.

Abstract

Disputes over gas: rate, collective action and public service in recent Argentina

The article analyzes one process of resonance in the public arena in Argentina in the first year of government of the Alianza Cambiemos, linked to the social protests that occurred in 2016 in relation to the so-called "tarifazo" of the public gas service. This problem allows us to account for a particular moment of more general societal conflicts over energy in the context of a general reorientation of various policies carried forward by the current government administration. With this purpose and from a qualitative orientation of social research, the social actors that promoted and accompanied these protests and the confrontational dynamic that distinguishes them are identified; evaluative and idiosyncratic criteria that were mobilized both by those and by the state actors are distinguished, and the extent to which the "tarifazo" enabled a window of opportunity to publicly discuss the problems of gas production and distribution was investigated.

SECTOR AUTOMOTRIZ

Estrategias de acumulación de las cámaras empresariales automotrices argentinas y la integración productiva regional 2002-2015

Mariano Treacy*Páginas 109 a 147***Resumen**

El objetivo de este trabajo consiste en reconstruir las estrategias de acumulación de las cámaras empresariales representantes del segmento productivo de la trama automotriz argentina en el período 2002-2015 identificando las tensiones que se fueron presentando en relación con el proyecto de la integración productiva de la trama en el Mercosur. Para ello el autor identifica las principales demandas de las cámaras empresariales del sector (ADEFA y AFAC) y las políticas públicas realizadas, revisando una serie de fuentes periodísticas, entrevistas a informantes clave y documentos sectoriales, normativas y cambios regulatorios. En el período de estudio determinan que las estrategias de acumulación de las cámaras empresariales del complejo automotriz argentino fueron compatibles hasta cierto punto y durante un corto período de tiempo con la estrategia política de profundización de la integración productiva regional, pero que luego de la crisis estas estrategias colisionaron y primaron las demandas sobre objetivos de corto y mediano plazos.

Abstract

Accumulation strategies of the business chambers of the Argentine automotive sector and regional productive integration 2002-2015

The objective of this work is to reconstruct the accumulation strategies of the business chambers representing the productive segment of the Argentine automotive sector in the period 2002-2015, identifying the tensions that came about in relation to the project of the regional productive integration in MERCOSUR. For this purpose we identify the main demands of the business chambers of the sector (ADEFA and AFAC) and the public policies carried out, reviewing a series of journalistic sources, interviews with key informants and sectoral documents, regulations and regulatory changes. In the study period we find that the accumulation strategies of the business chambers of the Argentine automotive complex were compatible to a certain extent and for a short period of time with the political strategy of deepening regional productive integration, but after the world crisis these strategies collided and the demands on short and medium term objectives prevailed.



Reseña / POR SEBASTIÁN RAMÍREZ*

Matías Kulfas

Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina 2003-2015

240 páginas, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2016



* Maestrando en Sociología Económica IDAES - Universidad Nacional de General San Martín

¿Qué pasó? Justamente es la pregunta que surge al ver el desempeño económico argentino durante el siglo XXI, de la crisis de la convertibilidad a uno de los ciclos de crecimiento acelerado más importantes de la historia argentina y de nuevo a la aparición de la restricción externa y la inflación. Esa pregunta también se la hace Matías Kulfas, donde el tema central de su libro 'Los tres kirchnerismos' es la política y el desempeño económicos de la Argentina durante el periodo 2003 a 2015, del cual el autor se propone interpretar sus avances, limitaciones y restricciones en perspectiva histórica.

Al formar parte de la historia reciente, el debate académico acerca de la gestión económica del periodo kirchnerista se impregnó de consideraciones políticas: dos miradas se contraponen: la posición del 'viento de cola' y la teoría de la 'década ganada'. La primera de ellas atribuye el desempeño económico a una extraordinaria y favorable condición externa, causada por los altos precios internacionales de los productos agrarios, que se contrarrestó con políticas internas que no habrían permitido desplazar las trabas estructurales que limitan el crecimiento del país. El segundo, el de la 'década ganada', reivindica que el desempeño económico fue causado por las políticas llevadas a cabo por la administración del Estado, y orientadas a la redistribución de la riqueza¹, la recuperación del empleo y del sector industrial y la ampliación de derechos sociales.

Para intervenir en esta discusión, Kulfas opta por una estrategia metodológica que articula lo cuantitativo con lo cualitativo. Para el aspecto cuantitativo, el autor reconoce la intervención del INDEC en 2007 y la consecuente pérdida de confiabilidad de las estadísticas oficiales de dicho organismo, por lo que reconstruye indicadores a partir de la combinación de estadísticas oficiales de distintas dependencias estatales (Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo, BCRA, Congreso de la Nación) y de organismos internacionales (CEPAL, FMI). En la dimensión cualitativa, Kulfas, en su carácter de ex funcionario del periodo analizado, complementa los datos cuantitativos con su propia experiencia y con entrevistas informales a informantes clave de la trastienda de la política económica.

Contenido de la obra

El libro está estructurado en un prefacio, seis capítulos y las conclusiones. El prefacio oficia de una suerte de introducción que articula las aspiraciones de proponer una mirada rigurosa sobre la política económica del gobierno saliente y el enfoque del libro anclado en la economía heterodoxa, junto con la explicación de la organización interna del mismo. El capítulo 1 tiene como objetivo marcar cuáles fueron los lineamientos generales de la política económica y el desempeño económico de los doce años de gobiernos kirchneristas, puntualizando sobre los principales focos de discusión y tensión entre el gobierno y los distintos sectores sociales. El desempeño económico puede resumirse en uno de los crecimientos acelerados más importantes de la historia ar-

¹ Consecuente con el crecimiento del salario real y la ampliación del mercado interno y el consumo.

gentina, fundamentalmente en el periodo 2003-2011 a tasas promedio del 6,7% (con salvedad del año 2009 por la crisis financiera internacional, aunque se evidencia una rápida recuperación), seguido de un periodo de desaceleración y un estancamiento hacia 2014-2015. En términos de tensiones, el autor muestra que un proyecto de distribución de la riqueza sin un coherente estilo de desarrollo desemboca tanto en restricciones externas, como en inflación y apreciación cambiaria, chocando contra sus propios límites e incitando a respuestas cada vez más drásticas de los sectores propietarios.

El capítulo 2 desarrolla la posición histórica de la economía argentina respecto de otras economías desde fines del siglo XIX. El autor muestra que la época dorada del modelo agroexportador no era sostenible en el tiempo, alegando que la estrategia industrializadora fue una respuesta a ese contexto. Para el siglo XX, el desempeño económico argentino fue menos dinámico pero sostenido en la expansión de capacidades tecnológicas y en la distribución del ingreso; por ello Kulfas discute la tesis sobre el agotamiento de la ISI fundamentando que lejos de producirse por un cierre estructural, la modificación del régimen de acumulación fue por el ascenso del proyecto político-económico de la última dictadura en 1976. Este nuevo modelo liberal-aperturista tiene su apogeo en la década de 1990 donde se llevan al extremo privatizaciones, apertura económica, liberalización de la cuenta capital y, paradójicamente con el plan de Convertibilidad, la capacidad de hacer política económica. Hacia 1998 comienza la crisis de este plan que

culmina en 2001-2002 con una crisis monumental (económica, política y social), default de la deuda y devaluación de la moneda.

En el capítulo 3 se caracteriza al primer kirchnerismo a partir de su contexto inicial tras la salida de la convertibilidad, cuando se buscó hacer de la situación excepcional un régimen de política económica (ordenar la regla monetaria, renegociar y reducir la deuda en default y redefinir el perfil y la moneda de los cuadros tarifarios de los servicios públicos). La política macroeconómica se basó sobre la combinación de tres elementos: tipo de cambio real alto y competitivo, el cobro de retenciones a las exportaciones primarias y controles al ingreso de capitales de corto plazo para desalentar la especulación financiera. Kulfas muestra cómo la política macroeconómica tuvo éxito hasta 2005, cuando reapareció la inflación y comenzaron a relajarse algunas variables macroeconómicas. La puja interna y posterior desaparición de la figura del superministro de economía coadyuvó a que comenzara a problematizarse la inexistencia de una planificación económica que se relacionara con los objetivos políticos de inclusión social y descenso de la pobreza. El autor concluye que hasta el año 2007 se produjo una rápida recuperación económica por la reutilización de la capacidad instalada y la apertura de nuevas empresas, aunque comenzó a complicarse cuando se impulsó la intervención estatal en las cadenas productivas para controlar alzas de precios (casos carne y leche en este periodo).

El cuarto capítulo se centra sobre el segundo kirchnerismo, la primera presidencia de CFK quien asume en 2007 con el 45% de los votos. Al consolidarse el poder político podían comenzar a pensarse los debates acerca del mediano y largo plazos, sin embargo, la coyuntura se encargó de desplazar esta discusión. Kulfas dedica buena parte del capítulo a explicar las características y consecuencias del conflicto con el sector agropecuario derivado del intento de implementación de retenciones móviles a las exportaciones agrarias, señalando atinadamente el carácter sorpresivo e inconsulto, a destiempo, unilateral e incoherente de la medida. Luego le siguió la crisis subprime sin mayores complicaciones gracias a la escasa inserción argentina en el mercado financiero internacional, que incluso permitió la reforma previsional y la estatización de las AFJP sumándose luego la AUH como medida de protección social, cubriendo así a ambos extremos de la población en situación de dependencia. De esta política expansiva, emergió el conflicto con el BCRA acerca de cómo encarar el pago de la deuda y la reestructuración de 2010, el tipo de cambio y la posible restricción externa. El resultado de este periodo fue una consolidación de las mejoras en los indicadores sociolaborales pero una notable alerta en algunos indicadores económicos: balanza energética, alza de importaciones industriales, niveles de reservas, fugas de capitales en los años 2008 y 2011.

Llegando al capítulo 5, y con el fallecimiento de Néstor Kirchner en 2010, el segundo mandato de CFK y el tercer kirchnerismo comenzó con la evaluación de la 'sintonía fina'. Atrás había quedado

el contexto de superávits gemelos, baja inflación, tipo de cambio real competitivo y estable. Kulfas muestra cómo las complicaciones del sector externo (controles cambiarios, atraso cambiario, déficit energético, mayor importación de insumos por aumento de la demanda) se encuentran con complicaciones en el sector fiscal (déficit fiscal, inflación); lo que modificó las ambiciones desde 'profundizar el modelo' a 'aguantar el modelo', todo ante la imposibilidad de una nueva reelección. La batería de controles sobre las distintas cuentas del balance de pagos estimuló la especulación financiera y desalentó la inversión privada. Una respuesta a este contexto fue la reestatización del 51% de YPF en 2012, que buscó revertir la crisis energética, aunque la situación ya era acuciante. Lo que siguió, explica Kulfas, fue el restablecimiento de las relaciones financieras con el exterior, devaluación hacia 2013, suba de tasas de interés interna: un plan de estabilización en vistas de llegar lo mejor posible a las elecciones de 2015. A fin de gestión, los indicadores macro muestran heterogeneidad, los salarios reales sufrieron una leve caída y se verificó un menor nivel de empleo; a su vez, se encontraron los límites estructurales del exceso de voluntarismo en la gestión macroeconómica.

En el último capítulo se propone un balance sobre las características de la estructura productiva, donde muestra que son más las continuidades que las rupturas respecto del régimen de la convertibilidad, combinándose una suerte de ortodoxia y heterodoxia económicas al mismo tiempo. Si bien los lineamientos centrales de la política económica son bien distintos, el poder económico de la

década de los '90 se consolidó y creció en una escala mayor, produciéndose una concentración dentro de la cúpula empresarial. Sin embargo, muchas empresas PyME crecieron y se multiplicaron al compás del ciclo económico aunque, en términos relativos, mucho menos que los sectores agropecuario y manufacturero de origen agropecuario; dentro de las manufacturas industriales, los sectores que eran dinámicos continuaron siéndolo. No obstante, hay dos tendencias bien marcadas: durante el ciclo virtuoso del kirchnerismo el crecimiento fue traccionado por el sector industrial, mientras que durante la etapa de estancamiento muchas de las mismas industrias entraron en franco retroceso al compás de la restricción externa.

En las conclusiones, Kulfas encuentra cuatro cambios durante el kirchnerismo respecto del periodo caracterizado como 'neoliberal': a) como conjunción de escenario internacional favorable con políticas internas específicas, se dio uno de los periodos de crecimiento acelerado más importantes de la Argentina; b) hubo una recuperación de las capacidades estatales, donde predominó la política sobre la economía; c) se evidenció una tendencia a la diversificación en la industria y una tendencia al monocultivo en el sector agropecuario, aunque con ambos sectores creciendo en simultáneo, poniendo en tensión el viejo tradeoff entre agro e industria; y d) las políticas de inclusión produjeron mejoras en los indicadores sociales.

No obstante, el periodo 2003-2015 no fue homogéneo aunque existen tenden-

cias generales: un deterioro paulatino de los indicadores económicos agregados, gasto público que no generó los efectos deseados (el caso paradigmático fue el subsidio a la energía), no hubo una planificación a largo plazo que contrarrestara las tendencias a la restricción externa y hubo una mejor gestión de los conflictos que de las situaciones de calma social. Así, el autor concluye que si bien se produjeron quiebres con el liberalismo, también existe una convivencia de modelos, particularmente en los planos fiscal, financiero y productivo. De tal manera, Kulfas sostiene que, en cuanto a los alcances y limitaciones del modelo K, fueron más hábiles en cuestionar los resortes de la acumulación existente que en proponer un régimen de acumulación nuevo.

Reflexiones finales

Concebido como un trabajo historiográfico que promueva el debate más que a darlo por saldado, Los tres kirchnerismos es una obra sintética, de ágil lectura e interpretativamente homogénea del desempeño económico argentino de la primera parte del Siglo XXI.

Entre los rasgos notables del libro, se encuentra la sistematicidad con la que se abordan los periodos: el análisis de los desempeños económicos en los niveles general y sectorial en cada período, las políticas públicas más destacadas y las características de las controversias que fueron surgiendo a lo largo de las tres gestiones. En este sentido, la imbricación de problemáticas clásicas (análisis de la estructura productiva) con nuevos interrogantes (puntualmente las dimensiones institucionales de la toma de decisión eco-

nómica) permiten una lectura holística de la política económica, no solo evaluando los resultados, sino vislumbrando los momentos clave en que la política económica se fue transformando. A su vez, la construcción de un aparato empírico sobre base a una multiplicidad de fuentes tan amplia merece ser destacada como aporte.

No obstante, en cuanto a las limitaciones, la estrategia teórica-metodológica no se encuentra debidamente manifestada, consecuencia de ser un libro más tendiente a lo descriptivo y divulgativo que a la densidad analítica/discusión teórica académica. Por ello mismo, si bien los apéndices estadísticos de cada capítulo son una evidencia sustantiva y coherente para con las conclusiones arribadas, la metodología usada para los empalmes de series y datos de distintas fuentes no se encuentra demasiado desarrollada.

Otra limitación puede encontrarse en la vigilancia epistemológica del autor dada su posición de funcionario de rango medio/alto dentro de la gestión económica de los gobiernos kirchneristas. Esa capacidad de acceder a entrevistas informales no tiene un reflejo claro en el desarrollo del texto, cuestión que pudo ser valiosísima para futuras investigaciones; en otro plano, el autor incluso formó parte del diseño e implementación de muchas de las políticas que está evaluando. La capacidad de evaluación crítica de economistas tan ligados a la gestión no es imposible, pero no debe dejar de ser una alerta para todo lector.

Como última limitación, la temporalidad elegida no es la más acertada. Dado que el parámetro es la temporalidad electoral y no la estructural-económica, incluso aunque el autor decide en su subtítulo hacer una historia de la economía argentina, este libro se cierra en una periodicidad política. Quizás iniciar el período de análisis en 2002 con la salida de la convertibilidad o establecer un quiebre más claro en 2008 con el 'conflicto del campo' hubiera sido más atinado. De igual manera, aunque el autor se proponga poner en perspectiva histórica los dilemas del kirchnerismo, las características centrales del modo de desarrollo instaurado desde mediados de la década de 1970 no están presentes a lo largo del ensayo. La mirada histórica se encuentra confinada a capítulos estancos deshilvanados del relato central (capítulos 2 y 6), incluso cuando se sostiene sistemáticamente que el contexto estructural fue la frontera de los voluntarismos macroeconómicos durante los tres kirchnerismos.

Finalmente, corresponde señalar que el revival de la tradición de estudios sobre industria y la estructura económica como objeto central, y de los modos de desarrollo como problemática integral (política, económica y social) hace de la *Los tres kirchnerismos* un texto de relevancia académica y política, dado que contribuye positivamente a evitar los maniqueísmos en las interpretaciones y problematizar las innumerables contradicciones que se fueron originando en cada una de las coyunturas económicas en vistas de un aprendizaje colectivo.

Agenda

Debates, jornadas, seminarios y cursos del IADE

Septiembre / 10

CHARLA DEBATE

Actuales desafíos del empleo público frente a la crisis en base al artículo publicado en Realidad Económica número 309

Expositores: Mariana González, Ana Laura Fernández, Osvaldo Cáceres, Emiliano Bisaro.

Moderadora: Gabriela A. Pontoni.

Presentadoras: Andrea Del Bono y María Noel Bulloni Yaquina.

Sala Consejo Superior, Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ)

Septiembre / 19

Donación de la colección de Realidad Económica a la Biblioteca de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ)

Octubre / 10

PRESENTACIÓN DEL ARTÍCULO REALIDAD ECONÓMICA N° 315

Energía y restricción externa: actualidad y perspectivas

Expositores: Mariano Barrera, Esteban Serrani y Diego Lasalle.

Moderador: Eduardo Bobillo.

Aula General Mosconi, IADE



Octubre / 11

CHARLA EN LA FILIAL ALMAGRO DEL BANCO CREDICOOP

La situación económica y social

Expositora: Marisa Duarte

Octubre / 17 y 18

PARTICIPACIÓN EN EL ESPACIO DE PUBLICACIONES DE LA

Jornada Platense de Geografía, XX Jornada de Investigación y de Enseñanza en geografía de la Universidad Nacional de La Plata

Octubre / 18

TERCERA JORNADA “DEBATES ACTUALES Y SU ENSEÑANZA EN LA ESCUELA SECUNDARIA”

La problemática agraria en la Argentina

Organizan: Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ing.Agr. Horacio Giberti”. Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil. Departamento de Geografía e Instituto de Geografía – Fac. de Filosofía y Letras- UBA.

Auspician: Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini”.

Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) – Revista Realidad Económica..

Aula 231, Facultad de Filosofía y Letras

160

Octubre / 31 17 hs

MESA REDONDA

Debilitamiento de las Instituciones del sector público agropecuario

Participan: Carlos Rang, Mario Romero, Karina Maloberti, Pablo Rodríguez

Coordinación a cargo de la Cátedra Giberti

Aula General Mosconi, IADE.