

1° de enero al 15 de febrero de 2011

REALIDAD ECONOMICA

4^º aniversario realidad económica

Revista de economía
editada por el Instituto
Argentino para el
Desarrollo Económico
(IADE) Aparece cada
45 días



Ilustración de Luis Seoane

257

Memorias de Horacio Giberti

AQUÍ ME PONGO A CONTAR

**INSTITUTO
ARGENTINO
PARA EL
DESARROLLO
ECONÓMICO**

Presidente honorario:
Salvador María Lozada

Presidente:
Sergio Carpenter Vallejos

Vicepresidente:
Alfredo T. García

Secretaria:
Lucía Vera

Prosecretaria:
Marisa Duarte

Tesorero:
Eduardo Kanevsky
Protesorero:
Ricardo Lournagaray

Vocales Titulares:
Roberto Gómez
Alberto Rosenthal
Juan Carlos Amigo
Carlos Zaietz
Pedro Etchichury
Daniel Rascovschi
Horacio Rovelli
José María Cardo

Vocales Suplentes:
Ariel Slipak
Flora Losada
Teresa Herrera
Alberto Urthiague

Comisión revisora de cuentas:
Enrique Jardel
Gabriela Vítola

**realidad
económica**

Revista de economía editada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso (C1086AAT) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Teléfonos y Fax: (54 11) 4381-7380/9337 - correo electrónico: iade@iade.org.ar, realidadeconomica@iade.org.ar - <http://www.iade.org.ar>

ISSN 0325-1926

 **realidad
económica**

Nº 257
1º de enero al
15 de febrero de 2011

Editor responsable:
Instituto Argentino para el
Desarrollo Económico (IADE)

Director:
Juan Carlos Amigo

Comité Editorial:
Enrique O. Arceo
Eduardo Basualdo
Alfredo Eric Calcagno
Dina Foguelman
Roberto Gómez
Mabel Manzanal
Miguel Teubal

**Registro Nacional de la
Propiedad Intelectual Nº 133452**

Los artículos pueden ser libremente reproducidos con sólo acreditar a Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación en contrario. La responsabilidad de los artículos firmados recae de manera exclusiva sobre sus autores y su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección.

**Pedido de suscripción
Nacional**

Valor de la suscripción
8 números/1 año \$250

Exterior

Precio del ejemplar (vía aérea) US\$18
Suscripción anual (vía aérea) US\$150

Impreso en Publiment S.A.,
Cóndor 1785 - Cdad. de Buenos Aires.
tel. 4918-2061/2

SUMARIO

Anticipo

Horacio Giberti: memorias de un imprescindible

Diego Ramírez

7

En breve aparecerá el libro "Horacio Giberti: memorias de un imprescindible", de Diego Ramírez, coeditado por el Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, la Universidad Nacional de Quilmes, la Fundación Trabajo, Estado y Producción (FETYP) y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), con la colaboración del Fondo Nacional de las Artes (FNA). El autor cuenta que, luego de la aceptación de Giberti,

Comenzamos la tarea el 9 de febrero de 2008, con el primer registro de audio, y mantuvimos las reuniones al menos una vez por semana hasta agosto de ese mismo año. En total se acumularon unas 40 horas de grabación que dieron como resultado unas 900 páginas de material para el posterior trabajo de edición. Horacio prefirió de entrada que el formato de sus memorias fuera el de una conversación, en la que procuré intervenir lo menos posible. Un diálogo supone a dos interlocutores equivalentes, y no estaba en mí la idea de equipararme con él. Creo que el resultado es más bien el de una entrevista, y él también hubiera estado de acuerdo con esta definición.

Una segunda etapa que nos propusimos, una vez hecha la primera edición de su relato, consistía en revisar el material del vasto archivo documental que Giberti conservaba y mantenía perfectamente ordenado y clasificado por lo menos desde la década del cuarenta del siglo pasado. [...] Dadas nuestras limitaciones de tiempo, desde el inicio habíamos estimado que el trabajo podía estar concluido hacia agosto de 2009. En abril de ese año, el material que integraría cada capítulo había sido seleccionado y yo, después de mucho trabajo, había podido concluir el segundo capítulo, el primero en terminarse.

Fui a su casa para leerle el material y aclarar algunas dudas -como ciertas fechas y nombres-. Horacio me dio su aprobación sobre el texto. De dos formas: una, la más previsible, señalándome que estaba conforme con el resultado. La segunda, que confieso no esperaba, fue altamente emotiva. Al escuchar el relato de su propia vida, Horacio se conmovió y revivió aquellos años.

A partir de entonces, avancé con los restantes capítulos, que luego leeríamos juntos, para finalmente completar su testimonio con el material de archivo. No pudo ser. Horacio, que había cumplido 91 años en enero de 2009, falleció el 25 de julio. [...] En esta tarea me es imprescindible agradecer la enorme colaboración de personas que contribuyeron a que estas memorias pudieran terminarse. [...] Por último, una referencia al porqué del título de estas memorias, que seguramente sería otro si hubiera podido decirlo Horacio Giberti. Esa tarea recayó en mí. Consideré que la vida de Horacio en todos los ámbitos en los que se desempeñó encajaba a la perfección con el concepto que Bertolt Brecht utilizó para definir a los hombres imprescindibles: "los que luchan toda la vida".

RE reproduce seguidamente algunos fragmentos del capítulo X "Un período intenso. 1973-1974"

La consolidación de la expansión agrícola en la posconvertibilidad

Nicolás Arceo

28

El complejo agroalimentario posee una incidencia significativa en la economía argentina, la cual se intensificó sensiblemente en el marco de la nueva estructura de precios relativos gestada tras el colapso del régimen de convertibilidad. Sin embargo, a pesar de la notable expansión de la agricultura pampeana, el complejo agroindustrial no presentó un nivel de crecimiento que le permitiera constituirse nuevamente en el motor del desarrollo económico, tal como había acontecido durante el modelo agroexportador. Es más, en el marco de la extraordinaria recuperación económica verificada en la posconvertibilidad, no sólo no lideró dicho proceso sino que su contribución al crecimiento fue por demás escasa, fenómeno que pone en evidencia su incapacidad para liderar un proceso de desarrollo sustentable en el largo plazo.

Reinversión de utilidades y formación de capital en un grupo selecto de grandes firmas (1998-2009)

Daniel Azpiazu - Pablo Daniel Manzanelli

56

En los últimos años queda de manifiesto una marcada reticencia inversora de las grandes empresas en la Argentina, muy particularmente si se atiende a su inserción en contextos de reordenamiento macroeconómico y de franca recuperación de la economía. En términos generales, la dinámica de la inversión ha tendido a comportarse de manera procíclica, con un descenso que fue ligeramente más pronunciado que la recuperación ulterior (hasta 2008 y el inicio de la crisis económica internacional) a favor de, por un lado, el nuevo escenario macroeconómico interno e internacional y, por otro, los recursos provenientes de las altas tasas de rentabilidad obtenidas.

Al analizar el alto grado de concentración económica que se ve reflejado en el posicionamiento de las grandes corporaciones analizadas en este artículo y a las, en buena parte del período, extraordinarias rentabilidades obtenidas por las mismas, resulta casi sorprendente la escasa propensión inversora de estas empresas, atento a los propios estímulos de "mercado".

Diferencias de tasas de plusvalor y su relación con las diferencias de productividad: evidencias de una paradoja

82

B. Gloria Martínez González

La productividad es una variable central para el problema de las diferencias de tasa de plusvalor entre países pues la tasa de plusvalor depende de la productividad y de los salarios reales. Los hallazgos empíricos que en este artículo se exponen, plantean una pregunta compleja a la teoría: *si dentro de los países desarrollados hay una correspondencia positiva entre productividad y tasa de plusvalor ¿por qué los países atrasados tienen tasas de plusvalor más altas que los países avanzados?*

En este trabajo se proporciona evidencia de que los bloques de países menos productivos tienen una tasa de plusvalor más elevada o, por lo menos, no menor que la correspondiente a los bloques de países más productivos. Sin embargo, se muestra también que dentro de bloques sí se da la correspondencia entre productividad y tasa de plusvalor.

La Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) en espacios transfronterizos y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

99

Ernesto Pirillo

Si bien la Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) realizada en tiempo y forma es necesaria, en muchos casos no es suficiente. La EIA en contextos transfronterizos no sólo deberá satisfacer los requerimientos legales y de los procedimientos, sino que también servirá para mejorar los proyectos, evitar o reducir impactos, permitir la participación pública significativa y la cooperación y entendimiento entre países vecinos. De cualquier manera, una solución mucho más eficiente sería efectuar el análisis en etapas anteriores de la planificación. Es aquí donde aparece la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). La EAE es entonces, un proceso de integración, en el que se incorporan las consideraciones ambientales en la formulación y ejecución de políticas, planes y programas (PPP) inherentes a la gestión pública y, al igual que la EIA, ayuda en la toma de decisiones. Es, como la EIA, una herramienta para la evaluación de impactos. La EAE busca soluciones en momentos en que aún son relativamente fáciles de encontrar. Tiene que ver con conceptos y valores, más que con cuestiones técnicas o geográficas. Es preciso interpretar que en un proceso de evaluación estratégica se debe asignar mucho valor a los mecanismos de comunicación y a las comunidades afectadas.

Ley de glaciares

La protección de los glaciares

David L. Ind **112**

Luego de presentarse un análisis de legislación ambiental comparada en el nivel global, en este artículo se sugiere que, una vez promulgada la ley 26.339 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Glaciares, la Argentina puede haberse convertido en "el primer país del mundo en contar con un cuerpo legal que específicamente protege los glaciares y su ámbito periglaciario en su calidad de geoforma". Los glaciares y sus áreas periféricas, el ambiente periglaciario y/o el *permafrost* sobre el que se sustentan, constituyen geoformas que cumplen funciones ecológicas diversas, que exceden en mucho la reserva estratégica de aguas. A esa función, por sí sola imprescindible y merecedora de tutela legal, deben agregarse también la biodiversidad, la formación de suelos e incluso se han mencionado indicios de la presunta relación entre ciclos epidémicos y glaciaciones, a tenor de la posible liberación de microorganismos asociada con su fusión. La actividad humana amenaza los glaciares por múltiples vías: la creciente quema de combustibles fósiles es generadora de sedimentos eólicos que, al modificar el albedo de los glaciares, aceleran su fusión; el cambio climático, que es efecto de la misma causa, por vía del incremento de CO₂ en la atmósfera actúa combinadamente incrementando el retroceso glaciario por simple elevación de temperatura media. Es preocupante la ausencia en el debate público acerca de este asunto y las implicancias estratégicas de naturaleza geopolítica que el mismo tiene: la República soporta la ocupación de territorios insulares en los que una explotación de recursos naturales en áreas glaciarias podría tener serias consecuencias para el patrimonio nacional.

Economía y política

El Ingreso Universal de Arrow y Debreu

Nicolás Dvoskin **138**

Podemos afirmar que el devenir del neoliberalismo generó transformaciones mucho más profundas que las reformas institucionales en favor del libre mercado. Estas fueron acompañadas por cambios en las formas de pensar, de expresarse y de comunicarse. El Ingreso Universal recogió los catastróficos resultados del neoliberalismo en materia de indicadores sociales, mas su fundamentación teórica -por no decir su ideología latente- está muy fuertemente embebida en el pensamiento neoliberal, con lo que no la concebimos como una superación de este último sino, por lo contrario, como una forma de expresión maquillada de sus ideas principales.

Elena Chiozza

El Instituto Argentino para el Desarrollo Económico adhiera al duelo por el fallecimiento de la prestigiosa geógrafa Elena Chiozza, acontecido el pasado 8 de enero, a sus 91 años de edad.

Vinculada durante muchos años a nuestra institución, en la cual dictó cursos, y entusiasta difusora de Realidad Económica fue, según destaca el Centro de Estudios Alexander von Humboldt -del que fue nombrada Miembro Honorario- "participó y directora de obras como *La Argentina. Suma de Geografía, El País de los Argentinos* y del *Atlas Total de la República Argentina*, entre otras destacadas publicaciones y recibió el Doctorado Honoris Causa de la Universidad Nacional de Luján y de la Universidad Nacional del Comahue, Argentina".

Nos sumamos a sus colegas y alumnos, quienes en las menciones de estos días, destacan su espíritu de trabajo, su calidad académica y su calidez como docente, cualidades que la convierten en un "ejemplo para las nuevas generaciones de geógrafos".

Instituto Argentino para el Desarrollo Económico

Anticipo

Horacio Giberti: memorias de un imprescindible

Diego Ramírez

Acaba de aparecer el libro "Horacio Giberti: memorias de un imprescindible", de Diego Ramírez, coeditado por el Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, la Universidad Nacional de Quilmes, la Fundación Trabajo, Estado y Producción (FETYP) y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), con la colaboración del Fondo Nacional de las Artes (FNA). El autor cuenta que, luego de la aceptación de Giberti,

Comenzamos la tarea el 9 de febrero de 2008, con el primer registro de audio, y mantuvimos las reuniones al menos una vez por semana hasta agosto de ese mismo año. En total se acumularon unas 40 horas de grabación que dieron como resultado unas 900 páginas de material para el posterior trabajo de edición.

Horacio prefirió de entrada que el formato de sus memorias fuera el de una conversación, en la que procuré intervenir lo menos posible. Un diálogo supone a dos interlocutores equivalentes, y no estaba en mí la idea de equipararme con él. Creo que el resultado es más bien el de una entrevista, y él también hubiera estado de acuerdo con esta definición.

Una segunda etapa que nos propusimos, una vez hecha la primera edición de su relato, consistía en revisar el material del vasto archivo documental que Giberti conservaba y mantenía perfectamente ordenado y clasificado por lo menos desde la década del cuarenta del siglo pasado. [...]

Dadas nuestras limitaciones de tiempo, desde el inicio habíamos estimado que el trabajo podía estar concluido hacia agosto de 2009. En abril de ese año, el material que integraría cada capítulo había sido seleccionado y yo, después de mucho trabajo, había podido concluir el segundo capítulo, el primero en terminarse.

Fui a su casa para leerle el material y aclarar algunas dudas -como ciertas fechas y nombres-. Horacio me dio su aprobación sobre el texto. De dos formas: una, la más previsible, señalándome que estaba conforme con el resultado. La segunda, que confieso no esperaba, fue altamente emotiva. Al escuchar el relato de su propia vida, Horacio se conmovió y revivió aquellos años.

A partir de entonces, avancé con los restantes capítulos, que luego leeríamos juntos, para finalmente completar su testimonio con el material de archivo. No pudo ser.

Horacio, que había cumplido 91 años en enero de 2009, falleció el 25 de julio. [...]

En esta tarea me es imprescindible agradecer la enorme colaboración de personas que contribuyeron a que estas memorias pudieran terminarse. [...]

Por último, una referencia al porqué del título de estas memorias, que seguramente sería otro si hubiera podido decidirlo Horacio Giberti. Esa tarea recayó en mí. Consideré que la vida de Horacio en todos los ámbitos en los que se desempeñó encajaba a la perfección con el concepto que Bertolt Brecht utilizó para definir a los hombres imprescindibles: "los que luchan toda la vida".

RE reproduce seguidamente algunos fragmentos del capítulo X "Un período intenso. 1973-1974"

¿Por qué estaba tan seguro?

Sucedió que toda la izquierda, digamos la JP y demás, se comportó como si ya hubiera una revolución ganada. En realidad, recién había que empezar a conseguir adeptos para una revolución, es decir, convencer a la gente de los beneficios de una revolución. Pero como ellos consideraban que ya estaba ganada la revolución, creían que era cuestión de llegar al Gobierno y actuar, dando por sentado que tenían un gran apoyo popular. Y a mí me parecía que el Gobierno ciertamente tenía un gran apoyo popular, pero no para hacer un programa extremo de izquierda, sino para hacer un programa, tal vez de cambio, pero muy moderado. Lamentablemente, eso se confirmó. Yo, de cualquier manera, me embarqué en el programa porque si bien fríamente pensaba así, también estaba convencido de que si uno no intenta hacer algo, nunca lo hace. Así que valía la pena. Pero íntimamente estaba seguro de que no podría llevarlo adelante. Por eso, incluso fui muy rígido con el Proyecto de Ley Agraria, y no acepté la mayor parte de las modificaciones que pidió la Comisión de Políticas Concertadas. Me decían que aflojara para conseguir el apoyo de todos ellos, y yo me negué a hacerlo. Porque sabía que con el apoyo de todos ellos o sin su apoyo, la ley no se iba a aplicar. Y entonces me pareció que era mejor dejarla así y pasar a la his-

toria, en todo caso, con el proyecto original y no con una modificación que igual no se iba a aplicar. Así que solo acepté algunas modificaciones pequeñas. Por ejemplo, la ley establecía que de acuerdo con la productividad del campo, la expropiación se pagaba en efectivo o en bonos. Los campos de baja productividad recibían muy poco dinero en efectivo y mucho en bonos; y los de nula productividad no recibían nada, simplemente el Gobierno asumía la propiedad de la tierra. Yo acepté una pequeña modificación de tanto por ciento en bonos y tanto por ciento en dinero. Pero eso no variaba el sentido profundo de que si la tierra no cumple la función social, se pierde la propiedad. Yo creo que ese fue el meollo central por el cual fue tan resistida la ley. Nadie lo hizo explícito en esos términos porque no quedaba bien.

¿Alguna vez le confió a Gelbard esa sensación que tenía?

No. Yo creo que si le decía eso a Gelbard, me sacaba a patadas. Me pareció que no lo debía decir. Pero, además, comprendí que Gelbard sinceramente creía en el respaldo que iba a tener la ley, y no era una persona de cambiar de ideas cuando las tenía bien asentadas. Era permeable cuando tenía dudas o quería aprender algo, entonces era muy permeable; pero con las ideas que tenía asentadas era imposible que cambiara.



Horacio Giberti: Memorias de un imprescindible

Diego Ramírez



con el auspicio de



¿Y la CGT cómo respondió en relación a la Ley Agraria?

La apoyaron –creo que a regañadientes– porque era la orden, pero en el fondo, cuando se planteó la gran discusión, se pusieron del otro lado. La CGT tuvo una posición de lo más curiosa. Primero, en la Comisión de Políticas Concertadas, el representante obrero de la CGT aprobó en general y en particular la Ley Agraria, y sacaron una declaración pública de adhesión firmada por el secretario de prensa. Pero cuando en el ínterin las relaciones de fuerza fueron cambiando –seguramente ya había muerto Perón porque ya nosotros estábamos al borde de la renuncia, y López Rega¹ encumbrado– ellos cambiaron su posición. Y entonces la CGT saca otro comunicado diciendo que no puede apoyar el proyecto porque lo desconoce. Lo cual era un absurdo grande como una casa porque su representante lo había aprobado en la Comisión de Políticas Concertadas, diciendo además –en el primer comunicado– que ese era el espíritu del

peronismo. Curiosamente las dos notas estaba firmadas por el mismo secretario.

En realidad yo creo que la CGT, sincera y francamente, no estuvo de acuerdo con el gabinete de Gelbard, ni con su política. Al hablar del gabinete de Gelbard me refiero a un ala política dentro del peronismo de Perón. Del otro lado estaban los viejos dirigentes –diría “comercializados”–, varios de la CGT, y todos esos funcionarios que habían llegado al peronismo simplemente para beneficiarse. Pero en un comienzo, en los grandes lineamientos implementados por Gelbard, nos apoyaban –se oponían en pequeñeces, nada más– porque nosotros habíamos entrado en el gobierno bajo la sombrilla de Perón, que manejaba al movimiento obrero y le impedía oponerse a la CGE, y nos movíamos dentro de toda una cuestión programática formalmente muy aceptada, y además santificada por Perón. La CGT no podía mirar para otro lado.

¹ José López Rega (1916-1989), apodado “el Brujo” por sus inclinaciones al esoterismo, fue el secretario de Perón en el exilio, ministro de Cámpora y luego del propio Perón, cuya muerte lo consolidó como el hombre fuerte del gobierno de Isabel (María Estela Martínez de Perón). Bajo su ala se creó la organización paramilitar de ultraderecha Triple A –a la que se le atribuyen unos 400 crímenes políticos– que sobre el final de los días de poder del temido ministro integraban unos 200 civiles. Hacia mediados de julio de 1975, “(...) políticamente cercado, sin el apoyo del sector militar que había tolerado sus andanzas y las de la Triple A, y que ya intuía y preparaba el golpe del 24 de marzo de 1976, peleado para siempre con los dirigentes gremiales que en algún momento lo habían apoyado, López Rega estaba obligado a abandonar el país”. Amato, Alberto y Braslavsky, Guido. “El día que cayó López Rega”, en Clarín, Buenos Aires, 28/06/1998.

Reflexiones sobre la función pública

Dijo que se propusieron de entrada –aunque después no hubiera tiempo– metas productivas. ¿Cuáles eran los objetivos marcados en la Comisión?

Los objetivos que se señalaban en el documento de la Comisión no tenían mucho rigor en su base. En realidad fueron redactados rápidamente por D'Adamo para avanzar en la convocatoria a la Comisión.

En materia ganadera se intervino en los precios que, como dije, se habían disparado mucho, y tenían efecto inflacionario. El rodeo nacional debía rondar por esos años en unos sesenta millones de cabezas, y en el corto o mediano plazo no había un peligro de falta de stock vacuno. Perón le dijo un día a un periodista que había que llegar a cien millones de cabezas de ganado; y unos días después ese mismo periodista me preguntó: "Dígame, ¿cómo van a hacer para llegar a los cien millones de cabezas?". Yo no sabía cómo hacer porque era una meta absurda, una cosa era aumentar las existencias y otra llegar a semejante cifra. Y tampoco sabía cómo hacer para no desmentir al Presidente; confieso que le di una sanata imposible, dije cualquier cosa.

Por otra parte si bien los precios de la hacienda se habían reducido, seguían siendo favorables

para el ganadero. Desde luego que todos los productores protestaban que perdían plata, pero eso es un folklore: toda la vida han dicho que perdían plata, pero inexorablemente llega un momento en que añoran tiempos pasados, en los que ya aseguraban que estaban en el quebranto. Pero más allá de eso, nosotros creíamos que los precios eran razonables. Lo que buscábamos era un equilibrio de precios entre agricultura y ganadería, y en general con instrumentos conocidos: el crédito, la cuestión impositiva, el asesoramiento técnico.

¿El asesoramiento técnico qué era: aumentar el índice de preñez, mejorar la sanidad?

Claro. Nuestro índice de preñez general es ridículamente bajo –si bien ahora mejoró un poco, sigue siendo bajo–, está en el orden del sesenta por ciento –no mucho más– cuando en las condiciones argentinas debería estar en el ochenta por ciento, y lo cierto es que mucha gente que trabaja bien tiene más de eso. Esa sola mejora implica un aumento impresionante de producción y en un plazo relativamente corto, en muy pocos años. Con la inseminación artificial bien dirigida puede haber un aumento sustancial de las pariciones en dos o tres años como mucho.

¿Y la ganancia de kilo de carne por hectárea?

El manejo en general de la ganadería era deficiente. Creo que

ahora se ha mejorado. Es decir, hay un sector bastante grande –que no es una elite– que trabaja mucho mejor que antes; pero todavía queda una gran rémora, una cantidad de gente que sigue trabajando como hace veinte años, y que es a quienes hay que impulsar para que cambien.

¿Cómo encararon el problema sanitario con la aftosa?

Eso fue un gran despelote. Yo creo que por primera vez se hizo un control verdaderamente efectivo de la eficiencia de las vacunas, y se llegó a la conclusión de que eran muy malas. Creo que no producían mala vacuna deliberadamente sino que como descuidaban las técnicas de elaboración, las vacunas eran poco efectivas. El organismo que las aprobaba, el Senasa, aplicaba una forma tradicional de verificación: se inyecta la vacuna a un grupo de animales –a un grupo se lo vacuna y a otro no– después a todos se les inyecta el virus de la aftosa, y luego se ve qué cantidad de animales se infectan y qué cantidad no. Esas mismas pruebas hechas por nosotros en nuestro gobierno llegaron a la conclusión de que el ochenta por ciento de las vacunas no eran efectivas. Todos los ensayos que hicimos nos daban esa cantidad absurda de ineficiencia; entonces se decomisaba toda la partida, lo cual produjo un importante déficit de vacunas –que de todos modos tampoco servían–. Esto generó un problema a los laboratorios que pusieron el grito

en el cielo y se agarraron de cualquier argumento, como por ejemplo que no podíamos intervenir porque éramos “juez y parte”. Pero claro que detrás de eso se movía mucha plata.

¿Y los productores qué decían?

Bueno, ridículamente, por ejemplo la Sociedad Rural y las entidades tradicionales –escandalizados también– apoyaron a los laboratorios. Decían que nosotros creábamos un problema porque no podían vacunar a los animales. Eran vacunas que por otra parte pagaba el productor y no servían para nada. Una cosa verdaderamente absurda. Nunca entendí por qué tomaron esa posición –salvo por puro gorilismo, para golpearnos a nosotros– porque afectaban sus propios intereses. Se armó un escándalo tan grande que Gelbard se asustó –porque llegaron a cuestionar el procedimiento de la verificación de las vacunas– y, en contra de lo que me pareció razonable, estableció una comisión de notables para que estudiara el caso. Esa comisión estaba encabezada por (Bernardo) Houssay que en mi opinión –por más Premio Nobel que fuera– no tenía capacidad para juzgar una vacuna de aftosa. Pero lo que quería Gelbard era nombrar una comisión absolutamente incuestionable en su capacidad técnica que dictaminara si el proceso de análisis era bueno o no.

Cuando se armó este lío y empezaron a aparecer solicitudes en

contra del procedimiento de verificación, nuestros funcionarios del Senasa se achicaron, se asustaron y cedieron a la presión; eran incapaces de mantenerse en la posición, preferían decir que era una farsa lo que habían hecho. Camberos y yo estuvimos con ellos —él les dijo de todo, porque además me los había recomendado— y para mí fue un momento muy fulero porque, si bien yo no los conocía, los había respaldado. Además me parecía que eran honestos y eficientes técnicamente, pero desde el punto de vista ético, digamos, aflojaron un poco.

¿Y ellos reconocieron el error?

Nadie reconoce el error, pero aceptaron cabizbajos los reproches de Camberos, que no fueron pocos. Y luego, siguieron en los cargos porque analizamos que si los sacábamos a ellos, a quién poníamos..., y además no era bueno sacarlos a ellos en el momento en que se nos objetaba. Es lo de siempre: cuando a un funcionario se lo objeta, si uno lo saca, da la razón.

¿Cómo terminó el asunto?

No terminó; cuando nosotros renunciábamos, todavía se estaba debatiendo. Pero lo cierto es que a partir de entonces los laboratorios —si bien protestaron y se asustaron— cambiaron sus equi-

pos, se modernizaron y trabajaron bien, y empezó a producirse una vacuna relativamente eficiente. Y entonces se empieza a notar una mejora sensible en las curvas de infección de los animales. Luego, la Argentina llegó a ser un país sin aftosa vacunando. Por otra parte, las vacunas fueron evolucionando también. El INTA hizo la vacuna oleosa, que es más efectiva y con un período de protección más amplio. Con el tiempo, la Argentina llegó a ser también país libre de aftosa sin vacunación, pero eso fue un disparate.

¿Por qué un disparate?

Fue un disparate porque verdaderamente había todavía posibilidades de infección. En la Argentina, si no se combate la aftosa en los países limítrofes, es muy difícil mantener la sanidad interna. Primero por el contrabando —donde la cuarentena del animal no se respeta— y luego porque, aunque no hubiera contrabando y en las aduanas se controlara bien, el virus es fácilmente transportable por las personas, en los zapatos sin ir más lejos. De manera que si la aftosa está generalizada en los países vecinos es muy difícil contenerla en la frontera. Claro que un disparate mayor fue que el gobierno negara después los focos de aftosa.²

² La declaración del estatus de país libre de aftosa sin vacunación fue en mayo de 1999, último año de gestión de Carlos Menem. Comenzó a regir un año después durante la presidencia de Fernando de La Rúa, cuyo secretario de Agricultura era Antonio Berhongaray. Apenas seis meses gozó la Argentina del estatus sanitario ya que el virus ingresó al país —presumiblemente por un contrabando desde Paraguay—

Chile tiene la categoría de país libre sin vacunación.

Pero Chile tiene una barrera natural como la cordillera con la que es fácil combatir el contrabando porque solo pueden entrar animales por los pasos; y el límite norte es un salitral por donde es difícil llevar a los animales con arreo. Lo mismo ocurre por ejemplo con Panamá con respecto a Colombia. Colombia es un país con aftosa y Panamá está libre de aftosa, pero la única posibilidad de entrar en Panamá por tierra es pasando por los pantanos del Darién, una zona extremadamente pantanosa donde no se puede arriar animales; entonces, a pesar de que hay aftosa en territorio limítrofe, Panamá está libre del virus.

Estados Unidos y México se libraron de aftosa. México es un caso curioso. Hace muchos años hizo una muy buena campaña de lucha anti-aftosa con vacuna argentina, una campaña muy

enérgica, donde además se usó rifle sanitario. A los animales que tenían aftosa los mataron, e incluso mataron a unos cuantos veterinarios. Hay un monumento en México que recuerda a los veterinarios caídos en la lucha anti-aftosa, porque los productores se la agarraban contra ellos.

Dijo antes sobre las autoridades del Senasa: "si los sacábamos a ellos a quién poníamos". Es una duda que aflora cada vez que habla de una designación, y que no es la primera vez que escucho de alguien que ha participado en un gobierno. ¿Tan difícil es nombrar funcionarios políticos?

Es que en realidad para gobernar en serio se necesita tener un gran equipo de gente. Generalmente se piensa que un partido asciende al gobierno y tiene un grupo político que lo rodea, y con eso es suficiente. En realidad, en los países modernos se necesita un gran equipo técnico que viabilice las ideas políticas

y rápidamente se propagó en un rodeo inerte. La primera reacción del gobierno fue la de negar la aparición de focos de aftosa, ante el temor del cierre de los mercados internacionales. La misma oposición peronista vaciló también sobre los rumores cada vez más intensos que aseguraban la reinfección del rodeo nacional en la inteligencia de preservar los principales mercados internacionales. Tras negar que se estuviera vacunando el ganado clandestinamente, el entonces vicegobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, declaraba: "Este tema de la aftosa y de la vacunación no es un problema de corrupción o de coimas. No es un tema moral, es un problema de posibilidades comerciales. No está en juego la ética". Nasif, Carlos E. "Berhongaray y Solá negaron que se vacine contra la aftosa", en La Nación, Buenos Aires, 30/08/2000. Todo se derrumbó en marzo de 2001 cuando las autoridades no pudieron ya ocultar el hecho. La crisis por la actividad viral duró hasta octubre de 2002. Luego la Argentina recuperó el estatus de país libre de aftosa pero con vacunación. Tras el episodio se repitieron dos focos de actividad viral, uno en 2003 en la provincia de Salta, y el segundo en 2006 en la provincia de Corrientes.

—y que incluso diga si ciertas ideas son viables o no— y que, además, ese equipo no solo tenga capacidad técnica sino también honradez política. Yo puedo tener el mejor sabio como colaborador, pero si políticamente no comparte mis ideas, subrepticamente me lleva la contra o no hace lo que debería hacer. Por entonces faltaba —y creo que no hay todavía ni remotamente— una cantidad suficiente de técnicos buenos y comprometidos políticamente, como para servir de apoyo pleno a un gobierno que quiera hacer cambios profundos. Porque los cambios profundos no son solo políticos, sino que necesitan casi siempre una base técnica.

¿Cree que esa carencia, aún hoy, es uno de los problemas clave de la Argentina?

Sí. De cualquier manera, insisto, los cambios hay que intentar hacerlos aunque uno no tenga la cantidad suficiente de gente, pero partiendo de que es una debilidad. Remontar eso cuesta trabajo porque a veces —sin querer— se mete la pata terriblemente; y cuando hay que luchar contra intereses creados, cometer un error se paga muy caro.

Volviendo a lo estrictamente ganadero: los problemas y los cuellos de botella entre producción y precio persisten. Incluso se sigue hablando de falta de transparencia en la comercialización; y, de hecho, el rodeo se mantiene en el mismo nivel —o menos— que

hace treinta años. ¿Es tan complejo de resolver este problema? ¿Tiene que ver con la carencia de funcionarios que señala?

En realidad, cuando uno se pone a pensar, los problemas de ahora son prácticamente los mismos que teníamos hace treinta años, tan poco hemos avanzado. Eso podría disparar una resignación: “Bueno, esto no tiene arreglo”. Pero yo creo que la única salida es pelearla. Lo que pasa es que en nuestro país generalmente los politizados actúan y los no politizados se quedan en su casa. Y suele suceder que los buenos técnicos son no politizados, y que los politizados no confían en los técnicos, o les parece que solo son cuestiones políticas, no técnicas.

¿Hay un problema de comunicación entonces?

Hay un problema de comunicación, y un problema de formación. Pienso que en muchas carreras se forma a la gente para el ejercicio profesional individual, y no para el ejercicio social. Por ejemplo, en Agronomía ahora es cada vez más común que se piense en un ingeniero agrónomo al frente de una empresa o asesorando empresas; no se piensa en un ingeniero agrónomo en la función pública con obligaciones sociales.

De allí la importancia que tiene la política estudiantil, como primeros palotes en la formación política para el que va a ser un técnico...

Sí. Yo entré en la vida política vía actuación estudiantil, y creo

que es la vía natural lógica y que hay que fomentar. Ahí uno se va formando y además va siendo un miembro activo de esa propia universidad. Se cometen errores porque en general la gente joven quiere lo perfecto, no se resigna a lo posible, y me parece bien. Pero es bueno que uno se forme en la vida política incluso ya en el colegio secundario, que ya haya centros de estudiantes, son pasos que se van dando, aun con todos los errores que se cometen a esa edad, porque generalmente los muchachos son demasiado extremistas o simplistas. Si uno no comete errores de joven los comete de grande que es mucho peor, porque de joven se tiene poca capacidad para modificar las cosas. Pero si se comenten los mismos errores de grande, cuando se tiene capacidad para modificar las cosas, ahí viene lo trágico.

¿Esta desconexión entre lo político y lo técnico puede ser una de las resultantes de la historia del siglo XX en la Argentina, con interrupciones recurrentes en los gobiernos democráticos?

Sí. Yo creo que casi siempre los estudios universitarios se orientaron —como decía— a formar profesionales en el ejercicio individual de la profesión, y no profesionales que pudieran servir en la función de Gobierno. Y eso me parece que es muy serio. Sobre todo en la Universidad Pública. En las privadas tiene más sentido, y para algo se crearon; además les con-

viene tener equipos formados dentro de sus ideas. Pero la Universidad Pública creo que tendría que orientarse fundamentalmente a cubrir el déficit que señalaba, y lamentablemente no ocurre así. Entonces faltan profesionales con una formación que les permita desempeñarse con el compromiso que exige la función pública. Desde luego que una vez que uno entra en la función pública tiene también que hacer una carrera y capacitarse, pero si uno no tiene un mínimo de conocimientos empieza mal; se supone que si uno entra en la función pública ya debería tener una formación mínima —que en este momento difícilmente existe—. Y si uno quiere una política dirigista tiene que tener buenos dirigentes, que no solo estudien políticamente las cosas sino que aporten las posibilidades técnicas reales para lograr objetivos. Hay que decir también que los partidos políticos padecen ese déficit, deberían ser formadores de opinión y hoy son receptores de opinión. En general los partidos hacen una encuesta, si tienen plata, y luego obran en función de lo que allí se recoge. Yo creo que un partido político tiene que intentar orientar a la gente en una determinada corriente, que puede ser mayoritaria o minoritaria o lo que fuere, no tomar automáticamente lo que dice la mayoría y aprobarlo. Ahí hay un déficit muy serio.

Volviendo al tema ganadero, ¿cómo cree que debería encarar-

se la política ganadera y de carnes, un problema que no debería ser tan complejo y que no tiene solución en décadas?

Hay un interesante trabajo que hizo AACREA —que no se pueden calificar de izquierda ni mucho menos— que estudia las deficiencias de los procesos en la producción de carne en todas las etapas. Allí se analiza desde la producción de ganado hasta la venta de carne minorista, y se señalan las deficiencias que tiene cada uno de los integrantes de la cadena —no deficiencias estructurales sino relativamente instrumentales, salvables en el corto plazo— y el trabajo cuantifica lo que se puede ganar corrigiendo esos errores. Se llega a una conclusión fabulosa de varios miles de millones de pesos.³ Creo que la pérdida representaba algo así como un veinte o treinta por ciento del precio del producto final. Eso quiere decir que podríamos vender carne al público más barata, pagándole el mismo dinero al ganadero productor. O bien podríamos aumentarle mucho el precio al productor sin aumentar el precio de la carne al consumidor. Creo que si hubiera

una voluntad política de llevarlo a la práctica, desde un punto de vista instrumental eso podría hacerse.

Al no ser cuestiones estructurales, habría un cambio bastante rápido...

Muchas de las deficiencias en cierto sector de la industria frigorífica se pueden corregir simplemente por la vía de los inspectores —que revisan la sanidad pero descuidan a lo mejor otros aspectos—; otras requieren ciertas medidas de gobierno, porque hay mucha gente que aunque se les demuestre que pueden ganar más, prefieren ganar lo mismo con tal de no cambiar. Si aun con la deficiencia se gana más o menos bien “para qué me voy a romper el coco entrando en unas técnicas que no conozco mucho”; sobre todo cuando esa mayor ganancia puede estar sujeta a un perfeccionamiento técnico, estudiar más o contratar gente.

En una palabra, invertir.

Invertir, sí. En definitiva una falta de eficiencia operativa se paga con costos altos. Lo que pasa es que quienes son reticentes al

³ El estudio de la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agropecuaria (AACREA) realizado por Fernando Canosa en 2006 desnudó con números la ineficiencia. Desde el campo hasta los frigoríficos la pérdida representaba \$1.635 millones. El desposte en supermercados y carnicerías (en lugar de frigoríficos con ciclo más eficiente) arrojaba un costo de \$690 millones extra. La distribución de carne bajo el esquema de la media res, en lugar de cortes, daba una pérdida de \$650 millones. Una mala comercialización de subproductos (grasa, sangre, cuero, huesos) dejaba un saldo negativo de \$297 millones. Todas esas fallas inherentes a la cadena de ganados y carnes, y la responsabilidad del propio sector, generaban un costo adicional de \$3.272 millones.

cambio, transfieren el alto costo fruto de su deficiencia al consumidor; es más cómodo transferir los costos que bajarlos.

Eso requiere un cambio de mentalidad, ya en sí mismo revolucionario...

Aunque parezca tan elemental sería revolucionario efectivamente, y sin dudas tendría grandes resistencias aun de aquellos que pueden ser los beneficiarios. En realidad, cuando la gente se resiste a adoptar nuevas técnicas, está perjudicándose a sí misma. Incluso se ha llegado al absurdo de gente que se resiste a vacunarse –que es mucho más serio que ganar menos–. Por eso, una política en la dirección que estamos hablando tiene que tener ciertos aspectos: conviene explicarle a la gente el porqué de las cosas, pero hay veces en que no basta la explicación, hay que aplicar medidas coercitivas –coercitivas en el buen sentido, no que se le ocurran a un funcionario arbitrariamente sino que apunten en beneficio de la comunidad– porque si confiamos solo en que la gente de por sí va a cambiar, no funciona.

La política de carnes

¿Cuáles eran las principales directivas a cumplir desde la JNC?

La decisión era transparentar los mercados –tanto el de carnes como el de granos, pero en las

carnes posiblemente hubiera más urgencia– y mantener un nivel de precios razonable: que los productores pudieran producir pero que los consumidores también pudieran consumir. Esas, digamos, eran las líneas orientadoras y para todo. Hay que recordar que la JNC era un organismo que funcionaba con un directorio donde el control no lo ejercía el Estado sino que estaba en manos del sector privado. Cuando asumimos el gobierno en el 73, modificamos por ley la constitución del directorio –al igual que en la JNG– de manera que el control del organismo pasó al sector público. Entendíamos que las Juntas eran instrumentos de gobierno que no debían ser conducidos por las empresas privadas interesadas en el negocio. Entonces ya Valente trabajó en una JNC muy distinta a la anterior, con capacidad de dirección. La otra modificación importante fue que se ampliaron las funciones de la JNC para la intervención en el mercado interno. La Junta anterior se interesaba más por el comercio exterior, mientras que el mercado interno quedaba liberado un poco a su suerte, que es decir controlado por intereses económicos muy fuertes. Pero a partir del 73 se puso énfasis en el mercado local porque interesaba controlar el precio interno de la carne por el impacto que tenía en la inflación. Esa fue posiblemente una de las causas que le costó la vida a Gastón Valente: el ataque le vino

después de una muy intrincada discusión con uno de los gremios que nucleaba a los intermediarios matarifes.

De modo que en la JNC el acento se puso en reordenar el comercio interior, pero quedó inconcluso. Y después se desbarrancó.

¿Y en la comercialización cómo intervenía, cómo operaba?

Bueno, fundamentalmente en fijación de precios. También en la reglamentación de las comercializaciones, en las tipificaciones, en los aspectos que ordenan una comercialización, que son distintos de aquellos que fijan o determinan precio. Se intervenía en las dos cosas, pero especialmente en los precios. En realidad, la reglamentación existente era bastante buena en cuanto a la tipificación y otras cosas, pero era débil en materia de contrarrestar los oligopolios.

¿Compraba hacienda la Junta?

No llegó a hacerlo, pero tenía la facultad. Algunas veces se amenazó con comprar hacienda pero a sabiendas de que era un amague que esperábamos que motivara una reacción en el mercado; nuestro temor era que si teníamos que materializarla qué íbamos a hacer con la hacienda.

Con la modificación hecha a la JNC empieza la gran pelea por el precio del ganado, la reglamentación de los mercados, la participación de los matarifes, el encauzamiento de los frigoríficos, toda esa

política ganadera. Que era más o menos la de siempre, solo que ordenarlo era una tarea enorme. Simplemente ordenar el comercio interno es una hazaña desde la función pública porque hay todo un sistema enquistado en donde se mueve mucha plata y no es fácil intervenir. Hay una concentración de pocos grupos en cada uno de los segmentos de la cadena. Después de esa primera etapa, luego de la muerte de Valente, ya con Pereda, el problema inflacionario empezó a estallar en el precio de la carne.

¿Por qué es tan difícil de solucionar ese problema en el mercado de carne?

Desde luego que es un negocio donde corre el dinero y hay muchos intereses. Pero también creo que no hay una voluntad política para solucionarlo. Pienso que además de los intereses económicos, hay todo un aparato de comercialización —en los granos, en la carne, en las hortalizas, en las frutas— que tiene enormes vicios y donde hay grupos muy sólidos que concentran las maniobras. Y tradicionalmente se toma esa posición: “¡Qué le vamos a hacer!”.

¿Es una cuestión de desidia meramente?

Se mezcla la desidia y el temor. Por otro lado, aunque no me conste, uno se pregunta por la connivencia de intereses. En algún momento empecé a pensar si es posible que por indolencia, por no

querer meterse en un problema complicado, no se haga nada. Por ejemplo, la idea de vender la carne en trozos a salida del frigorífico en lugar de la media res, es difícil de aplicar. Tiene sus bemoles, los carniceros y muchos mayoristas de la carne van a declarar una guerra sin cuartel: es la desaparición en buena parte de su función y la pérdida de su negocio. Aclaro que estamos hablando de una cosa relativamente chiquita en la actividad de la carne. Hay cosas mucho más gordas que sanear. En aquel tiempo —y supongo que también ahora— la faena de ganado y la comercialización en negro tenían un volumen nada despreciable.

Es decir, hay una mezcla de intereses que van desde el temor de funcionarios de turno a posibles casos de complicidad. Yo, en muchas oportunidades, no solo en mi paso por la Secretaría sino mucho antes y mucho después, encontraba increíble esa respuesta: “Fue siempre así, ¿cómo lo vamos a cambiar?”.

Un ejemplo, pero en frutas y hortalizas, fue cuando se constituyó el nuevo Mercado Central: se discutió un año entre los distintos grupos de interés. El objetivo era sanearlo, cambiarlo, transparentar la comercialización, pero lo cierto es que en el Mercado Central de ahora ocurre más o menos lo mismo que antes. La idea era muy buena porque se iba a concentrar allí toda la comercialización del gran Buenos Aires —que luego

funcionaría como un centro de difusión— y así, al concentrar en un ámbito público, con remates públicos y demás, se saneaba la comercialización, la cuestión impositiva; entonces, se facilitó la instalación de agencias de los bancos para que la gente que comercializaba no tuviera ni siquiera que moverse, podía depositar, sacar dinero o lo que fuera, en las sucursales ahí. Pero eso implicaba que iban a desaparecer todos los mercados mayoristas que había “periféricos”, y que iba a terminar un gran margen de comercialización abusivo. Traducido al mercado de carnes, estos mayoristas se asemejan a la figura de los matarifes, que no son económicamente chiquitos, y son audaces en sus arremetidas. Al final, esa gente fue pervirtiendo el Mercado, e impidió que se cumpliera con sus funciones originales. Y casi tácitamente se acepta que siga un sistema tan malo como el anterior.

Otra idea que había era hacer una tipificación de frutas y hortalizas, lo que permite un remate sin presencia de la mercadería: uno puede vender tomate y lechuga, de clase tal y cual, directamente sin verla porque rige un criterio de tipificación conocido por todos. En cambio, las clasificaciones que rigen ahora son las que hacen los propios intermediarios, generalmente en su beneficio, y además en una forma que no admite intervención oficial, porque son categorías vagas. Han establecido



que la “manzana especial” es “especial” porque lo dicen ellos, no hay una definición precisa acerca de los requisitos que debe cumplir. De manera que el sistema se presta también para que al comprar se pague una calidad por otra. Cierta vez tuve una circunstancial relación con un puestero del Mercado, así se les llama, que

estaba en sociedad con otro. Y un día me dijo con la mayor naturalidad: “Y claro, al principio tuve que tragármelo bastante a mi socio, si no, no podía capitalizarme”, creo que sirve de ejemplo.

¿Esa política de precios máximos para la hacienda cómo se complementaba con el aumento de la producción?

Bueno, en ese momento el aumento del rodeo no era tan acuciante como ahora. Es decir, la producción de ganado que había, sin duda alguna era conveniente aumentarla, pero no se creaba el cuello de botella que puede haber ahora, cuando verdaderamente el saldo exportable es poco. Lo que pasa es que actualmente las exportaciones de carne juegan un papel muy pequeño en la balanza comercial y antes jugaban un rol muy importante. Entonces, que faltara hacienda en esos años era un problema crítico, en cambio ahora se puede resolver en forma más drástica cerrando la exportación. Yo no digo que esté bien cerrar la exportación, sino que antes eso era directamente imposible. Pero como ahora la exportación de carne no gravita del mismo modo, si se cierra la exportación, la balanza de pagos no se altera. Pero reitero, no había una inmediata limitación en cuanto al stock de cabezas.

¿Pero en el mediano o largo plazo se iba a producir?

Sí, sí, desde luego, a largo plazo sí.

Porque a precios contenidos obviamente el consumo iba a avanzar y además había aumentos salariales.

El consumo era más alto que ahora: debía de estar en ochenta kilos anuales por habitante, por lo menos. Y si consideramos las otras carnes, puede que a cien kilos por persona. Igualmente en

ese momento el rodeo era alto porque precisamente los precios habían impulsado a la ganadería enormemente, en detrimento de la agricultura.

Otra institución que existía en aquellos años era la CAP (Corporación Argentina de Productores de Carne) que tuvo su lugar en la polémica del negocio de la carne.

La CAP justamente se intervino cuando asumimos el gobierno. La CAP estaba en una de las tantas situaciones de disputas en cuanto a su manejo y la forma en que estaba exportando, porque en rigor –y así lo puso en evidencia la intervención– la CAP hacía exactamente lo mismo que hicieron los frigoríficos en la primera mitad del siglo veinte: declaraba un precio y vendía a otro.

La CAP se crea en la década del treinta, poco después de la JNC, precisamente la ley de la Junta abría la posibilidad de crear la CAP. Pero no una sola CAP, podía haber un número ilimitado de CAP, solo que nunca hubo más que una. La idea original era que a través de la CAP los ganaderos comercializaran la hacienda, faenaran y exportaran; en algún momento se pensó en abrir también carnicerías pero eso no prosperó. Se constituyó como una especie de cooperativa cuyos recursos se originaban en una retención del uno o uno y medio por ciento de la venta del ganado. Cada ganadero tenía acciones y

las autoridades de la CAP se constituían por asamblea de accionistas. Vale decir, la CAP era una entidad de los ganaderos, y manejada por ellos mismos; el Estado allí no tenía un asiento ni decisión. Sí tenía capacidad de intervención y, de hecho, la CAP fue varias veces intervenida. Pero el sistema de decisión asamblearia era del tipo cooperativo: un hombre, un voto. Después de unos años, por influencia de los grandes ganaderos se reglamentó el sistema de votación de accionistas, y se desfiguró totalmente el sentido anterior. Entonces se dividieron en clases de accionistas conforme a categorías donde el grupo de la SRA y de CRA se aseguraran el control de la CAP frente a pequeños ganaderos que se habían incorporado en forma relativamente creciente. Estos últimos eran chacareros —provenientes de FAA y Coninagro— que habían prosperado en agricultura, pasaron a ser propietarios y habían incursionado en la actividad pecuaria generalmente con explotaciones mixtas.

¿El funcionamiento de la CAP como empresa testigo operaba en función del mercado externo, interno o de ambos?

En principio solo se ocupó del comercio exterior, pero a partir del 43 —con una modificación por decreto del gobierno de facto— cuando aparece la figura de Perón, se encarga a la CAP un plan de abaratamiento para

fomentar el consumo interno de carne. Hasta ese momento la CAP había servido para demostrar qué precio podían pagar los frigoríficos al ganadero en relación al mercado externo, pero el ingreso al mercado interno ataba un poco de manos a los hacendados porque ya la CAP —como un frigorífico— debía vender la carne a un precio relativamente bajo para consumo popular. Esto se acentuó más en 1946, cuando Perón llegó a la presidencia. Pero luego del golpe del 55 se volvió la mirada al mercado externo, incluso la CAP constituyó una sociedad inglesa. En el 56 se volvió a la liberación del comercio de carnes, y las exportaciones al Reino Unido se liquidaban, a los fines fiscales, bajo el régimen de consignación. Se abonaba un porcentaje de un valor estimado de la carne, y las autoridades argentinas tomaban como referencia la cotización en el mercado inglés (Smithfield) que era controlado por los importadores con posibilidad de manipular el precio. En conclusión, el precio declarado a los fines fiscales era inferior al real. Y en esas operaciones participaba la CAP que gozaba de un cupo en el Comité de Fletes para enviar carne al Reino Unido. En definitiva, había una modalidad similar a la de la época de Lisandro de la Torre (para evadir impuestos) solo que ahora la CAP funcionaba como un frigorífico manejado por los ganaderos. De manera que el destino para el que

había sido creada la CAP de ser una empresa testigo de los frigoríficos –que siempre ocultaban sus balances– que pudiera mostrar cuáles eran los costos de la producción, y verificar que a determinado nivel de costos la empresa funcionaba, desapareció.

Por la inserción de los productos más chicos en la actividad ganadera, tanto las cooperativas como la Federación Agraria empezaron a interesarse mucho en el problema de las carnes, paralelamente a su ingreso en la CAP. Hubo grandes y reñidas votaciones a lo largo de varios años –que es un poco lo que relato en la edición actualizada de la *Historia económica de la ganadería argentina*–, hasta que en 1964 los representantes del cooperativismo –incluida la FAA– llegaron a tener el control de la CAP; Volando fue incluso uno de los que tuvo mucha participación. Después de toda esa larga lucha para sacarle el poder a la Sociedad Rural –que en realidad manejaba la CAP en forma bastante armoniosa con los frigoríficos– se suponía que surgiría una nueva CAP en manos del cooperativismo. Pero increíblemente terminaron haciendo lo mismo que los frigoríficos.

Al final se produjo la intervención, y se abrió una investigación judicial durante uno de los gobiernos militares, antes del 73. Fue un largo proceso que concluyó en 1977 cuando se le impuso a la

CAP una fuerte multa por evasión de divisas en los años sesenta. Incluso ya durante la última dictadura militar hubo una larga discusión acerca de qué se hacía con la CAP, hasta que finalmente se liquidó.

Política de granos

¿En cuanto a la política de granos y la JNG cómo se manejaron?

Con la JNG pasaba más o menos lo mismo que con la JNC –aunque tienen un origen distinto–, funcionaba bien en cuanto a las normas de comercialización, pero en materia de fijación de precios era distinto a la JNC.

En realidad, muchos años antes de que se modificara la ley y se estableciera la Junta Nacional de Granos y de Carnes con ese nombre, existió una Junta Reguladora de Granos que era la que fijaba los precios, y la Comisión Nacional de Granos y Elevadores era la que normaba el sistema de comercialización. Luego, las dos cosas pasaron a estar integradas en la Junta Nacional de Granos.

En el 73, para el caso de los granos se adoptó una política de comercialización estatal, lo que –como dije antes– no se llegó a hacer con la carne. El Estado compraba los granos a un precio que fijaba el gobierno, en función de una política, y los exportaba mediante convenios bilaterales donde el precio ya lo dictaba el mercado internacional. Para con-

cretar esa exportación se utilizaba el aparato comercializador existente pagándole una comisión a las empresas cerealeras. Es decir que esas firmas pasaron a ser agentes de exportación en lugar de exportadores; se utilizaba su infraestructura y se les pagaba por ese servicio, pero el manejo del dinero era estatal.

¿Y en función de qué se fijaba el precio?

Nosotros –no sé si bien o mal– estudiábamos los costos empezando de abajo, se llegaba así a un precio razonable que aseguraba una rentabilidad. Es claro que cuando la comercialización era estatal no era cuestión de estudiar márgenes sino de estudiar la conveniencia frente al mercado, que es algo más complejo. Sobre la base de los costos y el precio internacional estaba la banda dentro de la cual teníamos que fijar precio. Pero al ser la comercialización estatal, tanto las ganancias como las pérdidas –producto de subas o bajas de precios internacionales– las absorbía el Estado. Con la carne eso no ocurría, allí la pérdida o la ganancia la tomaba el sector privado.

No hacía mucho que se había pasado del sistema de grano embolsado a la comercialización a granel, y todos los elevadores eran estatales. El sistema a granel exigía una gran capacidad de almacenamiento en silos, y había un déficit enorme de almacena-

miento fruto de la demora en abandonar el sistema de bolsas. En ese tiempo habría una capacidad de acopio total que rondaría la cuarta parte de la cosecha, y además una insuficiencia en el transporte, generalmente en ferrocarril, que era un flete más barato que el camión, que era privado.

¿Quiere decir que la fijación de precio para el grano podía ser un poco más baja aun porque el costo del transporte era menor?

Sí, y además los ferrocarriles eran estatales, entonces se podía establecer un flete más caro o más barato, no tanto en función del costo del transporte, sino en función del objetivo económico. En cambio los camiones –como es el transporte mayoritariamente ahora– eran todos de propiedad privada y no se podía manejar la tarifa. Ese instrumento de transporte barato hoy se perdió por la privatización. El famoso asunto de que los ferrocarriles estatales son deficitarios, es relativo. Primero, que en todo el mundo los ferrocarriles son bastante deficitarios aun cuando sean particulares, y después que en última instancia el flete caro o el flete barato hay que compararlo teniendo en cuenta, no el flete en sí, sino el efecto en la economía global. Porque un flete barato que estimula una mayor producción compensa en términos agregados la pérdida que puede surgir del flete barato. Es muy simplista considerar aisladamente el déficit o la ganancia

—en este caso del ferrocarril— si no se tiene en cuenta el análisis económico en su conjunto.

¿Y cuáles fueron los problemas principales que debió afrontar esa JNG?

El grueso de los problemas estaba lisa y llanamente en la fijación de precio para comprar al productor. Los precios de exportación, al chacarero le interesaban poco; le importaba el precio que le iban a pagar a él. Ahí siempre tuvimos conflictos, tuvimos permanentes protestas porque cualquier precio que se fije, para los productores es bajo.

Pero creo que, en general, la política agropecuaria que seguimos nosotros, aun con precios dirigidos, no fue mala. Años después, el Banco Ganadero creó una sección especial de estudios que, durante una década aproximadamente, realizó informes anuales con el valor de la producción y su comparación retrospectiva. Y ahí se ve claramente que, si bien fue escaso el período en que estuvimos, durante ese tiempo aumentó mucho el valor de la producción agropecuaria; así que nuestra política tan mala no era. También aumentó el valor de la tierra, lo cual indica que aquello que nos endilgaban de que introducíamos inestabilidad, que se desalentaba la inversión, era falso. Un poco lo que se dice ahora.

De ese estudio surge además otra cosa. Durante nuestro gobier-

no aumentó proporcionalmente mucho más el valor de la producción agropecuaria en las áreas no pampeanas que en las pampeanas. Y fue así porque nosotros seguíamos una política deliberada de precios para favorecer a las regiones extra-pampeanas, que considerábamos que estaban relegadas; eran las regiones marginales, y diría más que marginales. Se dio, por ejemplo, el caso del algodón, que me produjo una larga discusión con un muchacho de las Ligas porque él consideraba el precio insuficiente; y resultó que la superficie sembrada aumentó en esos años, con lo cual el precio no debía de ser tan malo. Esa política deliberada se refleja claramente en este estudio del Banco Ganadero. Así que yo puedo decir con una base estadística —y una estadística no generada por el gobierno— que aumentó el valor de la producción agropecuaria y que aumentó más el valor de la producción agropecuaria extra-pampeana, es decir que se había iniciado un proceso de redistribución del ingreso.

En cuanto a la política exportadora, ¿cómo se definían los destinos?

El comercio se hacía generalmente por convenios bilaterales que llevaba a cabo la JNG en representación del gobierno argentino. Pero los contratos internacionales se hacían a nivel ministerial; no era en el ámbito de la Secretaría de Agricultura donde se efectuaban esas misiones.

En realidad, fue un objetivo general de aquel gobierno abrir las relaciones comerciales, especialmente a toda la Europa Oriental, el bloque soviético, el tercer mundo y Cuba, que eran países o regiones que estaban en expansión. Eran todos mercados que ya se veía que se iban a expandir mucho más que los tradicionales. Todo eso era parte de una política oficial general que no la manejábamos ninguno de nosotros, desde luego. Se amplió el espectro del comercio para llevarlo más allá de los mercados tradicionales. Y en esos países, por su estructura política, no tenían exportadores e importadores privados, de manera que por eso la mayoría de los intercambios eran relaciones de gobierno a gobierno.

Entonces, en esos acuerdos entre países se establecían los productos en los que había interés por comerciar, luego se procuraba establecer convenios determinando cuotas para los productos, y después venía la negociación de los precios, donde intervenía plenamente la JNG. En el caso de los granos la Junta centraba su acción en esas relaciones internacionales y en la fijación de los precios internos —no los fijaba la Junta sino que los precios internos los fijaba un decreto y luego la Junta los ejecutaba— pero desde luego que todo eso tenía detrás una elaboración para establecer el nivel de precios adecuado. El nivel de precios internos era inde-

pendiente del nivel de precios externos, los precios internos se manejaban en función precisamente de lo que convenía desde el punto de vista de la rentabilidad de los productores pero también de la conveniencia la política, por ejemplo si se quería estimular un cultivo más que otro.

¿Y con cuánta anticipación se pactaban los precios internacionales con la contraparte?

Podía hacerse en cualquier momento del año según encontráramos la contraparte, ya fuera antes, durante o después de la cosecha.

Y la fijación del precio al productor, ¿con qué anticipación se hacía?

Procurábamos hacerla con cierta anticipación al momento de siembra para que los chacareros, los agricultores, pudieran planificar el uso de su tierra. De modo que al momento de sembrar sabían cuál iba a ser el precio que iban a tener por la cosecha. Por eso había desaparecido el mercado a término, no había incertidumbre con el precio.

¿Y eso generó un conflicto?

Por lo menos visible no. Supongo que no le habrá caído nada bien a la gente que estaba vinculada con el mercado a término, pero no hubo ninguna manifestación exterior en contra. Hoy sería un poco más complicado, me parece.

[...]

La consolidación de la expansión agrícola en la posconvertibilidad*

*Nicolás Arceo***

El complejo agroalimentario posee una incidencia significativa en la economía argentina, la cual se intensificó sensiblemente en el marco de la nueva estructura de precios relativos gestada tras el colapso del régimen de convertibilidad. Sin embargo, a pesar de la notable expansión de la agricultura pampeana, el complejo agroindustrial no presentó un nivel de crecimiento que le permitiera constituirse nuevamente en el motor del desarrollo económico, tal como había acontecido durante el modelo agroexportador. Es más, en el marco de la extraordinaria recuperación económica verificada en la posconvertibilidad, no sólo no lideró dicho proceso sino que su contribución al crecimiento fue por demás escasa, fenómeno que pone en evidencia su incapacidad para liderar un proceso de desarrollo sustentable en el largo plazo.

* Este trabajo comprende la exposición del autor en la mesa de debate “El desarrollo agrario argentino”, organizada por la Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ing. Horacio Giberti” el 8 de septiembre de 2010 en el Centro Cultural Paco Urondo, Facultad de Filosofía y Letras de las Universidad de Buenos Aires.

** Investigador del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) y del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

Introducción

La interrupción del modelo sustitutivo de importaciones a mediados de los años setenta y su reemplazo por un patrón de acumulación basado sobre la “valorización financiera”¹ produjo, a través de la subordinación de la economía real a la evolución de los fenómenos financieros, una transformación drástica de las relaciones económicas y sociales importantes en la economía argentina hasta ese momento, proceso del cual no estuvo exento el sector agropecuario pampeano. Históricamente el uso de la tierra en dicho sector, garantizados los niveles mínimos de rentabilidad, estuvo determinado por la estructura de precios relativos entre la producción agrícola y ganadera. Sin embargo, la reforma financiera de 1977 transformó abruptamente esta lógica de comportamiento, al incluir un nuevo precio en la determinación del uso de la tierra, que no estuvo dado ya sólo por la evolución de los precios relativos entre la producción ganadera y la agrícola, sino entre tres precios: agrícolas, ganaderos y rendimientos financieros.

La ventaja relativa de los rendimientos financieros sobre los precios agrícolas y los ganaderos impulsó, salvo años excepciona-

les, una subutilización del uso del suelo en el largo plazo, cuyo correlato fue la salida sistemática de recursos del sector agropecuario pampeano hacia la actividad financiera. De esta forma, tanto durante la segunda mitad de los años setenta como a lo largo de los años ochenta, se asistió a una contracción simultánea del *stock* de ganado vacuno y de la superficie destinada a la agricultura.

Desde mediados de la década de los noventa, el aumento de los precios internacionales, en un primer momento, y posteriormente la consolidación de un nuevo paquete tecnológico en la producción agraria pampeana posibilitaron el inicio de una etapa de notable crecimiento del área agrícola, la cual sigue vigente en la actualidad. En efecto, a lo largo de la posconvertibilidad (2002-2010) se mantuvieron las tendencias presentes en la actividad agraria profundizándose la expansión del área implantada y de los volúmenes de producción.

En dicho marco, este trabajo tiene por objetivo indagar acerca de las características que presentó la producción agraria pampeana tras el colapso del régimen de convertibilidad a través de tres planos de análisis estrechamente vinculados entre sí. Se debe señalar, que dichos planos de análisis

¹ Sobre las características y la evolución del patrón de acumulación sustentado sobre la valorización financiera (1976-2001) consultar: Basualdo, E. (2006), “Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad”, FLACSO-Siglo XXI, Buenos Aires.

sis se corresponden con las tres secciones en las que está dividido este trabajo.

En primer término, se analiza la relevancia que exhibió el complejo agroalimentario en la economía argentina desde el abandono del modelo sustitutivo de importaciones a mediados de los años setenta. A la vez, se indaga con particular atención el papel que desempeñó dicho sector en una de las etapas de mayor crecimiento económico de la historia de nuestro país, como fue la posconvertibilidad (2002-2010).

En la segunda sección del trabajo se evalúan las principales características que presentó la producción agraria a lo largo de la posconvertibilidad. En particular, se analiza la evolución que registró la rentabilidad en el sector agrario en comparación con lo acontecido durante la vigencia del régimen de convertibilidad. A la vez, se intenta determinar el origen del sensible incremento que se verificó en la rentabilidad, así

como su evolución luego de la derogación de la Resolución N° 125.²

En la tercera sección se realiza una sucinta caracterización acerca de las distintas fracciones del capital agrario que lideraron la expansión de la agricultura pampeana desde mediados de la década de los noventa. En particular, se pretende determinar la incidencia de los capitales extra-sectoriales en dicha producción.

1. La relevancia del complejo agroalimentario en la economía argentina

El abandono del modelo sustitutivo de importaciones a mediados de los años setenta supuso una drástica modificación en la lógica de acumulación en el sector agropecuario, proceso que redundó en una sensible contracción de la ganadería y en una disminución del área sembrada durante buena parte de la valorización financiera.³

² La resolución 125 del ministerio de Economía del mes de marzo de 2008 implicaba el abandono de un nivel de retenciones basado sobre alícuotas fijas a la exportación de granos y su reemplazo por una alícuota móvil en función de la evolución de los precios internacionales de cada uno de los cultivos. Dicha resolución determinaba en los hechos un aumento en el valor de las alícuotas a la exportación de granos, en particular en el caso de la producción sojera. Ante la oposición que suscitó en el ámbito agrario fue derogada a mediados del año 2008.

³ Durante los 17 años que median entre la Reforma Financiera de 1977 y el año 1994, el sector agropecuario pampeano transfirió recursos al resto de la economía a través de las colocaciones en el sector financiero, pasando a ser la renta financiera un componente relevante de la tasa de ganancia sectorial. Dicho proceso fue acompañado por una disminución del área sembrada real y por una sensible contracción del *stock* de ganado vacuno. Sobre la base de la información oficial se constata de una manera contundente una inédita reducción del *stock* ganadero entre 1977 y 1988, que pasó

Si bien el modelo de apertura externa, desregulación y financiación de la estructura económica llevado adelante por la dictadura militar (y consolidado posteriormente en la década del noventa) tenía por objetivo central el desarrollo de los sectores que -como el agrario- presentaban “ventajas comparativas” en el nivel internacional, estas actividades no lograron constituirse como un nuevo eje del proceso de acumulación.

Por lo contrario, en el contexto de desmantelamiento de la estructura industrial gestada a lo largo del período sustitutivo, el sector agropecuario se expandió a tasas que no permitieron revertir sensiblemente su pérdida de importancia relativa en la economía argentina a lo largo del período precedente. Durante la valorización financiera (1976-2001) el sector agropecuario creció a una

tasa anual acumulativa del 1,9%, ritmo sólo levemente superior al 1,7% anual al que se había expandido durante la segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones (1958-1976).

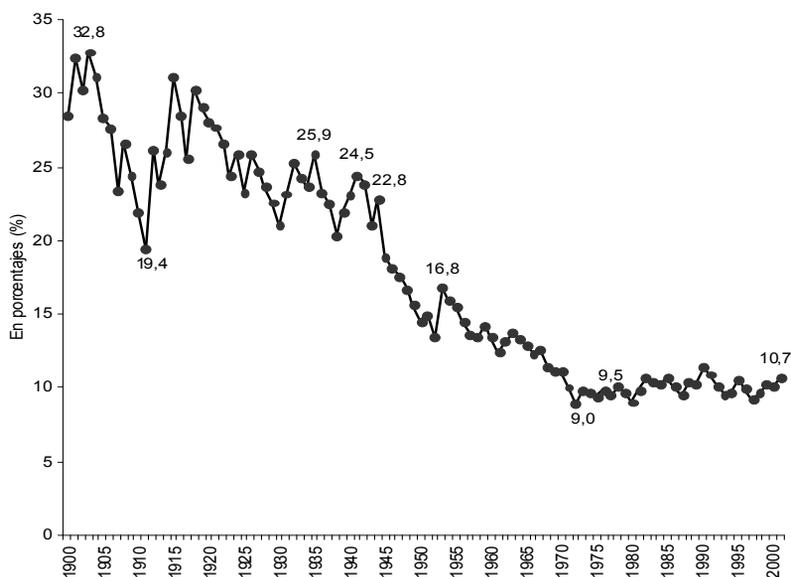
Más allá de las bajas tasas de crecimiento, el desmantelamiento de la producción manufacturera a lo largo de la valorización financiera, fenómeno que se expresó en una caída del 0,5% anual acumulativa de esta actividad, posibilitó el mantenimiento y el leve incremento de la participación de la producción agropecuaria en el Producto Interno Bruto (PIB) -a precios constantes-, que se incrementó del 9,5% en 1977 al 10,7% en 2001 (**gráfico N° 1**).⁴

El colapso del régimen de convertibilidad a finales de 2001 condujo a una abrupta transformación de la estructura de precios relativos y a una revalorización de la

de 61,1 millones de cabezas a sólo 47,1 millones. Si bien en el primer quinquenio de los años noventa el stock volvió a incrementarse, siempre se mantuvo claramente por debajo del valor de los años setenta, ya que en 1994 llegó sólo a los 53,2 millones de cabezas.

⁴ A fin de analizar la evolución de la economía argentina y del valor agregado generado en el sector agropecuario e industrial se procedió a elaborar una serie con las tasas de crecimiento a precios constantes para el período comprendido entre los años 1900 y 2001. Dicha serie se preparó sobre la base de las siguientes fuentes de información: a) Para el período comprendido entre los años 1900 y 1950 se utilizó la serie de PIB a precios constantes de 1950 publicada por la CEPAL en 1958; b) Para el período 1950-1973 se utilizó la serie de PIB a precios constantes de 1960 publicada por el BCRA en 1975; c) Para el período 1973-1980 se utilizó la serie de PIB a precios constantes publicada por Ferreres (2005) sobre la base de información del BCRA; d) Para el período 1980-2001 se utilizó la serie de PIB empalmada a precios constantes de 1993 publicada por el Ministerio de Economía. Se debe resaltar que se consideró como producción agropecuaria la información correspondiente a la rama Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca para el período comprendido entre los años 1951 y 2001. En tanto, la información referente al período 1900-1950 corresponde sólo a la producción agropecuaria.

Gráfico N° 1. Evolución de la participación de la rama Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca en el Producto Interno Bruto a precios constantes, 1900-2001⁵ (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre información de la CEPAL, el BCRA, Ferreres (2005)⁶ y Ministerio de Economía.

producción agropecuaria en términos de su participación en el PIB (en términos corrientes) con respecto a la etapa previa. El sector productor primario (rama Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura) pasó a representar, en promedio, el 8,7% del PIB a precios corrientes entre 2002 y 2010, en tanto que los sectores industriales asociados con la producción agropecuaria explicaron un 6,4% adi-

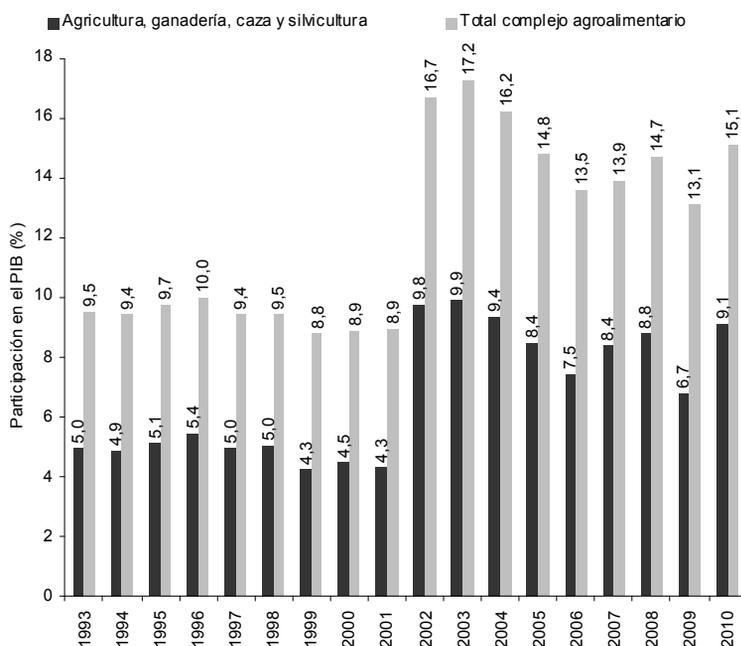
cional del producto en dicho período.

Por lo tanto, evaluado a precios corrientes, el complejo agroindustrial en su conjunto supuso en promedio el 15,0% del valor agregado generado en la economía argentina durante la posconvertibilidad (2002-2010). Indudablemente, la importancia de este sector se incrementó significativamente en la etapa posterior a la

⁵ La elaboración de una serie con la participación de cada sector en el PIB durante el período 1900-2001 se realizó sobre la participación que registró cada uno de los sectores en el año 1900, y luego se analizó su modificación a través de las tasas de crecimiento sectoriales.

⁶ Al respecto consultar: Ferreres, O. (2005), "Dos siglos de economía argentina, 1810-2004", Fundación Norte y Sur, Buenos Aires.

Gráfico N° 2. Participación de la rama Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura y del complejo agroindustrial en el PIB (a precios corrientes), 1993-2010.(en porcentajes)



Nota: Como complejo agroindustrial se consideró la rama Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura y las ramas 15 y 16 de la industria manufacturera. La información correspondiente a 2010 se estimó sobre los tres primeros trimestres del año.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía.

devaluación, como consecuencia de la elevación del tipo de cambio y el encarecimiento de los bienes transables -como los productos agropecuarios- con respecto a los no transables. Sin embargo, se debe remarcar que el peso del complejo alimentario en términos del PIB a precios constantes no presentó mayores variaciones, ya que pasó del 9,7% durante la vigencia del régimen de convertibilidad al 9,8% en el periodo comprendido entre los años 2002 y

2010. Este comportamiento obedece a que el incremento de la relevancia del complejo agroindustrial en la economía argentina a lo largo de la posconvertibilidad obedeció centralmente a la modificación de la estructura de precios relativos.

Por otro lado, si bien la importancia del complejo agroindustrial en la economía argentina se acrecentó como resultado de la nueva estructura de precios relativos, su

contribución al crecimiento del conjunto de la economía fue limitada debido a su menor ritmo de expansión relativo. Mientras que el complejo agroindustrial se incrementó a una tasa anual acumulativa del 5,2% en la posconvertibilidad (2002-2010), el conjunto de la economía lo hizo al 7,6% anual. El crecimiento agregado de la economía argentina fue motorizado por la industria manufacturera, que se expandió al 8,1% anual, compensando de esta forma el menor dinamismo que presentó el complejo agroindustrial. Es más, en las ramas de la industria manufacturera que no pertenecen al complejo agroindustrial se registró una tasa de crecimiento anual acumulativa del 8,8% en el período mencionado.

Las menores tasas de crecimiento del complejo agroindustrial se reflejaron en una contribución marginal a la expansión del conjunto de la economía argentina durante este período. En efecto, el complejo agroindustrial explicó, en forma directa, sólo el 7,0% del crecimiento que experimentó la economía en el período comprendido entre los años 2002 y 2010, contribución que contrasta con la de las ramas de la industria manufacturera no pertenecientes al complejo agroindustrial, que dieron cuenta del 12,8% del crecimiento.

Si bien era esperable que en un primer momento el crecimiento de las actividades agroindustriales fuera inferior al verificado en el

conjunto de la economía argentina, ya que fueron poco afectadas en el marco de la crisis final del régimen de convertibilidad, luego de la fase inicial de recuperación económica sus tasas de crecimiento deberían haberse acercado a las del conjunto de la economía.

Sin embargo, eso no ocurrió, ya que dicho sector exhibió menores tasas de crecimiento que el conjunto de la economía argentina incluso tras el vertiginoso ascenso que experimentaron los precios internacionales de los productos agrarios, crisis financiera mediante, desde el año 2007. En efecto, en el período comprendido entre los años 2007 y 2010 el complejo agroalimentario creció a una tasa anual acumulativa del 3,8%, mientras que la economía en su conjunto se expandió al 5,5% anual (**cuadro N° 1**). De todas formas, el bajo dinamismo del complejo agroalimentario en este período puede estar asociado, al menos parcialmente, con la profunda sequía que afectó a la producción agropecuaria en los años 2008 y 2009.

El bajo dinamismo del sector agroindustrial durante la posconvertibilidad, en términos de su aporte al crecimiento agregado de la economía, no se replicó en el caso de la evolución de las ventas externas. Efectivamente, este sector no sólo mantuvo su preponderancia como el principal proveedor de divisas de la economía, sino que incrementó su parti-

Cuadro N° 1. Tasa anual acumulativa de crecimiento y contribución al crecimiento del conjunto de la economía argentina, del complejo agroindustrial y del resto de la industria manufacturera, 2002-2010 (en porcentajes)

Año	Tasa de crecimiento (%)			Contribución al crecimiento (%)	
	Conjunto de la economía argentina	Complejo agroindustrial (1)	Resto de la industria manufacturera (2)	Complejo agroindustrial (1)	Resto de la industria manufacturera (2)
2002-2006	8,9	5,6	12,9	6,6	16,1
2007-2010 (3)	5,5	3,8	3,8	6,6	8,3
2002-2010 (3)	7,6	5,2	8,8	7,0	12,8

Nota: (1) Comprende la rama Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura y las subramas 15 y 16 de la industria manufacturera; (2) No incluye las subramas 15 y 16 de la industria manufacturera; (3) La información correspondiente a 2010 se estimó sobre la base de los tres primeros trimestres del año.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía.

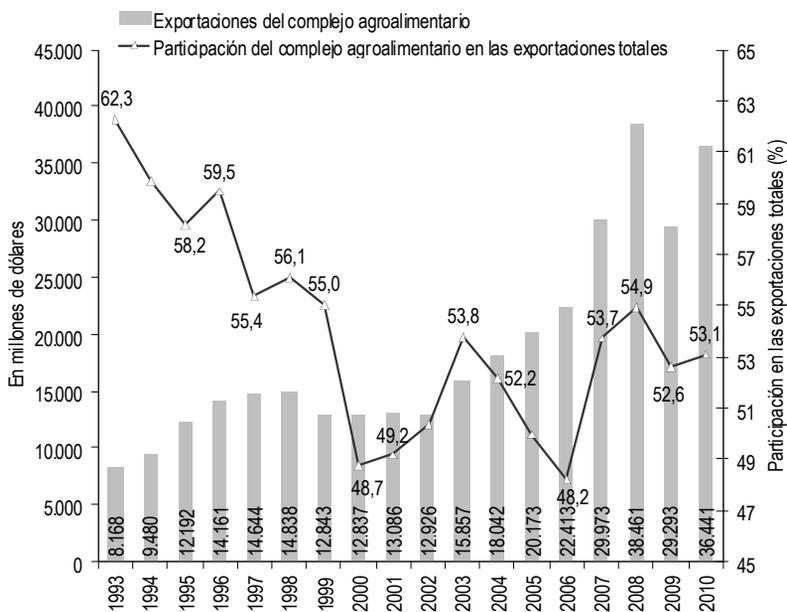
cipación en las exportaciones, en un contexto de fuerte aumento de las ventas al exterior. Durante el período comprendido entre los años 2002 y 2010, las exportaciones totales, en valores corrientes, se expandieron a una tasa anual acumulativa del 13,1%, en tanto que las correspondientes al complejo agroindustrial lo hicieron a una tasa del 13,8%. De este modo, la participación de las exportaciones del complejo agroindustrial en relación con el total se incrementaron del 50,4% en 2002 al 53,1% en 2010 (**gráfico N° 3**).⁷

Se debe señalar que tras casi

una década de haberse adoptado un nuevo patrón de crecimiento no se verificó una modificación de la estructura exportadora, la cual sigue estando sustentada sobre productos de bajo valor agregado. Es más, al analizarse la evolución de las exportaciones de bienes del complejo agroindustrial se observa que la expansión de las ventas externas de los productos primarios fue levemente más elevada que la que exhibieron las manufacturas de origen agropecuario; en ambos casos, el ritmo de crecimiento se ubicó por encima de las exportaciones totales.

⁷ De todas formas, se debe resaltar que la pérdida de importancia relativa del complejo agroindustrial en las exportaciones totales a lo largo del régimen de convertibilidad no estuvo asociada con un incremento sustancial de las exportaciones de origen industrial. Por el contrario, fueron desplazadas por otras producciones primarias (principalmente combustibles y energía), que pasaron de representar del 9,4% de las exportaciones totales en 1993 al 18% en 2001.

Gráfico N° 3. Evolución de las exportaciones del complejo agroindustrial y de su participación en las exportaciones totales, 1993-2010. (en millones de dólares y porcentajes)



Nota: La información correspondiente al 2010 se estimó sobre la base de los once primeros meses del año.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía.

En síntesis, a pesar de la notable expansión de la agricultura pampeana desde mediados de la década de los noventa el complejo agroindustrial no presentó un nivel de crecimiento que le permitiera constituirse nuevamente en el motor del desarrollo económico, tal como había acontecido durante el modelo agroexportador. Es más, en el marco de la extraordinaria recuperación económica verificada en la posconvertibilidad, no sólo no lideró dicho pro-

ceso sino que su contribución fue por demás escasa, fenómeno que pone en evidencia su incapacidad para liderar un proceso de desarrollo sustentable en el largo plazo.

Por otro lado, la extraordinaria expansión de la agricultura pampeana registrada desde mediados de la década de los noventa sustentada sobre la elevación en los rendimientos por hectárea, pero también en un notorio aumento del área implantada, difícilmente

pueda repetirse en los próximos años. El incremento de la producción agrícola estará limitada seguramente por la evolución de los rendimientos por hectárea, ya que en el marco de las tecnologías disponibles no quedan superficies significativas capaces de ser volcadas a la agricultura.

2. La profundización de la expansión agrícola en la posconvertibilidad

El colapso del régimen de convertibilidad y -con él- el abandono del régimen de valorización financiera instaurado por la dictadura militar a mediados de los años setenta produjo alteraciones sustantivas en la distribución del excedente agropecuario, aunque no implicó una modificación de las tendencias observadas desde mediados de los años noventa en la producción agropecuaria pampeana.

Desde ese momento, se asistió al inicio de una de las fases de crecimiento de la producción agrícola más notables de la historia argentina. Dicho proceso se originó centralmente en la vertiginosa expansión del área sembrada con cereales y oleaginosas, la cual pasó de 19,6 millones de hectáreas en la campaña 1993/94 a casi 30 millones en la campaña 2009/10, a la vez que los rendimientos por hectárea se elevaron

a una tasa anual acumulativa del 2,5 or ciento.

De esta forma, se revirtió el estancamiento que había presentado el área agrícola desde el abandono del modelo sustitutivo de importaciones, cuando la rentabilidad de las colocaciones en el sistema financiero superó a la verificada en la producción agropecuaria, determinando una contracción de la producción agrícola potencial y una inédita disminución del *stock* de ganado vacuno.

El sensible incremento que experimentaron a mediados de los años noventa los precios internacionales de los productos agrícolas posibilitó la prevalencia de niveles de rentabilidad en esta actividad superiores a los registrados en la esfera financiera, proceso que se tradujo en un persistente incremento de la superficie sembrada. Si bien a partir de 1997 se asistió a una nueva reducción en el precio internacional de los productos exportados por nuestro país esto no trajo aparejada una nueva fase de contracción del área agrícola. Por lo contrario, el proceso de expansión continuó, producto de la persistencia de elevadas tasas de rentabilidad, a pesar de la sobrevaluación de la moneda, como consecuencia de las agudas modificaciones tecnológicas acontecidas en el sector agropecuario pampeano en aquellos años⁸.

⁸ Al respecto se puede consultar: Rodríguez, J. (2008), "Consecuencias económicas de la soja transgénica. Argentina 1996-2006", CLACSO – Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.

La adopción de un nuevo paquete tecnológico estuvo asociado con la difusión de la soja genéticamente modificada (soja RR), proceso que posibilitó un incremento en la rentabilidad de la producción sojera. A la vez, se masificó la utilización de fertilizantes, tendientes a mantener los niveles de rendimiento, y se generalizó la siembra directa que, si bien se había desarrollado en la década de los ochenta, fue con la propagación de las semillas transgénicas -resistentes al glifosato- cuando tuvo una difusión masiva ante la caída en los costos que implicaba su utilización.⁹

Por lo tanto, la adopción de la soja RR determinó la incorporación progresiva de un nuevo paquete tecnológico en el sector agropecuario basado sobre la difusión masiva de la siembra directa, del uso de herbicidas -glifosato- y de fertilizantes requeridos para mantener y elevar los niveles de rendimientos. Estas

modificaciones permitieron una reducción en los costos de producción por hectárea que compensó la caída en los precios internacionales pero también posibilitó un significativo incremento en los rendimientos, procesos que operaron en el mantenimiento en los niveles de rentabilidad.

Sin embargo, los efectos de la adopción del nuevo paquete tecnológico no se agotaron en la reducción de los costos de producción sino que también produjeron una potenciación de las economías de escala vigentes en la producción agropecuaria, proceso que de todas formas se venía produciendo en las décadas precedentes, aunque es en los años noventa cuando adquiere mayor significación¹⁰. Una prueba indirecta de la centralidad que asumen las economías internas y externas de escala a lo largo de este período radica en el tamaño medio que alcanzan las nuevas for-

⁹ La semilla de soja RR tuvo una rápida difusión alcanzando al 57,1% de las semillas utilizadas en la campaña 1998/99. Dicha semilla es resistente al glifosato (herbicida que elimina prácticamente la competencia por el uso del suelo), lo que permitió el desplazamiento del paquete de herbicidas utilizados hasta ese momento cuya aplicación implicaba mayores costos. En tanto, que la reducción de costos en la siembra directa está determinada por el menor gasto en combustible y mano de obra, a la vez que reduce los tiempos de siembra con respecto a la siembra tradicional y disminuye la erosión de los suelos. Al respecto se puede consultar: Bisang, R. (2008), "El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿Volver a creer?" en "Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007", Buenos Aires, CEPAL.

¹⁰ Un análisis empírico acerca de las economías internas a escala en los grandes propietarios bonaerenses se encuentra en: Basualdo, E. y Arceo, N. (2005), "Incidencia y características de los grandes propietarios bonaerenses durante el régimen de Convertibilidad", Revista Desarrollo Económico N° 177, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires.

mas de producción que comienzan a tomar forma hacia mediados de la década de los noventa, es decir, los Fondos de Inversión Agrícola y los *poos* de siembra. Los mismos tienden a explotar extensas superficies de tierras para poder obtener las ganancias derivadas de las economías de escala. En otras palabras, imitan a los grandes productores para apropiarse de la tasa y la masa de ganancias asociadas con la explotación de grandes extensiones de tierra.

En síntesis, el aumento de los precios de los productos agrícolas de exportación, en un primer momento y, posteriormente, la adopción de un nuevo paquete tecnológico, permitieron un significativo incremento en la rentabilidad relativa de la producción agrícola, que se plasmó en una enérgica expansión de la superficie cultivada con cereales y oleaginosas.

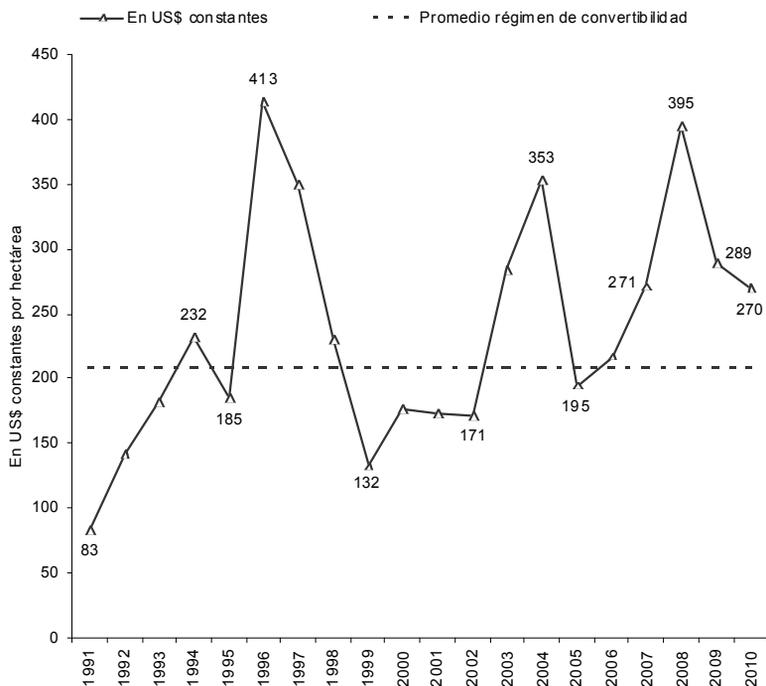
Como se mencionó, la adopción de un nuevo patrón de crecimiento tras el colapso del régimen de convertibilidad, basado sobre el sostenimiento de un tipo de cambio elevado, no produjo modifica-

ciones sustantivas en las tendencias registradas en la producción del sector agropecuario pampeano desde mediados de los años noventa. Sin embargo, la nueva estructura de precios relativos posibilitó un notorio incremento de la rentabilidad de la producción agrícola, a pesar de la aplicación de retenciones a las exportaciones desde comienzos de 2002. A su vez, la persistencia de reducidas tasas de interés en el mercado local (por lo general negativas en términos reales) reafirmó la tendencia creciente de la rentabilidad relativa de la agricultura respecto de la ganadería y las colocaciones financieras.

Los márgenes brutos por hectárea se elevaron significativamente tras la devaluación, superando los valores registrados en el promedio del régimen de convertibilidad¹¹. En otras palabras, el nuevo “modelo productivo” permitió una mayor apropiación del excedente agrario por parte de los productores, que vieron incrementados sensiblemente sus márgenes brutos de producción desde los 209 dólares constantes por hectárea

¹¹ El margen bruto es un indicador de la rentabilidad obtenida por el productor y surge de la diferencia entre ingresos brutos y gastos directos. Sin embargo, no contempla los gastos de estructura, impuestos fijos ni amortizaciones. A su vez, se debe señalar que los modelos utilizados fueron elaborados sobre la información de la revista *Márgenes Agropecuarios* y representan a una unidad de producción típica de la región pampeana, esto no implica que no haya productores que obtengan mayores o menores márgenes de rentabilidad de los aquí expuestos. A su vez, los modelos utilizados suponen un nivel de rendimientos por hectárea prácticamente constante a lo largo de las distintas campañas; esta salvedad es relevante en el contexto de la aguda sequía que acompañó la campaña 2008/09 y determinó una significativa reducción en los rendimientos por hectárea.

Gráfico N° 4. Evolución de los márgenes brutos en la producción agrícola, 1991 – 2010 (en dólares constantes de 2010 por hectárea)



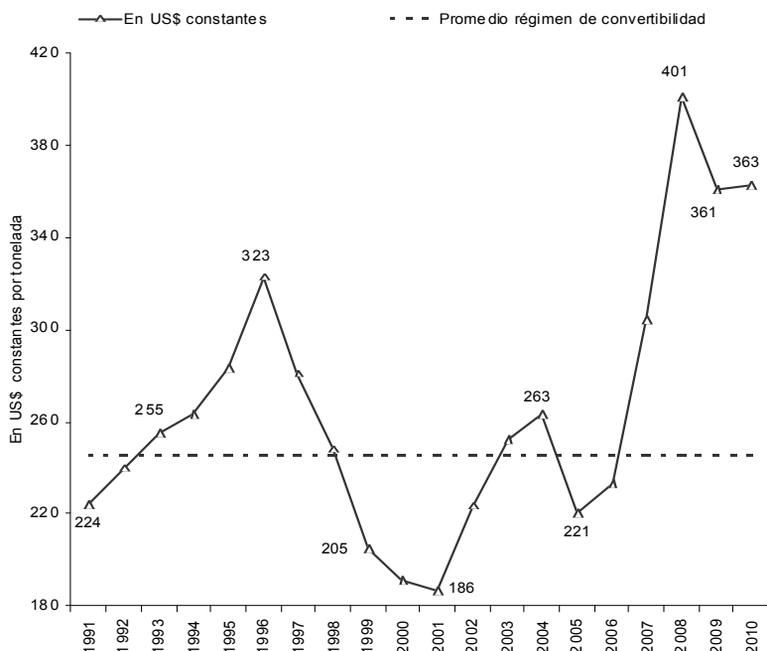
Nota: El margen agrícola se estimó sobre base del promedio ponderado por superficie de los principales cuatro cultivos pampeanos. La estimación en dólares constantes se realizó utilizando el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos.

Fuente: Elaboración propia sobre la Revista Márgenes Agropecuarios, INDEC y Ministerio de Economía.

durante el régimen de convertibilidad hasta los 272 dólares en el período comprendido entre los años 2002 y 2010. De todas formas, los márgenes alcanzados tras la devaluación de la moneda no superaron los registrados a mediados de los años noventa, momento en que los precios internacionales resultaron extraordinariamente elevados para los principales cultivos de exportación (gráfico N° 4).

Se debe señalar que, al menos hasta 2006, el incremento de la rentabilidad agraria no obedeció a la existencia de una coyuntura internacional excepcionalmente favorable, tal como se sostiene desde diversas entidades del sector, sino a la reducción de los costos de producción en dólares como consecuencia del nuevo patrón de crecimiento cuyo eje central fue el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo. En

Gráfico N° 5. Evolución del precio FOB - Puertos Argentinos de los cuatro principales cultivos de exportación, 1990-2010 (en dólares constantes del 2010)



Nota: La estimación del precio FOB – Puertos Argentinos de los principales cuatro cultivos de exportación (Girasol, Maíz, Trigo y Soja) se realizó sobre la base de la ponderación de cada uno de ellos según su superficie sembrada. La estimación en dólares constantes se realizó utilizando el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos.

Fuente: Elaboración propia sobre información del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

efecto, el precio de exportación en dólares constantes de los cuatro principales cultivos pampeanos (ponderados según la superficie sembrada) se ubicó en el período 2002-2006 un 2,9% por debajo del valor registrado durante la década de los noventa (**gráfico N° 5**). A la vez, los costos por hectárea fueron 17,3% inferiores -en dólares constantes- a los existentes

durante el régimen de convertibilidad, permitiendo una mejora en los márgenes agrícolas por hectárea a pesar de la contracción de los precios internacionales.

La modificación de las condiciones imperantes en el mercado mundial condujo desde 2007 a un vertiginoso ascenso en los precios de los productos agrarios, proceso que, crisis financiera mediante,

posibilitó -aún en un contexto de paulatina apreciación del tipo de cambio- la elevación de los niveles de rentabilidad en la producción agrícola. En el año 2010, los márgenes brutos por hectárea en la producción agrícola evaluados en dólares constantes fueron un 10,6% más altos que los registrados en el período comprendido entre los años 2002 y 2006, cuando ya eran de por sí muy elevados en términos históricos. De todas formas, no superaron los verificados en el año 2008 en el marco del *boom* de los precios agrícolas en la antesala de la crisis internacional.

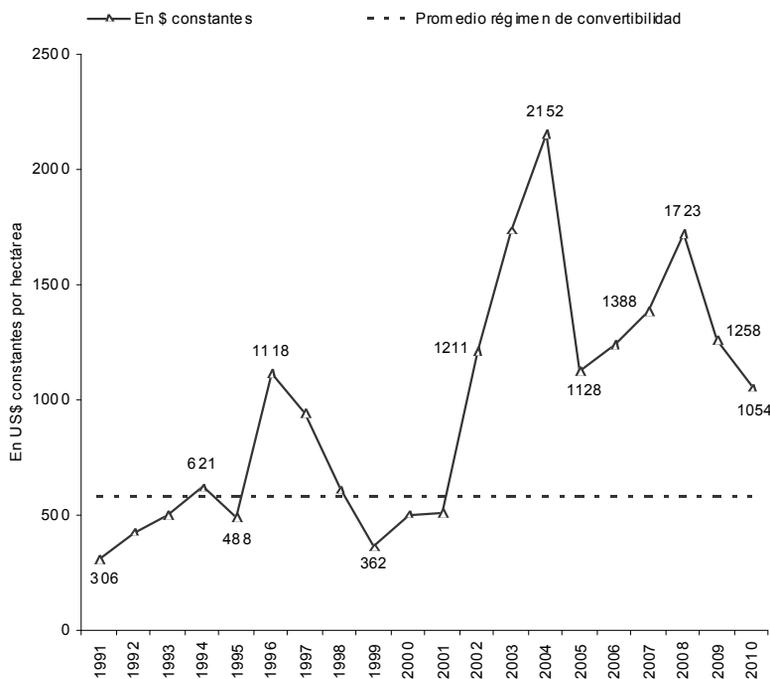
En síntesis, a lo largo de la posconvertibilidad se verificó un notorio incremento en la rentabilidad de la producción agrícola. En una primera etapa, dicho proceso estuvo asociado con la presencia de un tipo de cambio real excepcionalmente elevado, en tanto que desde 2007 el sostenimiento en los niveles de rentabilidad estuvo determinado por la sensible elevación de los precios de los productos agrícolas en el mercado mundial. Es más, la subida de los precios internacionales a lo largo de los últimos meses permite prever no sólo el mantenimiento sino también el aumento en los niveles de rentabilidad agrícola a lo largo del presente año.

En el caso del principal cultivo de exportación de nuestro país -la soja- la recuperación tras la crisis internacional ha sido vertiginosa,

determinando que el precio de este producto se ubique a finales del 2010 un 86,4% por encima de los valores prevalecientes a comienzos del años 2007. Se debe señalar que la derogación del régimen de retenciones móviles (resolución 125 del Ministerio de Economía) en el año 2008 determinó que los productores agrarios fueran los mayores beneficiarios de la elevación de los precios internacionales. A la vez, el mantenimiento de la alícuota a la exportación de granos condujo a la elevación del precio interno de dichos productos ante la suba que registraron los precios internacionales. De todas formas, la apreciación tendencial que registró el tipo de cambio desde 2007 impidió que la elevación de los precios internacionales se tradujera en un aumento de la rentabilidad de la producción agrícola, la cual se mantiene de todas formas en niveles históricamente muy elevados.

Hasta el momento se evaluó la rentabilidad de la producción agrícola en dólares constantes, es decir sin considerar la capacidad adquisitiva de dichos niveles de rentabilidad en el mercado local. Sin embargo, la nueva estructura de precios relativos gestada tras la devaluación de la moneda a comienzos de 2002 determinó que el incremento de la rentabilidad en dólares de la producción agraria se tradujera en un extraordinario aumento de su capacidad adquisitiva en la economía local.

Gráfico N° 6. Evolución de los márgenes brutos en la producción agrícola, 1991 – 2010 (en pesos constantes de 2010 por hectárea)



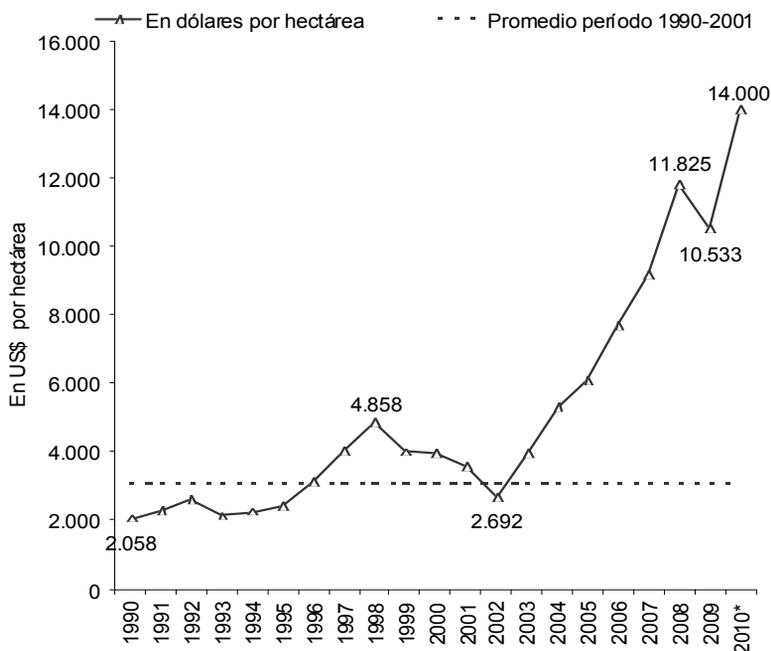
Nota: El margen agrícola se estimó sobre la base del promedio ponderado por superficie de los principales cuatro cultivos pampeanos. La estimación en pesos constantes se realizó sobre la base del IPC-INDEC para el período 1991-2006; con posterioridad a esa fecha se utilizó el IPC - 7 Provincias elaborado por el CENDA.

Fuente: Elaboración propia sobre la Revista Márgenes Agropecuarios, INDEC, CENDA y Ministerio de Economía.

En este sentido, al considerar los márgenes brutos en pesos constantes, se observa que los mismos pasaron de un promedio de 581 pesos por hectárea durante el régimen de convertibilidad a 1.432 pesos en el período 2002-2010. Es decir, el margen agrícola en pesos constantes en la posconvertibilidad prácticamente triplicó los valores verificados durante la etapa previa (**gráfico N° 6**).

A diferencia de cuando se consideran los márgenes de rentabilidad agrícola en dólares constantes, se observa que su capacidad adquisitiva en la economía local se redujo sensiblemente en el año 2010 con respecto a lo acontecido en el período 2002-2006. En efecto, los niveles de rentabilidad en 2010 se ubicaron casi un 30% por debajo de lo acontecido en el período 2002-2006, producto de la

Gráfico N° 7. Evolución del precio de la tierra en la zona núcleo de la región pampeana, 1990-2010 (en dólares corrientes)



Nota: El valor de la tierra en la zona núcleo pampeana corresponde a la zona maicera. *La información del año 2010 corresponde al mes de noviembre.

Fuente: Elaboración propia sobre la Revista Márgenes Agropecuarios.

paulatina apreciación del tipo de cambio real registrada desde mediados de 2007. De todas formas, los niveles de rentabilidad en la producción agrícola, evaluados en pesos constantes, continúan siendo extraordinariamente elevados en términos históricos, superando en un 81,3% a los márgenes promedio registrados durante la vigencia del régimen de convertibilidad.

Se debe señalar que la elevación de los precios internacionales de los principales cultivos de exporta-

ción desde 2007 permitió amortiguar la contracción de los márgenes agrícolas, evaluados según su capacidad adquisitiva en la economía local, como consecuencia de la paulatina apreciación verificada en el tipo de cambio real a lo largo de los últimos años.

Por otro lado, el incremento de la rentabilidad en la esfera agropecuaria y las menores oportunidades de inversión en el mercado financiero local condujeron a un sensible incremento en el valor de las tierras agrícolas pampeanas.

En el caso de la zona núcleo el precio promedio por hectárea pasó de 3.109 dólares durante la vigencia del régimen de convertibilidad a casi 14.000 dólares en el año 2010 (**gráfico N° 7**). A la vez, la pesificación de los préstamos en la economía local tras el colapso del régimen de convertibilidad significó una transferencia adicional de ingresos al sector agropecuario. Los productores vieron licuados sus pasivos con el sistema financiero como consecuencia de la pesificación asimétrica, proceso que permitió una reducción en la morosidad de los préstamos al sector primario que pasó del 53,7% en 2002 al 8,8% en 2005¹².

Por lo tanto, el nuevo patrón de crecimiento adoptado tras el colapso del régimen de convertibilidad no sólo supuso una mayor rentabilidad de la producción agrícola, sino que además fue acompañada por una elevada ganancia patrimonial.

En este contexto, se profundizó la fase de expansión agrícola vigente desde mediados de la década del noventa, a través de un significativo incremento en la superficie sembrada y en la producción. La superficie destinada a

la producción de cereales y oleaginosas se elevó desde los 26,3 millones de hectáreas en la campaña 2000/01 a 32,6 millones de hectáreas en 2007/08, para reducirse posteriormente hasta poco más de 30 millones de hectáreas en las dos campañas subsiguientes (**gráfico N° 8**).

Este proceso se reflejó -a su vez- en un incremento en los volúmenes de producción, que pasaron de 67,4 millones de toneladas en la campaña 2000/01 a 96,3 millones en la campaña 2007/2008, fruto del aumento tanto de la superficie sembrada como de los rendimientos por hectárea, los cuales se incrementaron a una tasa anual acumulativa del 1,9%.¹³ Se debe destacar que comparando las campañas 2000/01 y 2009/10, el 50,5% del incremento de la producción obedeció a la expansión del área sembrada, en tanto que el aumento en los rendimientos por hectárea explican el 49,5% restante.¹⁴

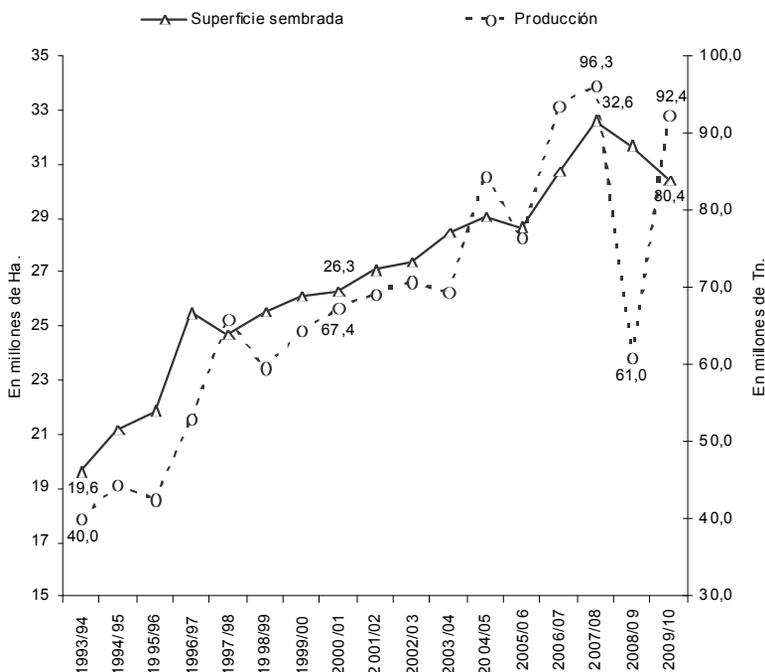
El crecimiento de la superficie sembrada obedeció centralmente a la expansión de la superficie sojera, en tanto que se verificó una aguda disminución del área triguera a lo largo de las dos últi-

¹² Al respecto consultar Bisang, R. (2008).

¹³ Se debe señalar que la aguda contracción que registró la producción de cereales y oleaginosas en la campaña 2008/09 estuvo asociada con la profunda sequía que afectó al sector en dicho período.

¹⁴ Esta estimación se realizó calculando lo que se habría producido en la campaña 2009/10 de haberse mantenido la superficie sembrada inalterada con respecto a la campaña 2000/01. La diferencia entre la producción estimada y la real es la atribuible al incremento de la superficie sembrada en este período.

Gráfico N° 8. Evolución de la superficie sembrada y de la producción de cereales y oleaginosas, 2000/01-2009/10 (en millones de hectáreas y toneladas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

mas campañas (2008/09 y 2009/10) y permaneció estable la superficie destinada a la producción maicera. Se debe señalar, que la superficie sembrada con soja pasó de representar el 40,5% del área implantada con cereales y oleaginosas en la campaña 2000/01 al 60,3% en la campaña 2009/10, poniendo en evidencia la profundización de la expansión sojera en la posconvertibilidad.

3. Las distintas fracciones de la burguesía agraria que lideraron la expansión del área agrícola

En las secciones precedentes se evaluó el comportamiento de la producción agraria pampeana a lo largo de la posconvertibilidad, aunque aún nada se dijo acerca del sujeto social que lideró el proceso de expansión del área agrícola verificado desde mediados de la década de los noventa.

En primer lugar, se debe enfatizar que, como se mencionó, el crecimiento de estas actividades fue acompañado por una sensible potenciación en las economías de escala en la producción agropecuaria, como resultado de las nuevas formas de trabajo y de la incorporación de tecnologías. A su vez, los efectos de esas nuevas transformaciones tecnológicas y productivas se vieron potenciadas por los efectos que produjeron las privatizaciones de los servicios públicos en el agro pampeano, que devinieron en un nuevo factor para reducir los costos (elevar la rentabilidad) de los grandes productores pampeanos.¹⁵

Una prueba indirecta de la centralidad que asumieron las economías de escala durante este período es el tamaño medio que alcanzaron las nuevas formas de producción mediante las cuales se incorporaron al quehacer agropecuario capitales “extrasectoriales” (fondos de inversión agrícola y *pools* de siembra).¹⁶ La aparición de estos fondos puso en evidencia la profunda transformación que estaba aconteciendo en esos

años en la producción agropecuaria, fundamentalmente pampeana: el sector ya no expulsaba recursos sino que absorbía los excedentes financieros generados por el conjunto de la economía.

Desde diversos ámbitos se coincidió en afirmar que esta nueva forma de producción se había constituido en un actor central de la producción agrícola pampeana y que había generado, en el marco del incremento en las escalas óptimas de producción, el desplazamiento de los pequeños y medianos productores mediante el arrendamiento de sus tierras. Esta caracterización de la situación social agraria implicaría postular que el liderazgo de esta nueva forma de producción desplazó a la figura del propietario como el principal protagonista productivo y que, tan importante como esto, produjo la disolución de los grandes propietarios o que, al menos, significó que ya no participaban mayoritariamente de las producciones sectoriales más rentables. Es indudable que esta lectura posibilita la alianza política entre las distintas fracciones del

¹⁵ Al respecto se puede consultar: CIFRA (2010), “Transformaciones estructurales en el agro pampeano. La consolidación del bloque agrario en la argentina”, Documento de Trabajo N° 1, Buenos Aires.

¹⁶ Al respecto, Barsky, O. y Dávila, M. (2008:96), “La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino”, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, reconocen las dificultades para establecer la cantidad de hectáreas que se trabajan bajo esta forma de organización empresarial, aunque presentan algunas estimaciones: “Según AACREA, se estima que la superficie se había quintuplicado (de 400.000 hectáreas en 1997, a 2 millones en 2002). Según Gustavo López, consultor de Agritrend en la Argentina, los *pools* o fondos siembran entre el 6% y el 10% de la superficie total de 31 millones de hectáreas, es decir entre 1,8 y 3 millones de hectáreas”.

capital agrario contra un enemigo común, ajeno al sector, como es el capital financiero, que se expresaría a través de los *pool* de siembra.

Sin embargo, más allá de las razones políticas, debe indagarse en la veracidad de estos argumentos. El estudio de la importancia diferencial que asumen las distintas fracciones del capital agrario en la región pampeana enfrenta la dificultad de la inexistencia de información básica al respecto. Igualmente, es posible realizar una aproximación a esta problemática mediante el análisis de la información correspondiente a los censos agropecuarios de los años 1988 y 2002¹⁷, en donde se puede constatar la importancia que aún mantienen los grandes propietarios pampeanos, y al mismo tiempo identificar las transformaciones estructurales que posibilitaron el surgimiento del bloque agrario.¹⁸

La primera comprobación que provee la evidencia es que el propietario rural seguía siendo el protagonista decisivo de la producción agropecuaria pampeana en plena fase de expansión agrícola (2002). Efectivamente, los propie-

tarios trabajaban el 89,9% de la superficie agropecuaria en 1988 y el 86,5% en 2002, lo cual indica la posición privilegiada que tienen los propietarios en ambos relevamientos censales respecto a las restantes formas de tenencia (**cuadro N° 2**).

Pese a esta significativa estabilidad, es preciso reparar en una serie de alteraciones que refuerzan el protagonismo que tradicionalmente ejercieron los propietarios pero que, al mismo tiempo, introduce nuevas facetas. En este sentido, es revelador observar que la superficie trabajada por aquellos propietarios que sólo explotan sus tierras descendió muy marcadamente (9,5 millones de hectáreas), mientras que la de los propietarios que además de explotar sus tierras trabajan otras se incrementó en forma ostensible (en más de 5 millones de hectáreas). La importancia de este último grupo se pone de manifiesto cuando se constata que son los "tomadores de tierras" más relevantes de la región pampeana, superando a quienes son "arrendatarios puros", entre los que se encuentran los *pool*s de siembra pertenecientes al sector financie-

¹⁷ Si bien se realizó posteriormente un nuevo Censo Nacional Agropecuario en el año 2008, la información relevada presenta serias falencias ante la falta de respuestas debido al enfrentamiento suscitado en torno de la resolución 125; pero, por sobre todo, por la pérdida de credibilidad del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos tras su intervención en el año 2007.

¹⁸ Al respecto se puede consultar: Basualdo, E. (2010), "Los propietarios de la tierra y las economías de escala, sustentos del paradigma sojero en la argentina", Revista *Desarrollo Económico* N° 197, Instituto para el Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires.

Cuadro N° 2. Distribución de la tierra de la región pampeana según la forma de tenencia de la tierra, 1988 y 2002 (en millones de hectáreas y porcentajes)

	1988		2002		Diferencia 2002-1988	
	En millones de hectáreas	%	En millones de hectáreas	%	En millones de hectáreas	%
Total Región Pampeana(1)	70,7	100,0	68,4	100,0	-2,4	-3,4
1.Tierras trabajadas por los Propietarios	63,6	89,9	59,1	86,5	-4,5	-7,0
1.1. Propietarios que no toman tierra	44,1	62,3	34,5	50,5	-9,5	-21,6
1.2. Propietarios que toman tierra	19,5	27,6	24,6	36,0	5,1	25,9
- Propias	11,1	15,7	13,1	19,1	2,0	18,0
- Arrendadas	8,5	12,0	11,5	16,9	3,1	36,2
2.Tierra trabajadas por no propietarios:	7,2	10,1	9,3	13,5	2,1	29,3

Notas: (1) Comprende las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos; (2) La mención a los arrendamientos involucra tanto a las tierras arrendadas como a la aparcería, el contrato accidental, etc.

Fuente: Elaborado sobre la base de los Censos Nacionales Agropecuarios de 1988 y 2002.

ro. Este fenómeno se observa al confrontarse la superficie tomada en arrendamiento en el año 2002 por los propietarios y por quienes no lo son (11,5 y 9,3 millones de hectáreas, respectivamente).¹⁹

El **cuadro N° 3** permite profundizar en las características que asumen los arrendamientos durante las últimas décadas. Por un lado, allí se aprecia el importante incremento de su incidencia relativa

entre los dos relevamientos censales (del 22,1% al 30,4% entre 1988 y 2002). Por otra parte, se corrobora que ese importante aumento relativo no alteró la incidencia de los propietarios en la toma de tierras, que pasó del 54,2% del total del área arrendada en 1988 al 55,5% en 2002.

Más allá de la contundencia de estas evidencias en indicar la trascendencia del propietario, cabe la

¹⁹ Se debe destacar, que de acuerdo con el formulario censal de 2002, el propietario de una provincia pampeana que toma tierra en arriendo en otra de la misma región no se registra como tal sino como un productor arrendatario sin tierra propia. Se trata de un criterio censal digno de tenerse en cuenta porque implica una subestimación considerable de la superficie arrendada por los propietarios, ya que de acuerdo con informantes calificados no se trata de una práctica inusual.

Cuadro N° 3. Incidencia y composición de los arrendamientos en la región pampeana, 1988 y 2002 (en millones de hectáreas y porcentajes)

	1988		2002		Variación (%) 2002/1988
	En millones de hectáreas	%	En millones de hectáreas	%	
% Arrendamiento / Superficie total		22,1		30,4	
Total arrendamientos	15,6	100,0	20,8	100,0	33,0
Arrendamiento de propietarios	8,5	54,2	11,5	55,5	36,2
Arrendamiento de no propietarios	7,2	45,8	9,3	44,5	29,3

Notas: (1) Comprende las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos; (2) La mención a los arrendamientos involucra tanto a las tierras arrendadas como a la aparcería, el contrato accidental, etc.

Fuente: Elaborado sobre la base de los Censos Nacionales Agropecuarios de 1988 y 2002.

posibilidad de que, pese a la escasa incidencia que alcanzan los “arrendatarios puros” en términos de superficie, la misma se concentre en el arrendamiento de grandes extensiones. Si esto fuera así no se revertirían los resultados globales pero sería un signo inequívoco de la presencia de los *poos* de siembra conformados por el capital financiero. Sin embargo, las estadísticas censales muestran que no ocurre dicho proceso, ya que en las explotaciones mayores a las 10.000 hectáreas la incidencia de los propietarios que toman tierras en arriendo aumenta (**gráfico N° 9**).

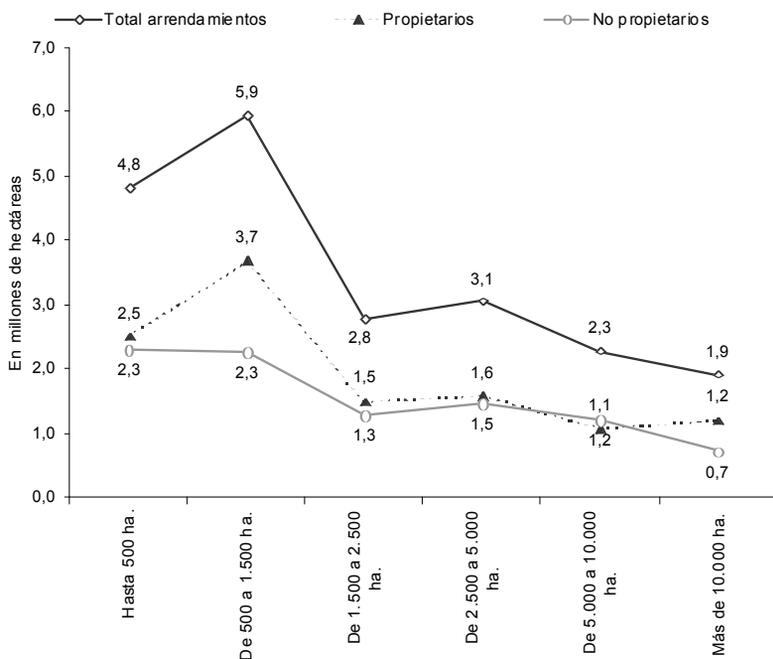
Por otra parte, es muy relevante el hecho de que más de la mitad de la superficie arrendada por propietarios de campos se concentre en predios de hasta 1.500 hectáreas (6,2 millones de hectáreas

sobre un total de 11,5 millones de hectáreas arrendadas por propietarios), ya que presumiblemente en esos tamaños predomina la toma de tierras por parte de los pequeños y medianos propietarios pampeanos.

En consecuencia, la información censal permite inferir que la nueva forma de producción agrícola que constituyen los *poos* de siembra está vinculada primordialmente con los propios propietarios pampeanos cualquiera sea su tamaño. Por lo tanto, los *poos* que fueron organizados por el sector financiero tienen escasa significación.

Esta conclusión, por otra parte, es plausible en una etapa donde rigió una elevada rentabilidad, que se fue incrementando sustancialmente a medida que se extendió la superficie trabajada, debido al

Gráfico N° 9. Evolución de los distintos tipos de arrendamiento según estrato de superficie, año 2002 (en millones de hectáreas)



Notas: (1) Comprende las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos; (2) La mención a los arrendamientos involucra tanto a las tierras arrendadas como a la aparcería, el contrato accidental, etc.

Fuente: Elaborado sobre la base de los Censos Nacionales Agropecuarios de 1988 y 2002.

descenso de los costos de producción. En este escenario, es esperable que tanto los pequeños y medianos propietarios como los grandes arrienden tierra para trabajarla, buscando reducir el costo por hectárea y de esa manera elevar sustancialmente su rentabilidad. Finalmente, es relevante destacar que no hay indicios de que la situación vigente en 2002 se haya modificado sustancialmente con posterioridad, ya que

durante ese año ya estaba en marcha la expansión agrícola con toda intensidad.

De todas formas, si bien el propietario rural continuó desempeñando un rol decisivo en la fase de expansión de la producción agrícola, esto no implicó que no se hayan producido transformaciones sustanciales en la estructura social agraria en las últimas décadas. El incremento de las

escalas óptimas de producción condujo a la paulatina consolidación de una fracción rentista en el capital agrario en este período. Los pequeños productores agropecuarios que no disponen de suficientes tierras ni del capital requerido para arrendar y producir bajo escalas óptimas de producción debieron arrendar sus tierras, mientras que aquellos con capital suficiente estuvieron en condiciones de superar los problemas de escala a través de la incorporación bajo arriendo de nuevas áreas. En este marco, comenzaron a consolidarse dos fracciones entre los pequeños y medianos propietarios: los que otorgan la tierra en arriendo y los que salen a arrendar para superar la limitación de la escala.

En este contexto de centralización de la producción agropecuaria se verificó una disminución de casi 88 mil explotaciones entre los años 1988 y 2002, proceso que seguramente fue acompañado por la desaparición de numerosos pequeños propietarios.²⁰ Sin embargo, hasta mediados de los años noventa no se produjo un proceso generalizado de concentración de la superficie agrope-

cuaria, al menos en el núcleo productivo de la región pampeana.²¹

Los elevados valores alcanzados por los arrendamientos, sobre todo en la posconvertibilidad, indudablemente fueron determinantes en el mantenimiento de sus tierras por parte de aquellos pequeños y medianos productores que no disponen de capital suficiente para arrendar mayores superficies y alcanzar de esa manera escalas mínimas de producción. En este sentido, se debe enfatizar que el valor de los arrendamientos se sustentó en los extraordinarios niveles de rentabilidad alcanzados en la producción agropecuaria, en particular la agrícola, a lo largo de los últimos años. Por lo tanto, en el caso de registrarse una sensible disminución de la rentabilidad de la producción agrícola, la caída en el valor de los arrendamientos posiblemente determinará el inicio de un nuevo proceso de concentración de la tierra en el ámbito rural.

4. Síntesis y conclusiones

El complejo agroalimentario posee una incidencia significativa en la economía argentina, la cual se

²⁰ Según el Censo Nacional Agropecuario realizado por el INDEC el número de explotaciones agropecuarias (EAP) pasó de 421.221 en 1988 a 333.533 en 2002. No obstante, se debe recalcar que la unidad de análisis de los censos no es la propiedad sino el establecimiento productivo, con lo cual la reducción en el número de pequeños propietarios sólo puede considerarse como una hipótesis.

²¹ Basualdo, E., Bang, J. y Arceo, N. (1999): "Las compraventas de tierras en la provincia de Buenos Aires durante el auge de las transferencias de capital en la argentina" en Desarrollo Económico N° 155, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires

intensificó sensiblemente en el marco de la nueva estructura de precios relativos gestada tras el colapso del régimen de convertibilidad. Sin embargo, a pesar de la notable expansión de la agricultura pampeana, el complejo agroindustrial no presentó un nivel de crecimiento que le permitiera constituirse nuevamente en el motor del desarrollo económico, tal como había acontecido durante el modelo agroexportador. Es más, en el marco de la extraordinaria recuperación económica verificada en la posconvertibilidad, no sólo no lideró dicho proceso sino que su contribución al crecimiento fue por demás escasa, fenómeno que pone en evidencia su incapacidad para liderar un proceso de desarrollo sustentable en el largo plazo.

Como se analizó, la adopción de un nuevo patrón de crecimiento tras el colapso del régimen de convertibilidad produjo alteraciones sustantivas en la distribución del excedente en el sector agropecuario pampeano, aunque no implicó una modificación de las tendencias observadas desde mediados de los años noventa en la producción sectorial, cuando se asistió al inicio de una etapa de vertiginoso crecimiento del área sembrada y de la producción.

La devaluación de la moneda y el posterior mantenimiento de un tipo de cambio competitivo, implicó un sensible incremento de la rentabilidad de la producción agrí-

cola, a pesar de la aplicación de retenciones a las exportaciones desde el año 2002. En otras palabras, el nuevo “modelo productivo” permitió una mayor apropiación del excedente agrario por parte de los productores, que vieron incrementados sensiblemente sus márgenes brutos de producción desde los 209 dólares constantes por hectárea durante el régimen de convertibilidad hasta los 272 dólares en el período comprendido entre los años 2002 y 2010.

Sin embargo, esa elevada rentabilidad en dólares no da cuenta del extraordinario incremento de su capacidad adquisitiva local. Al evaluar los márgenes brutos en pesos constantes, es decir según su capacidad adquisitiva en el mercado local, se observa que los mismos pasaron de un promedio de 581 pesos por hectárea durante el régimen de convertibilidad a 1.432 pesos en el período 2002-2010. Es decir, el margen agrícola en pesos constantes prácticamente triplicó los valores verificados durante la etapa previa.

Se debe resaltar que la elevación de la rentabilidad de la producción agrícola, al menos hasta el año 2006, fue una consecuencia directa de la política económica, ya que hasta dicha fecha los precios internacionales de los principales cultivos de exportación se mantuvieron por debajo del nivel que habían exhibido en promedio durante régimen de conver-

tibilidad. Por lo tanto, el incremento de la rentabilidad agraria no obedeció a la existencia de una coyuntura internacional excepcionalmente favorable, tal como se sostiene desde diversas entidades del sector, sino a la reducción de los costos de producción en dólares como consecuencia del nuevo patrón de crecimiento cuyo eje central fue el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo.

La modificación de las condiciones imperantes en el mercado mundial condujo desde 2007 a un vertiginoso ascenso en los precios de los productos agrarios, proceso que, crisis financiera mediante, posibilitó -aun en un contexto de paulatina apreciación del tipo de cambio- el sostenimiento de los niveles de rentabilidad en la producción agrícola.

Por otro lado, a lo largo de las últimas décadas las transformaciones tecnológicas y las nuevas formas de trabajo, así como algunas de las privatizaciones de las empresas públicas, impulsaron un salto cuantitativo en las economías de escala que de por sí siempre caracterizaron a la producción agropecuaria pampeana, potenciando la importancia de la gran propiedad sectorial. Es indudable, que dicho proceso motorizó un notorio incremento de los arrendamientos en la región pampeana, posibilitando a las diversas entidades del sector señalar reiteradamente que los *pools* de siembra y los fondos de inversión agrícolas

organizados por agentes financieros extrasectoriales desplazaban a los verdaderos productores pampeanos.

Sin embargo, como se analizó, las evidencias censales desmienten esta caracterización, ya que los propietarios continuaban controlando, ya sea a través de la propiedad o el arrendamiento de tierras, el 86,5% de la superficie agropecuaria pampeana en el año 2002. En consecuencia, las evidencias disponibles indican que mayoritariamente los *pools* de siembra y los fondos de inversión agrícola no pertenecen a fracciones del capital extrasectoriales, sino a los propios propietarios agropecuarios pampeanos.

Por último, la derogación de la resolución 125 significó una victoria relevante por parte de los sectores agrarios, tanto en términos políticos como económicos, más aún en un contexto de incremento en los precios internacionales de los principales cultivos agrícolas de exportación. Sin embargo, la derogación de dicha resolución no implicó el total abandono por parte de las autoridades nacionales de políticas tendientes a garantizar la estabilidad de los precios domésticos, en el marco de una sensible recuperación de los precios agrícolas en el mercado mundial.

En este sentido, la imposibilidad de modificar, por razones de índole político, el valor de la alícuota de las retenciones condujo a una creciente intervención, por parte

de las autoridades nacionales, en el mercado triguero a través de la instrumentación de restricciones a las exportaciones de este producto, que de todas formas existían desde 2006. Si bien en el actual contexto internacional resulta esencial la intervención estatal en pos de garantizar la estabilidad de los precios domésticos de los productos alimentarios, la restricción a las exportaciones trigueras dista de ser un instrumento eficiente para alcanzar este objetivo.

Las restricciones a las exportaciones de este producto limitan la competencia entre las grandes empresas exportadoras y los molinos determinando una sensible contracción en el precio percibido por el productor, cuyo efecto sobre los precios domésticos es, como mínimo, dudoso. Es más,

estas medidas no hacen más que incrementar la capacidad oligopólica en la fijación de los precios domésticos de las grandes exportadoras y la industria molinera, proceso que se traduce en una elevación en sus niveles de rentabilidad.

En este contexto, se requiere del establecimiento de políticas que permitan la diferenciación del precio local del vigente en el mercado internacional, a la vez que garanticen previsibilidad en la evolución de los niveles de rentabilidad y mayor transparencia y competencia en los mercados agrarios. Más aún, cuando a lo largo de las últimas campañas se asistió a un aumento en la rentabilidad relativa de la producción sojera con respecto a las restantes producciones pampeanas.

Reinversión de utilidades y formación de capital en un grupo selecto de grandes firmas (1998-2009)*

Daniel Azpiazu **

*Pablo Daniel Manzanelli****

En los últimos años queda de manifiesto una marcada reticencia inversora de las grandes empresas en la Argentina, muy particularmente si se atiende a su inserción en contextos de reordenamiento macroeconómico y de franca recuperación de la economía. En términos generales, la dinámica de la inversión ha tendido a comportarse de manera procíclica, con un descenso que fue ligeramente más pronunciado que la recuperación ulterior (hasta 2008 y el inicio de la crisis económica internacional) a favor de, por un lado, el nuevo escenario macroeconómico interno e internacional y, por otro, los recursos provenientes de las altas tasas de rentabilidad obtenidas.

Al analizar el alto grado de concentración económica que se ve reflejado en el posicionamiento de las grandes corporaciones analizadas en este artículo y a las, en buena parte del período, extraordinarias rentabilidades obtenidas por las mismas, resulta casi sorprendente la escasa propensión inversora de estas empresas, atento a los propios estímulos de "mercado".

* Este trabajo se realizó en el marco del PICT-2008-0406; "La industria argentina en la posconvertibilidad: continuidades y rupturas en la dinámica y la estructura del sector" Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

** Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Sede Académica Argentina.

***Becario de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, en el Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Sede Académica Argentina.

I. Presentación

Los distintos escenarios macroeconómicos que se sucedieron en los últimos años y que tuvieron como punto de inflexión, tras cuatro años de recesión económica (1999-2002), la devaluación de la moneda local y la consecuente alteración de los precios relativos de la economía, emergen como un período de sumo interés para el abordaje de una de las variables más relevantes para el desarrollo económico: la formación de capital. Más aún cuando la economía argentina de la posconvertibilidad experimentó un acelerado ciclo expansivo, con elevados márgenes de ganancia y una creciente utilización de la capacidad instalada. En efecto, se trata de una fase con potencialidades –por sus condiciones favorables– para la inversión reproductiva y, por ende, para el crecimiento de largo plazo de la economía.

En este marco, y con el objeto de aportar algunos elementos de juicio para tan crucial problemática, cobra especial relevancia avanzar sobre el análisis de la inversión de una selección de grandes firmas. A tal fin, el universo de estudio está conformado por todas aquellas empresas que cotizan en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires en el período 1998 a 2009 y que, al mismo tiempo, formaban

parte de la cúpula empresaria¹ del país en 2008. De esa muestra (41 corporaciones) se identificaron, a su vez, dos subconjuntos: el de las grandes empresas industriales (19) y las no fabriles (22 firmas).

En cuanto al objeto de estudio, cabe remarcar que la estructura económica argentina se caracteriza por una fuerte concentración en la cúpula empresaria, tendencia que se ha profundizado en el marco de las transformaciones en el escenario macroeconómico de la posconvertibilidad. Si bien este proceso trae aparejados efectos de muy diversa índole en materia de crecimiento, desde el punto de vista analítico ese elevado grado de concentración permite, efectuando el seguimiento de las empresas de mayor tamaño, captar factores determinantes en la dinámica del conjunto de la economía argentina.

Al respecto, una posibilidad de dimensionar la significación económica real de la cúpula empresaria integrada por las 200 mayores firmas del país consiste en la confrontación de los montos agregados de sus ventas anuales con el respectivo Valor Bruto de la Producción (VBP) a precios corrientes². Ello no haría más que reflejar, en última instancia, la evolución del grado de concentración global de la economía argentina durante el período 1993-

¹ Se trata de las 200 empresas de mayor facturación del país, de acuerdo con la información del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

² INDEC, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

2008³ (en tanto lo permite la existencia de información homogénea para tal horizonte temporal).

Como se desprende del **cuadro N° 1**, el VBP a precios corrientes de la economía argentina creció, entre 1993 y 2008, a una tasa media anual de 10,7%; porcentual que se contrae ligeramente si se considera el VBP del resto de las actividades económicas con exclusión (al igual que en la propia base de la información de las ventas de la cúpula) del sector agropecuario, caza, silvicultura, pesca e intermediación financiera⁴: 10,4% anual acumulativo. En ambos casos se trata de tasas anuales que se ubican en torno de las dos terceras partes del ritmo evidenciado por las ventas de la cúpula empresaria (14,8%). En ese sentido, estas últimas repre-

sentan alrededor del 16%-20% del VBP total durante el quinquenio 1993-1997 (18% a 22%, en el caso del VBP "acotado", sin considerar los sectores agropecuario y financiero); porcentual que se ubica en torno del 22%-23% (o 24%-25%, respectivamente) en el cuatrienio 1998-2001 (despliegue de la fase terminal del régimen de convertibilidad); para estabilizarse en un estadio muy superior en la posconvertibilidad (2003-2008) donde las ventas de las 200 empresas más grandes del país representan alrededor del 28%-29% del VBP (o entre 31%-33% del VBP "acotado"), después de haber alcanzado sus respectivos picos extremos en el año de la salida del régimen de conversión fija (32,9% y 37,9%, respectivamente⁵).

³ Antes que nada cabe introducir dos breves digresiones metodológicas respecto a ciertos supuestos implícitos –que, igualmente, no invalidan los resultados de la confrontación de tales variables–. En primer lugar, la consideración de que la facturación agregada de la cúpula empresaria no difiere mayormente del valor de producción generado por las mismas. En otras palabras, ello desatiende la posibilidad cierta (muy particularmente durante la vigencia de la convertibilidad) de que las ventas de las grandes firmas incluyan una proporción vinculada con la comercialización de bienes finales importados y/o de producción de terceros (por ende, no serían parte constitutiva del respectivo VBP). Sin embargo, a los fines analíticos, la adopción de tal supuesto no afecta los resultados agregados respecto a la trascendencia económica de la cúpula empresaria y, menos aún, su evolución durante el horizonte temporal de análisis (o, en otras palabras, esas posibles diferencias son marginales en el plano agregado). En segundo término, cabría realizar idénticas consideraciones respecto de la incidencia de la variación de *stocks* o diferencias entre el valor de la producción en determinado año y su realización efectiva –o no– en el mismo. En este caso se asume que la potencial discrepancia asociada con las variaciones interanuales de *stocks* resulta marginal o insignificante en términos generales al cabo de una década y media.

⁴ Al igual que en el caso de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE) que releva anualmente el INDEC, quedan excluidas las grandes firmas agropecuarias y financieras de la cúpula empresaria en la Base de Datos del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

Cuadro N° 1. Argentina. Presencia de las ventas de la cúpula empresaria en el valor bruto de la producción, según grandes agregados, 1993-2008 (millones de pesos corrientes y porcentajes)

Año	Ventas de la Cúpula (I)	VBP (II)	Relación (I) / (II)	VBP (1) (III)	Relación (I) / (III)
1993	62.309,4	379.961,2	16,4	348.099,6	17,9
1994	73.571,7	413.032,1	17,8	378.668,3	19,4
1995	79.946,0	415.758,5	19,2	378.864,2	21,1
1996	84.929,0	439.400,8	19,3	399.529,8	21,3
1997	95.530,5	472.646,0	20,2	432.040,4	22,1
1998	103.366,5	479.977,5	21,5	437.647,4	23,6
1999	100.358,8	451.040,9	22,3	412.556,2	24,3
2000	103.678,1	452.368,9	22,9	413.169,7	25,1
2001	97.599,6	428.565,1	22,8	388.329,0	25,1
2002	183.388,2	557.242,6	32,9	483.970,4	37,9
2003	190.902,3	667.264,8	28,6	588.911,4	32,4
2004	222.558,8	787.946,5	28,2	697.468,8	31,9
2005	262.361,9	930.665,8	28,2	830.752,1	31,6
2006	324.531,4	1.127.849,1	28,8	1.012.130,6	32,1
2007	403.813,9	1.386.738,9	29,1	1.233.296,2	32,7
2008	491.713,8	1.737.471,8	28,3	1.539.750,1	31,9

1 Excluye Agricultura, ganadería, caza y silvicultura; pesca e intermediación financiera.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la información del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO e INDEC

Así, resulta irrefutable que, en primer lugar, la participación de las 200 empresas más grandes del país en la generación de riquezas es por demás significativa y, en segundo término, que la misma ha sido creciente, con un abrupto incremento en el crítico año 2002,

para luego morigerarse y estabilizarse en un estadio inferior al de dicho año, pero muy por encima del predominante durante la vigencia de la convertibilidad⁵.

En síntesis, mientras en 1993 la facturación de las 200 mayores empresas del país representaban

⁵ La implosión del esquema convertible (inicios de 2002) fue, como era de esperar, traumática y profundamente regresiva. Los bruscos e intensos cambios en la estructura de precios relativos de la economía, incluyendo sobre todo al tipo de cambio y los ingresos de los asalariados, devinieron en una profunda crisis económica (caída superior al 10% en el PIB total y en el correspondiente a la industria), convulsionados reacomodamientos en los senderos de los diferentes sectores de actividad, y una pronunciada retracción de los salarios reales (superior al 30%).

⁶ Al decir de Kalecki, 1995, pp. 18-19: "En consecuencia, el grado de monopolio tiende a elevarse durante la depresión de la actividad económica general, y a volver a disminuir durante el período de auge".

Cuadro N° 2. Argentina. Cobertura y representatividad de las empresas seleccionadas de mayor facturación del país, 2008 (millones de pesos corrientes y porcentajes)

	Ventas		Utilidades	
	mill. \$	%	mill. \$	%
Cúpula empresaria	171.062	30,6	16.493	25,8
ENGE TOTAL	559.576	100,0	63.942	100,0
Cúpula emp. industriales	87.664	24,4	10.442	26,9
ENGE INDUSTRIA*	359.012	100,0	38.800	100,0
Cúpula emp. no industriales	83.399	41,6	6.051	24,1
ENGE NO INDUSTRIA**	200.564	100,0	25.142	100,0

* Corresponde a las 302 industriales que forman parte de las 500 empresas más grandes del país en 2008.

** Corresponde a las 198 empresas no industriales que forman parte de las 500 empresas más grandes del país en 2008.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de información de Economática y de la ENGE-INDEC

el 16,4% del VBP (y el 17,9% del VBP “acotado”), quince años después tal concentración de la producción se incrementó en alrededor de 12 puntos porcentuales (14, en el “acotado”), al tiempo que persisten los sesgos concentradores subyacentes en los años noventa pero en un nuevo nivel (muy superior) después de los profundos reacomodamientos que trajo aparejada la salida del régimen de convertibilidad.

Como se señaló, el objeto de estudio de este ensayo constituye un subuniverso de este núcleo central de la economía argentina, conformado por aquellas corporaciones que cotizan sus acciones en la Bolsa de Comercio de

Buenos Aires y formaban parte de la cúpula empresaria en 2008. En tanto se trata de una muestra integrada por 41 grandes firmas que son parte constitutiva de las 200 mayores empresas del país en el año 2008 (y de los subconjuntos de las 19 industriales y las 22 no fabriles), resulta pertinente indagar en torno de la representatividad de las compañías seleccionadas en términos de la facturación y las utilidades de las 500 grandes empresas relevadas, anualmente, por la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE) del INDEC (**cuadro N° 2**).

Como se desprende de tales evidencias empíricas, la participación de las empresas del panel

que integran la cúpula de las 200 de mayores ventas representan poco más del 30% del valor de producción relevado por la ENGE; al tiempo que explican poco más de la cuarta parte de las utilidades de estas últimas⁷. Por su parte, de circunscribir la ponderación al ámbito industrial, las 19 grandes firmas manufactureras que integran el panel explican alrededor de 24%/27% de los respectivos registros correspondientes a las 302 compañías industriales captadas por la ENGE en 2008. Finalmente, el peso relativo de las 22 grandes compañías no industriales del panel en las 198 firmas similares que relevó la ENGE en 2008, alcanza el 41,6% en términos de facturación y el 24,1% sobre las utilidades.

Dicho esto, en las páginas siguientes se persigue un doble propósito. Por un lado, efectuar una aproximación a la evolución

de la inversión en los subconjuntos de empresas (industriales y no fabriles) en el período 1998-2009⁸ y, por otro, utilizar analíticamente la información proporcionada por los balances, lo que representa un avance en materia de estudios de la inversión, en tanto la mayor parte de los realizados sobre el tema remiten a la información publicada por las Cuentas Nacionales o la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE). En ese sentido, al margen de unos pocos estudios que han procurado organizar los datos de balances para dar cuenta de fenómenos particulares de la economía argentina, en general esa valiosa información (particularmente, la referida a las grandes firmas) no ha sido mayormente utilizada para el análisis económico⁹.

En ese marco, en la próxima sección, se pasa revista a los principales indicadores de *performan-*

⁷ Cabe aclarar que se tomaron en consideración los balances consolidados de esas 41 corporaciones, por lo que quedan incluidas las firmas sobre las que aquellas ejercen un control accionario mayoritario. En otras palabras, las grandes empresas de la muestra controlan un mayor número de compañías y presentan sus estados contables bajo la forma de grupos o conglomerados empresariales, por lo cual la información contable bajo análisis supone una superior cobertura relativa que la que supondría la sola consideración de los balances individuales de las mismas. Así, por ejemplo, Telecom Argentina S.A. incorpora en su balance consolidado a Núcleo, Micro Sistemas, Telecom Personal, Publicom, Telecom Argentina USA. No así, a sus vinculadas INTELSAT, Nahuelsat y Latin American Nautilus. En el sitio de Internet <http://www.bolsar.com/> se accede al detalle del conjunto de firmas controladas y vinculadas de cada una de las empresas que cotizan en la Bolsa de Valores de Buenos Aires. Ello permite contar con una mayor riqueza potencial de análisis.

⁸ El horizonte temporal del presente análisis (1998-2009) involucra desde el inicio de la fase recesiva que preanunciaba el colapso de la convertibilidad hasta el último año disponible en la base de información (Economática) sobre la que se estructura parte fundamental de este trabajo.

⁹ Damill y Fanelli, 1988; Coloma, 1993; Azpiazu, et. al., 2009; Tavosnanska, 2010.

ce (ventas y utilidades) de las empresas de la muestra y, esencialmente, se identifican las tendencias dominantes durante la vigencia de la convertibilidad y en la posconvertibilidad. Ello emerge como el escenario general en el que se inscribe el estudio de la evolución y la dinámica de la formación de capital de tales grandes corporaciones; tema que es abordado en la tercera sección. En la siguiente se contrasta y analiza el respectivo comportamiento de la inversión y de las rentabilidades empresarias. La problemática de la reinversión de las utilidades es objeto de análisis en la quinta sección. Por último, se extraen una serie de inferencias y reflexiones en torno de los patrones de desempeño de las grandes corporaciones en materia de formación de capital en lo que cabría caracterizar como un fenómeno de reticencia inversora, aun en contextos de franca y sostenida expansión de la economía y la industria argentinas.

II. Performance de las corporaciones de la muestra: ventas y utilidades

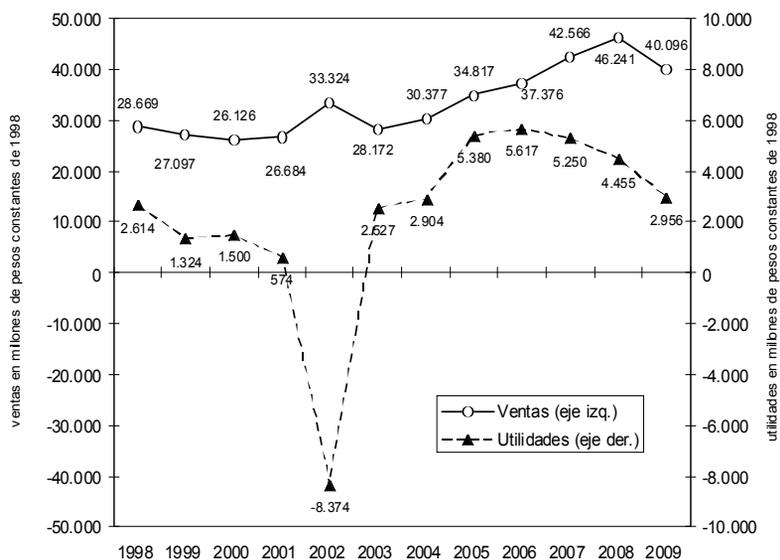
Con el fin de interpretar en forma acabada el comportamiento de la

inversión a través del selecto grupo de grandes empresas que constituye el objeto de estudio del presente ensayo, se deben considerar, también, otras dimensiones de análisis que contextualizan el desempeño de esas corporaciones; más precisamente las que se vinculan con sus ventas y utilidades durante el período 1998-2009.

En términos agregados y consideradas a precios constantes de 1998¹⁰, las ventas de las 41 empresas del panel denotan un leve sesgo decreciente en los últimos años de vigencia de la convertibilidad (1998-2001). Más allá de la recuperación de la facturación global en 2002 —enmarcada en convulsionados reacomodamientos de la estructura de precios relativos— es recién a partir de 2004 cuando (contrastando con el comportamiento macroeconómico, donde la reactivación de la economía se hace evidente desde 2003) tales ventas se inscriben en un franco y sostenido crecimiento hasta alcanzar en 2008 su punto más alto de la serie (46.241 millones de pesos de 1998), y luego decaer 13,3% en 2009, en el marco del estancamiento de la economía local, estrechamente asociado a la crisis económica internacional que,

¹⁰ La transformación de precios corrientes a constantes se realizó a través de la utilización de diversos precios sectoriales: el índice de precios mayoristas (IPM) general, el IPM de los productos manufacturados, el IPM de la energía eléctrica, el IPM de petróleo crudo y gas natural y el índice de costo de la construcción (ICC). En virtud de ello, el resultado global es el ponderado de la aplicación de los distintos deflatores de precios.

Gráfico N° 1. Argentina. Evolución de las ventas y las utilidades de las 41 corporaciones del panel, 1998-2009 (millones de pesos constantes de 1998)



Fuente: elaboración propia sobre información de Economática

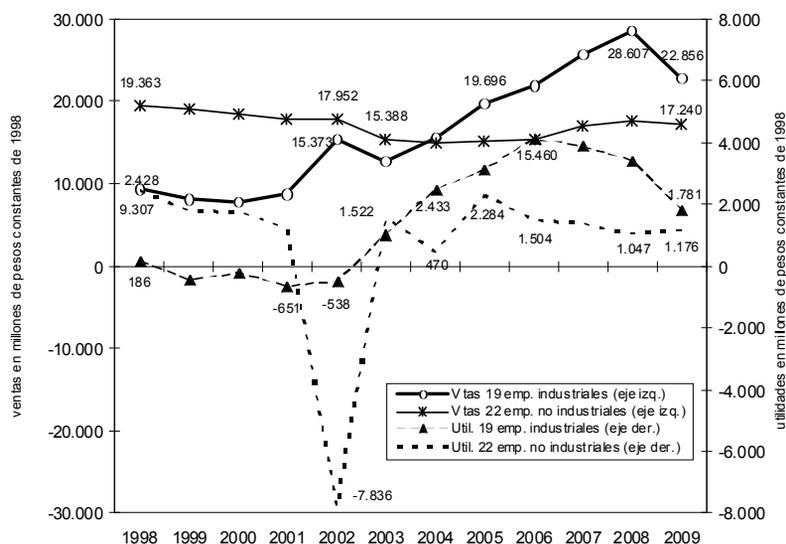
igualmente, no la afectó sobremanera en el plano agregado (**gráfico N° 1**).

De resultados de tales comportamientos, si bien la tasa de crecimiento anual acumulativa de las ventas ha sido del 3,1% entre 1998 y 2009, ha presentado marcadas diferencias entre los distintos regímenes económicos: -2,4% entre 1998 y 2001 (convertibilidad) y 2,7% entre 2002 y 2009 (posconvertibilidad). A su vez, si se acota el análisis al período de mayor crecimiento de la posconvertibilidad (2003-2008) se advierte una acelerada expansión de las ventas agregadas (10,4% anual acumulativo).

Por su parte, el comportamiento de la ganancia neta¹¹ remite a bajas y decrecientes masas de utilidades en el período recesivo de la Convertibilidad (entre 1998 y 2001 descienden en 78,0%), alcanzando su valor extremo en 2002, donde las pérdidas contables ascienden a más de 8 mil millones de pesos de 1998. Posteriormente, la recuperación que experimenta la economía argentina desde 2003 derivó en elevadas y crecientes rentabilidades agregadas (hasta 2005 la variación alcanzó al 112,9% respecto de 2003), para luego decaer ligeramente en 2007 (-6,5% respecto al año anterior), y con

¹¹ Utilidades después de impuestos, intereses, depreciaciones y amortizaciones.

Gráfico N° 2. Argentina. Evolución de las ventas y las utilidades de las 19 firmas industriales y de las 22 no industriales del panel que integran la cúpula empresaria, 1998-2009 (millones de pesos constantes de 1998)



Fuente: elaboración propia sobre información de Economática

mayor intensidad en el último bienio (en 2009 la masa de utilidades cayó un 43,7% respecto de 2007). No obstante, cabe resaltar que aun en este último año —en el marco de la recesión mundial y sus impactos locales— las ganancias fueron más altas que en el mejor año (1998) previo a 2002 y que, a su vez, los registros del último cuatrienio (2006-2009) se encuentran muy por encima de los correspondientes a los últimos años de la vigencia del régimen de conversión fija con el dólar estadounidense (1998-2001).

De diferenciarse los dos subconjuntos (industriales y no fabriles) de corporaciones que conforman la muestra, las 19 grandes com-

pañías que integran el primero de esos subgrupos revelan, durante la fase final de la convertibilidad, un comportamiento asimilable al del panel en su conjunto. Paradójicamente en el año de la crisis final de dicho régimen como, muy particularmente, en el crítico 2002 —de salida devaluatoria—, la facturación de las mismas revela un crecimiento asentado sobre el comportamiento de algunas grandes firmas fabriles que pudieron eludir la contracción del mercado interno a partir de incrementos sustantivos en los respectivos coeficientes de exportación. Se trata de, entre otras, empresas tales como Siderar, Molinos Río de la Plata, Arcor, Acindar,

Ledesma, Aluar. Luego de una ligera retracción en 2003, las ventas agregadas de ese núcleo reducido, pero significativo, de corporaciones fabriles se inscriben en un notable crecimiento a punto tal que los registros de 2008 más que duplican los de 2003.

Cabe señalar que, durante la posconvertibilidad, el ritmo de crecimiento de las ventas de las 19 grandes empresas fabriles es considerablemente más acelerado que el de las 41 firmas del panel. Tanto es así que la tasa anual acumulativa de tales firmas evidenció un crecimiento de 10,2% entre 2003 y 2009 y, si se acota al período de mayor crecimiento industrial (2003-2008), esa buena *performance* de las empresas industriales se ve reflejada en la consiguiente tasa de crecimiento: 17,5%. Es decir: 4,1 y 7,1 puntos porcentuales más que la tasa anual acumulativa de las 41 empresas del panel en los respectivos períodos considerados.

Este acelerado crecimiento de las empresas industriales en la posconvertibilidad contrasta con el de las firmas no industriales, a punto tal que a partir de 2004 la facturación agregada en las compañías manufactureras es por primera vez, y durante todos los años posteriores, superior a la de las 22 no fabriles. Estas últimas experimentaron una tendencia levemente decreciente de sus ventas entre 1998 y 2005, para luego ascender (también ligeramente, a favor del desempeño de,

entre otras, Telecom, Telefónica de Argentina, Endesa y Central Puerto) en los años siguientes, pero nunca alcanzando los resultados de las grandes empresas industriales.

Este distinto efecto del régimen posconvertible, es la resultante del reordenamiento de los precios relativos de la economía y de la redefinición –virtual congelamiento de las tarifas– de las ventas y, en particular, de la rentabilidad en los servicios públicos privatizados. En efecto, como puede observarse en el **gráfico N° 2**, si bien, en términos reales, la masa de ganancias de las 22 empresas no industriales fue más elevada que la de las 19 industriales durante la fase final del régimen convertible, desde 2003 –tras el derrape de la rentabilidad de las firmas no industriales en 2002– la masa de utilidades netas de las industriales fue sistemáticamente superior a la que registran las firmas que no se desempeñan en el ámbito fabril.

No obstante, cabe señalar también que en el bienio 2007-2008 decrecen las ganancias de ambos subgrupos del panel, y, en 2009, producto –entre otras cosas– de los coletazos de la crisis mundial, las firmas fabriles registran una caída acentuada de sus utilidades, en el marco de una ligera recomposición de la rentabilidad de las empresas no industriales del panel (particularmente, las grandes telefónicas).

III. Evolución y dinámica de la formación de capital

Aun cuando, en la generalidad de los casos, el proceso de inversión microeconómico (formulación, maduración, financiamiento y puesta en marcha) está condicionado por múltiples factores, los cambiantes escenarios macro y mesoeconómicos que han tenido lugar en las últimas décadas generaron, indudablemente, efectos diversos sobre la dinámica y las características que adquiere la formación de capital.

Desde los aportes teóricos de Keynes se han enfatizado los componentes de incertidumbre que atraviesa a todo proceso de adquisición y puesta en funcionamiento de activos fijos, así como los aspectos vinculados a la “irreversibilidad de la inversión”. Diversos estudios muestran, a su vez, que la “preferencia por la liquidez” también ha operado como factor clave para la financiación de la gestión empresarial, incluso por parte de firmas o grupos económicos con una clara impronta productiva, esto es, un corrimiento del eje de lo productivo hacia lo financiero como principal fuente de ganancias microeconómicas¹².

Al respecto, las características que asumió la valorización del

capital durante largos años manifiestan racionalidades que, evidentemente, se superponen y muchas veces dejan de lado la búsqueda de ganancias a partir de la ampliación de la capacidad productiva y/o mediante el desarrollo de competencias tecnológicas¹³. Por otra parte, cabe apuntar que, en la medida en que las condiciones de inestabilidad tienden a ser pautas más bien recurrentes en las economías periféricas, no resulta sorprendente que las empresas busquen fuentes de valorización alternativas a partir de otros mecanismos que aporten a su masa o tasa de beneficios, tales como marcos normativos preferenciales o rentas institucionales (regímenes de promoción regional, industrial, petrolero, minero, etc.); protección arancelaria e incluso restricción y virtual prohibición de las importaciones competitivas; despliegue de actividades con ventajas comparativas para la producción de bienes primarios, entre otros.

A esto se suma otro factor, de suma relevancia en tales economías, que puede alterar el “normal” comportamiento de la inversión o, como se dijo, el que persigue maximizar los beneficios a partir del incremento de la productividad media de los mercados en que operan. Se trata de los efectos de la oligopolización de los

¹² Véase Basualdo, 2001. También, para el caso francés, Serfati, 2001.

¹³ Nochteff, 1994, plantea la importancia de la búsqueda de rentas tecnológicas en el modelo de desarrollo, donde la innovación desempeña un rol central en la búsqueda de beneficios.

mercados sobre el volumen de la inversión, es decir, que tales empresas monopolísticas y/u oligopolísticas¹⁴, las que se apropian de la mayor parte de las utilidades, pueden no encontrar lucrativo invertir las ni en sus propias empresas por la falta de competencia ni en otras esferas de la economía dado que las tasas y masas de ganancia pueden ser efectivamente más bajas que las deseadas y/o las que le ofrecen su colocación en circuitos financieros.

En este marco, un estudio sistemático de la inversión de las empresas representa un aporte significativo, pues permite efectuar el seguimiento de la ampliación de capacidad instalada real, la cual, en última instancia, representa el soporte material del aparato productivo. Cobra entonces particular interés la pregunta acerca de cuándo, quiénes dentro de las que cotizan en el mercado de valores y de las que integran la cúpula empresaria, se embarcaron en inversiones productivas.

Una primera aproximación al tema la brinda la evolución de la inversión bruta y la neta de las grandes corporaciones del panel entre 1998 y 2009 (**gráfico N° 3**). En el caso de la inversión bruta o (en términos contables) compra de bienes de uso se verifica una sostenida caída desde que se inició la crisis final del régimen de

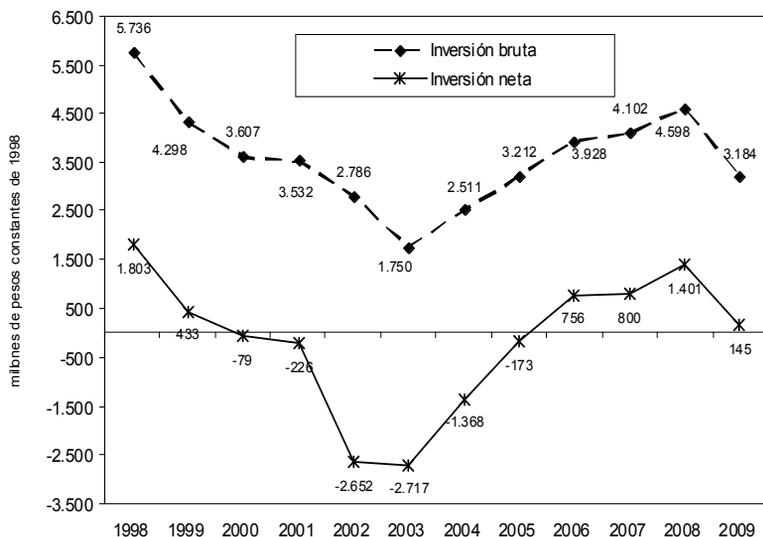
convertibilidad (1998) que se extiende hasta, incluso, el año 2003 (la recuperación de la actividad económica registrada desde mediados de 2002 pudo ser atendida con una mayor utilización de la capacidad instalada). Así, entre 1998 y 2003 se manifiesta una retracción de casi el 70% en los recursos orientados a la compra de bienes de uso. Recién a partir de 2004 se revierte este comportamiento hasta alcanzar en 2008 un nivel que, con excepción del primer año de la serie, es el máximo registro de todo el período bajo análisis. En 2009, en consonancia con los impactos locales de la crisis económica internacional, decae ligeramente la formación bruta de capital de las empresas de la muestra.

Por su parte, como podría preverse, el comportamiento de la inversión neta guarda cierta similitud, en cuanto a grandes sesgos o tendencias, con el de la inversión bruta salvo, muy particularmente, en el último año de la serie (después de alcanzar su pico más alto en 2008) donde mientras la formación de capital decae el 30,7%, en términos de la inversión neta la caída se eleva a casi el 90%. Muy probablemente dicho comportamiento diferencial, en términos de intensidad, responda al papel que ha asumido el incentivo promocional de amortización acelerada otorgado, en el marco de la ley N° 25.924¹⁵, a varias de las corpora-

¹⁴ Ver, entre otros, Baran, 1959 y Kalecki, 1995.

¹⁵ Ver Azpiazu, 2008.

Gráfico N° 3. Argentina. Evolución de la inversión bruta y neta de las corporaciones del panel que integran la cúpula empresaria, 1998-2009 (millones de pesos constantes de 1998)



Fuente: elaboración propia sobre información de Economática

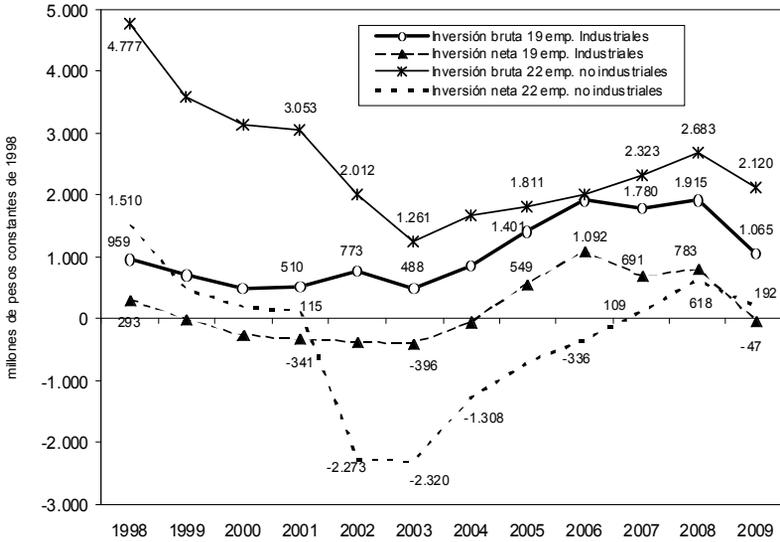
ciones de la muestra (como, entre otras, Aluar, Molinos Río de la Plata, Siderca, Siderar, Renault Argentina, Acindar); integrantes, todas ellas, de la cúpula empresaria.

De todas maneras y antes de indagar respecto a la presencia –o no– de disímiles patrones de comportamiento entre las industriales y las no fabriles, cabe resaltar un fenómeno particularmente significativo: en los dos últimos años de vigencia del régimen convertible, así como en el primer cuatrienio de la posconvertibilidad, la inversión neta es negativa o, en otras palabras, la formación bruta de capital resultó insuficiente para, tan siquiera, mantener el acervo

de capital preexistente en las empresas de la muestra. Se trata, sin duda, de una atipicidad, muy particularmente si se considera que el fenómeno se extiende hasta el año 2005, cuando ya era más que evidente la reactivación de la economía argentina, la de su mercado interno y la de la demanda internacional (con crecientes niveles de precios) de los bienes en los que se concentran las exportaciones del país.

La diferenciación entre las grandes industriales y las no fabriles proporciona algunos elementos de juicio adicionales en torno de los respectivos senderos evolutivos de la inversión (acotados, por ahora, en cuanto se restringen al

Gráfico N° 4. Argentina. Evolución de la inversión bruta y neta de las 19 firmas industriales y de las 22 no industriales del panel que integran la cúpula empresaria, 1998-2009 (millones de pesos constantes de 1998)



Fuente: elaboración propia sobre información de Económica

campo estricto de la formación de capital –bruta y neta–, independiente de sus relaciones con otras variables). Así, durante la vigencia del régimen convertible, la inversión bruta decae sostenidamente en ambos subconjuntos pero, si bien la de las no industriales (fundamentalmente, empresas prestadoras de servicios públicos y petroleras) es aún más pronunciada, se ubica entre 5 y 6,5 veces por encima de la realizada por las grandes firmas industriales. En la posconvertibilidad, como producto de una creciente –aunque con ciertas fluctuaciones interanuales– inversión por parte de las industriales, tal brecha se estrecha significativamente, a punto tal

que en 2006, los recursos asignados a la formación de capital son casi similares en ambos subconjuntos de corporaciones (**gráfico N° 4**). Hasta allí podría interpretarse que, en consonancia con las alteraciones en el escenario macroeconómico y con las consiguientes potencialidades de crecimiento de los distintos sectores de actividad, son las grandes firmas industriales las que revelan un mayor dinamismo relativo en cuanto a la formación bruta de capital en la posconvertibilidad.

Ritmos de depreciación del capital mediante (y del respectivo *stock* acumulado) y nuevas compras de bienes de uso, la evolución de la inversión neta resulta

relativamente consistente con esas diferencias de comportamiento entre el “antes” y el “después” de la crisis final del régimen convertible, según se trate de grandes firmas industriales o no. Así, en el caso de las primeras, la profundización del proceso de desindustrialización y de crisis sectorial en los finales del régimen de convertibilidad devino en la incapacidad de sostener el propio desgaste del acervo de capital (inversión neta negativa); fenómeno que se extiende hasta 2004, ya avanzado el proceso de reactivación fabril, donde los altos niveles de ociosidad de la capacidad productiva permitieron afrontar tal recuperación sectorial. Si bien se trata, en términos agregados (incluye al año 2009) de relativamente bajos montos, la expansión de la formación bruta de capital recién remite a una inversión neta positiva en el cuatrienio 2005 a 2008.

Distinta es la situación en el caso de las grandes corporaciones no fabriles donde asumen un papel protagónico las empresas resultantes del vasto proceso de privatización de los años noventa y la alteración radical de su contexto operativo en la posconvertibilidad. Es, precisamente, en esos largos primeros años desde la implosión del régimen de conversión fija y el inicio de un dilatado proceso de renegociación de los contratos, con el cuasi congelamiento tarifario, cuando las mismas registran una inversión neta negativa (en

realidad, 2002 a 2006; con niveles por demás significativos en el primer trienio). Tal comportamiento se ve parcialmente interrumpido en el bienio 2007-2008, en el que se amplía el –disminuido, por el desgaste de ese lustro– *stock* de capital, para luego retornar a valores negativos en 2009.

De todas maneras, más allá de los matices que derivan de los distintos escenarios macroeconómicos y el correspondiente contexto operativo de las grandes empresas, según sectores de actividad, no deja de resultar sorprendente la presencia de un número importante (aunque no necesariamente contemporáneos) de ejemplos en los que la formación bruta de capital no alcanzó a compensar la depreciación del propio *stock* o, en otros términos, la no reposición del acervo de capital.

IV. Acumulación de capital y tasa de ganancia

Hasta aquí, en lo esencial, se ha descrito la evolución de las distintas variables (o rubros contables) de interés (ventas, utilidades, inversión bruta y neta) sin prestar mayor atención analítica a sus interrelaciones. Se trata, en esta sección, de abordar dicha temática, sin duda la de mayor riqueza interpretativa.

Al respecto, la sostenida caída de la inversión bruta entre 1998 y 2003, su posterior considerable recuperación hasta 2008 y la con-

tracción en 2009, suponen un comportamiento relativamente asimilable de la tasa de inversión sobre ventas (decae de 20,0% a 7,6% entre 1998 y 2003, pasa a ubicarse en torno al 12% en el trienio 2006-2008, y se contrae a 9,3% en 2009). En ese sentido, queda de manifiesto la sensibilidad de esta variable ante las fluctuaciones en el régimen de acumulación o, más precisamente, del ciclo económico. El proceso de formación de capital se muestra como altamente dependiente del contexto en el que se desenvuelve con los matices que le imprimen, por ejemplo, la utilización de capacidad ociosa —en los inicios de la posconvertibilidad, por ejemplo—, las expectativas locales en un turbulento escenario internacional, las consiguiente posibilidades de potenciar las ventajas competitivas asociadas con la constelación de recursos naturales, entre otros. Los niveles de esta tasa se comportan del mismo modo que la formación de capital, aunque con una diferencia no menos importante: la recuperación de la tasa de inversión sobre ventas (2003-2008) muestra ser más lenta que la de la formación de capital, al tiempo que la retracción registrada en 2009 resulta más intensa en términos de la compra de bienes de uso (**gráfico N° 5**).

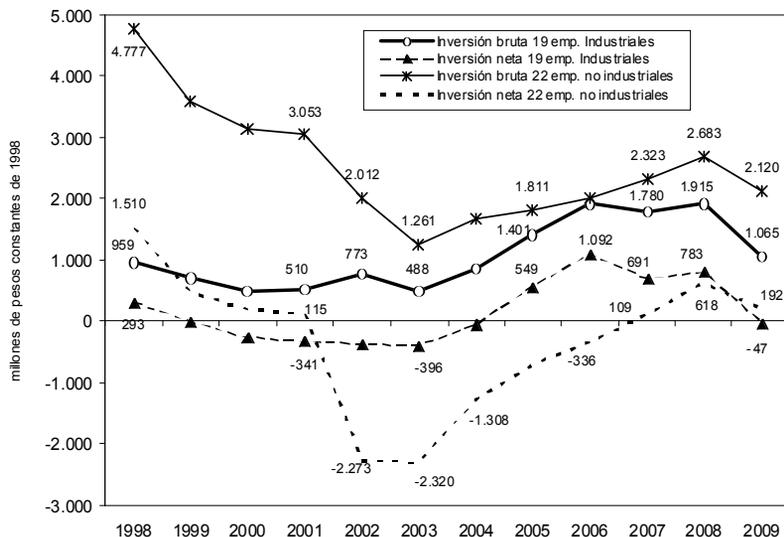
A juicio de Kalecki, las empresas llevan sus planes de inversión, en

el corto plazo, “hasta el punto donde las mismas dejan de ser redituables ya sea a causa del reducido mercado de los productos de la empresa o del ‘riesgo creciente’ y la limitación del mercado de capital. En tal caso, se tomarán nuevas decisiones de invertir sólo si, en el período considerado, ocurren cambios en la situación económica que ensanchen los límites que aquellos factores han impuesto a los planes de inversión... [a saber:] a) acumulación bruta de capital por las empresas mediante parte de sus ganancias corrientes, es decir, sus ahorros brutos corrientes, y b) variaciones de las ganancias y del acervo de capital fijo que determinan conjuntamente variaciones de la tasa de ganancias”.¹⁶

Sin embargo, de confrontarse los registros de la tasa de inversión con los correspondientes a la tasa de ganancia (neta) sobre ventas de las compañías de la muestra surgen algunas interesantes inferencias para el caso estudiado. En efecto, en el marco de la acelerada recuperación de la economía argentina, es en el quinquenio 2003 a 2007 donde, a diferencia de los años precedentes, la tasa de inversión bruta de las empresas de la muestra se ubica sistemáticamente por debajo de la respectiva tasa de utilidades netas anuales. Es decir, que las “inversiones redituables” y/o el “ahorro bruto de las empresas” y/o el

¹⁶ Kalecki, 1995, pp. 97-98.

Gráfico N° 5. Argentina. Evolución de la inversión bruta, de la tasa de inversión sobre ventas, de las tasas de ganancia (neta y bruta) sobre ventas de las corporaciones del panel que integran la cúpula empresaria, 1998-2009 (millones de pesos constantes de 1998 y porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre información de Economática

“aumento de las ganancias por unidad de tiempo”, en una situación económica favorable (incluso con bajas tasas de interés), no indujeron un incremento proporcional de la tasa de decisiones de inversión.

No sucede lo propio en los años previos a 2003, ni en los posteriores a 2007. En ese sentido, el proceso de acumulación y reproducción del capital de tales firmas parecería encontrar, en los últimos años de la convertibilidad y en los de la pasada década, disímiles formas de materializarse. Léase, en la fase final de la con-

vertibilidad (fuga de capitales) y en los inicios de la posconvertibilidad (recomposición del patrimonio con mayor utilización de la capacidad ociosa). En los años recientes, en el marco de la crisis económica internacional y los conflictos económicos y sociales locales –tema agropecuario, *lock-out* patronal, recomposición salarial–, la fuga de capitales y/o su atesoramiento en función de las llamadas “expectativas racionales” y/o como forma de presión sobre la formulación de las políticas públicas¹⁷, incidieron en el mismo sentido.

¹⁷ Al respecto, cabe traer a colación las palabras del presidente de Techint (Paolo Rocca) en el cierre del 9° seminario Propymes (programa de cooperación entre las pequeñas

Al respecto, el crítico y atípico año 2002 (donde las corporaciones de la muestra registran considerables pérdidas netas), supone un punto de quiebre que, por ejemplo, estaría reflejando que a partir de allí y hasta 2007, estas grandes empresas contaron con la posibilidad cierta de autofinanciar la totalidad de la formación de capital o, en otras palabras, que la masa de utilidades obtenida supera, más o menos, con holgura la igualmente creciente inversión de las mismas.

Ese peculiar fenómeno (inversión bruta por debajo de la masa de utilidades netas durante el quinquenio de más acelerado ritmo de crecimiento de la economía argentina al cabo de casi tres décadas) está fuertemente influenciado por el patrón de comportamiento de las grandes corporaciones industriales, precisamente el sector que motorizó esa notable recuperación económica. Es más, en el caso de esas 19 firmas industriales tal relación emerge como una constante que se extiende hasta, incluso, el año 2009 (**cuadro N° 3**). En otras palabras, es recién en 2004 cuan-

do se hace evidente la recuperación de la inversión bruta para, de allí en más y hasta 2008, canalizarse crecientes recursos hacia la compra de bienes de uso; a punto tal que los registros de ese último año casi llegan a duplicar, siempre a precios constantes de 1998, a los del inicio de la serie bajo análisis. La posterior caída de la formación bruta de capital en 2009 (igualmente, tales valores superan a los de 1998) responde a una convergencia de razones, tales como el relativo estancamiento local, la crisis económica internacional, la retracción en la masa de utilidades y, esencialmente, la actitud reticente (frente a la inversión de riesgo) del gran empresariado fabril¹⁸.

No acontece lo propio en el ámbito de las grandes corporaciones no fabriles donde en sólo dos años (2003 y 2005) el alicaído (en relación a los registros de la convertibilidad) proceso de inversión bruta se ubica por debajo de las respectivas tasas de ganancias. En ese marco se conjugan dos fenómenos que, a la vez, se encuentran contextualizados por los demorados procesos de rene-

y medianas empresas clientes y proveedoras del Grupo Techint): "Falta inversión, lo que es sinónimo de que falta confianza... vemos que las empresas perciben oportunidades pero dudan en invertir... De poco sirve estimular la economía si no hay en simultáneo un estímulo a la inversión, que sirve para controlar la inflación" (cursiva de los autores). Ver edición de *Clarín* del 15/12/10.

¹⁸ Vale resaltar, al respecto, que sistemáticamente, entre 2003 y 2009, los montos asignados a la compra de bienes de uso se ubican muy por debajo (en 2006, no alcanzan a representar el 50%) de las ganancias netas o, en otras palabras, la capacidad de autofinanciamiento resultó más que suficiente –incluso, en 2009– para sustentar las inversiones de las grandes corporaciones.

Cuadro N° 3. Argentina. Evolución de la inversión bruta, de la tasa de inversión sobre ventas, de la tasas de ganancia neta sobre ventas de las 22 firmas no industriales y de las 19 industriales del panel que integran la cúpula empresaria, 1998-2009 (millones de pesos constantes de 1998 y porcentajes)

	22 firmas no industriales			19 firmas industriales		
	Inversión bruta / ventas	Ganancia neta / ventas	Compra de bienes de uso	Inversión bruta / ventas	Ganancia neta / ventas	Compra de bienes de uso
	(%)		(mill.\$)	(%)		(mill.\$)
1998	24,7	12,5	4.776,6	10,3	2,0	959,3
1999	18,8	9,4	3.595,6	8,8	-5,6	702,5
2000	17,0	10,7	3.123,8	6,3	-3,3	482,9
2001	17,9	7,3	3.053,0	5,5	-7,4	479,4
2002	12,0	-23,3	2.012,5	5,0	-3,5	773,1
2003	9,9	13,6	1.261,3	3,8	7,9	488,4
2004	12,7	10,7	1.650,9	5,6	15,7	859,8
2005	13,9	17,0	1.811,1	7,1	15,7	1.401,2
2006	16,0	12,0	2.020,3	8,7	18,8	1.907,7
2007	16,2	9,5	2.322,5	6,9	15,1	1.779,7
2008	17,0	7,3	2.683,1	6,7	11,9	1.914,9
2009	13,5	8,2	2.119,6	4,7	7,8	1.064,7

Fuente: elaboración propia sobre información de Economática

gociación con buena parte de las empresas (privatizadas) que integran el subconjunto. Por un lado, tasas de rentabilidad inferiores, en general, en la posconvertibilidad, a las internalizadas por las industriales y, por otro, por la propia naturaleza de las actividades asociadas a infraestructura básica, con alta densidad de capital (E-tenor, Edesur, Transener, Transportadora de Gas del Norte, entre otras), las tasas de inversión –con

excepción de 2003– siempre superan el 12% de las ventas, aun en la posconvertibilidad en ese muy distinto escenario y contexto operativo en el que se desempeñan.

En suma, más allá de los matices que quedan de manifiesto entre los dos subconjuntos de grandes corporaciones (industriales y no fabriles) del panel, la visión que surge de los estados

contables de las mismas remite a una franca recuperación de los márgenes de rentabilidad en la posconvertibilidad, al tiempo que la formación de capital no parecería condecirse con lo que, en teoría, cabría esperar en un escenario de notable expansión de la economía, por lo menos en lo atinente a su intensidad relativa.

V. El talón de Aquiles de la posconvertibilidad: la reinversión de utilidades

Hasta aquí se han podido constatar ciertos fenómenos relativamente atípicos: elevados márgenes de rentabilidad en la posconvertibilidad que superan la relación compra de bienes de uso/ventas (como "proxy" de tasa de inversión); sostenida recuperación del mercado interno y de las colocaciones externas con, también, relativamente escaso impacto sobre la formación de capital (los altos niveles de ociosidad previos de la capacidad productiva permitieron postergar la formulación y maduración de nuevos proyectos de inversión); políticas de promoción o estímulo de la inversión que han terminado por resultar superfluas o redundantes en términos de los "dictados del mercado"¹⁹; entre otros.

Ello remite a un tema no menor. En la medida en que la relación entre las ganancias y las inversiones **netas** tiende a reflejar el ritmo

de acumulación y reproducción real del capital, cabe reflexionar respecto a su evolución comparada, tanto para las 41 grandes corporaciones bajo análisis, como para los subconjuntos delimitados a partir de su inserción, o no, en la actividad industrial. Se trata, en otras palabras, de confrontar ese ritmo real de acumulación (inversión bruta menos depreciaciones del capital) con las consiguientes utilidades **netas** o, en otras palabras, mediaciones sobreentendidas, al papel de la reinversión de los beneficios en el ámbito de las grandes corporaciones, núcleo central de la concentración económica en la Argentina.

Si bien, en términos generales el comportamiento de la inversión neta acompañó, a grandes rasgos, como tendencia, el desempeño de la compra de bienes de uso, en el sexenio 2000 a 2005, las mismas no alcanzaron a compensar el desgaste de capital (en otras palabras, se registra una inversión neta negativa). Mientras en los finales de la convertibilidad ello no hace más que reflejar la respuesta empresaria a la crítica situación de la macroeconomía, la paulatina recuperación de la formación bruta del capital en la posconvertibilidad recién deviene en niveles positivos en términos de inversión neta en el año 2006, una vez agotadas las posibilidades de responder a la reactivación de la economía con un mayor grado de

¹⁹ Azpiazu, op.cit.

utilización de la capacidad instalada. De allí en más queda de manifiesto un sesgo creciente hasta 2008 (con excepción de 1998, el mayor registro en el horizonte temporal bajo análisis) para luego decaer (como la mayor parte de las variables) en el último año de la serie (**gráfico N° 6**).

Por su parte, puede advertirse que el comportamiento de las utilidades netas guarda cierta correspondencia con el de la inversión neta. No obstante, con la única excepción del crítico 2002, la masa de ganancias siempre se ha mantenido muy por encima de la formación neta de capital, particularmente durante la posconvertibilidad, cuando los beneficios netos son —por demás— significativos²⁰.

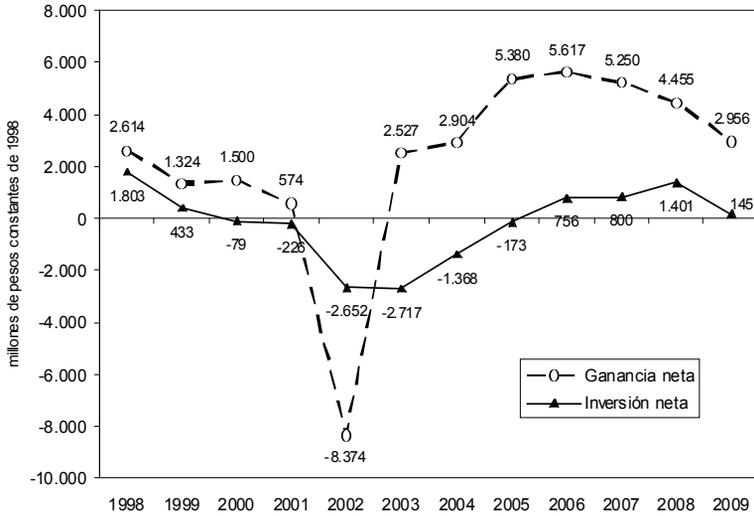
En efecto, en el bienio 1998-1999 queda de manifiesto un marcado sesgo decreciente en la tasa de reinversión de las utilidades netas (en consonancia con el desempeño macroeconómico en los últimos años de vigencia del régimen de convertibilidad), un atípico sexenio contemporáneo a la crisis de dicho régimen y a la convulsionada salida del mismo y, recién, una clara tendencia creciente (agotadas las posibilidades de mayor grado de utilización de

la capacidad instalada) de dicha tasa que se extiende hasta el año 2008. La posterior caída de la misma respondería, como se señaló, al estancamiento de la economía local asociado a la crisis económica internacional y a una importante alza de las amortizaciones que, muy posiblemente, esté asociada con los beneficios promocionales (amortización acelerada) concedidos en el marco de la ley 25.924 a varias de las empresas del panel (las grandes industriales). De todas maneras, no puede dejar de remarcarse que, con excepción del crítico año 2002, siempre la inversión neta se ubica muy por debajo de las respectivas utilidades netas.

Como se señaló en la sección anterior, en el ámbito de las grandes corporaciones no industriales del panel tienen una presencia decisiva algunas prestatarias de servicios públicos privatizados como también las petroleras. En ambos casos, las indivisibilidades de la inversión y los propios requerimientos de mantenimiento de la infraestructura, en un caso, y de las actividades de exploración y explotación, en el segundo, remiten a ciertos niveles mínimos (importantes) de formación de capital, aun en un escenario,

²⁰ Al considerar los elevados márgenes de ganancia durante la posconvertibilidad y la escasa canalización de los mismos a la implementación de nuevos planes de inversión, resulta interesante una reciente reflexión de Paolo Rocca, presidente del Grupo Techint, en la 16a. Conferencia de la Unión Industrial Argentina: "Tenemos que poder contratar empleados tercerizados para desarrollar nuevos proyectos; los excesivos costos laborales sólo hacen que crezca el empleo en negro". Ver edición de *Clarín* del 20/11/10.

Gráfico N° 6. Argentina. Evolución de la inversión neta y la ganancia neta de las corporaciones del panel que integran la cúpula empresaria, 1998-2009 (millones de pesos constantes de 1998)



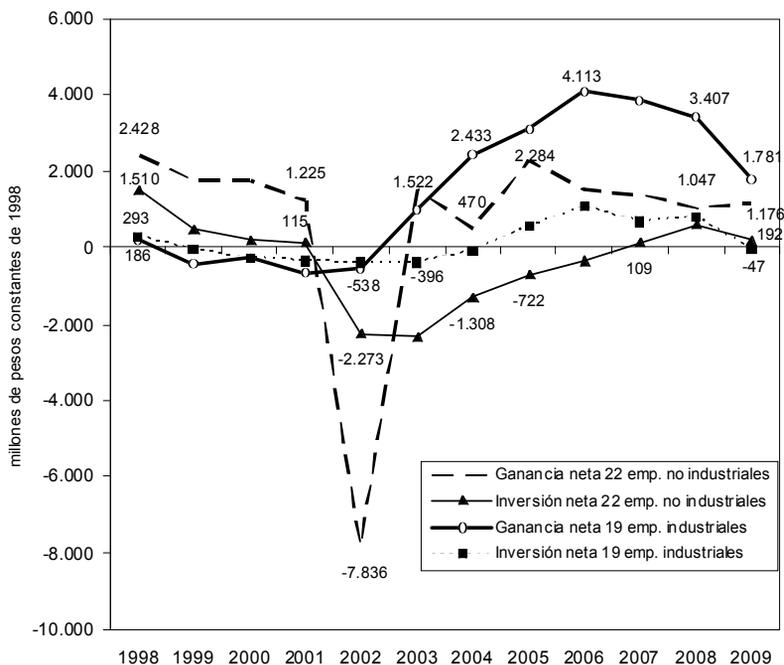
Fuente: elaboración propia sobre información de Economática

como el de las privatizadas, de pérdida de buena parte de los privilegios de los que gozaron en los años noventa. Si bien la inversión neta es decreciente en los últimos años de la vigencia del régimen convertible, y con una mayor intensidad relativa que la de idéntico comportamiento de las utilidades netas (**gráfico N° 7**), recién se torna negativa a partir de la implosión de la convertibilidad (2002); fenómeno que se extiende —aminorándose a partir de 2004— hasta 2006. En suma, a pesar de las decrecientes (respecto de la convertibilidad) masas de beneficios netos, el proceso de desinversión o de caída del acervo de capital se restringe a un quinquen-

nio en tanto, la posterior recuperación de la formación neta de capital se extiende hasta el último año de la serie con, incluso, una tasa de reinversión de utilidades que alcanza al 59% en 2008.

Por último, el comportamiento de la inversión neta de las firmas industriales del panel denota, en términos generales, una muy pobre actitud empresaria en términos de incrementos reales de la capacidad productiva (en siete de los doce años que cubre el horizonte temporal de análisis, la inversión bruta no alcanzó a compensar la depreciación del *stock* de capital) que, más allá del año de inicio de la serie, sólo en el

Gráfico N° 7. Argentina. Evolución de la inversión neta y la ganancia neta de las de las 22 firmas no industriales y de las 19 industriales del panel que integran la cúpula empresaria, 1998-2009 (millones de pesos constantes de 1998)



Fuente: elaboración propia sobre información de Economática

cuatrienio 2005 a 2008 registra valores positivos, con un registro máximo en 2006, precisamente aquel en que se internalizaron las mayores masas de utilidades netas (4.113 millones de pesos de 1998). Si bien, como se comentó, la crisis internacional desencadenada en el segundo semestre de 2008, tuvo sus impactos sobre los flujos internacionales de mercancías, el estancamiento de la economía argentina durante 2009, la incidencia de incentivos industriales como el de la amortización

acelerada de las inversiones son, entre los principales, algunos de los factores que coadyuvan a explicar (particularmente en el último año de la serie cuando, al igual que en el período 1999 a 2004, se verifica una inversión neta negativa) la reticente actitud empresaria frente a la canalización de recursos a la inversión. La relativamente escasa orientación de recursos a la formación de capital subyace, con sus matices, a lo largo de todo el período bajo análisis. Al respecto, como hipóte-

sis que demandaría otros estudios adicionales como para poder ser comprobada podría plantearse que, como gran parte de las empresas fabriles consideradas se posicionan como fuertemente oligopólicas en sus respectivos mercados, el sobredimensionamiento de la capacidad productiva y la consiguiente generación de barreras al ingreso, les ha permitido responder adecuadamente al mayor nivel de la demanda sin por ello ver afectadas en lo más mínimo su posición oligopólica y, como derivación de ella, la apropiación de ganancias extraordinarias con bajos niveles de inversión²¹. Así, por ejemplo, el año en el que se registra (en consonancia con el desempeño de la industria local) el mayor nivel de inversión neta (2006), el monto involucrado representa apenas el 26,6% de las respectivas ganancias.

VI. Reflexiones finales

Resulta conveniente recapitular el propósito planteado al inicio de este ensayo: el estudio de la inversión en el período 1998-2009 a partir de la consideración de un núcleo seleccionado —y, trascendente en términos económicos— de grandes firmas que, además de ser parte constitutiva de la elite empresarial del país, cotizan sus acciones en la Bolsa de Valores de Buenos Aires.

En relación con el comporta-

miento de los niveles de inversión bruta en las corporaciones de la muestra (todas ellas integrantes de la cúpula empresarial del país), se observa una fuerte recuperación a partir de 2004, un año después de que dicho fenómeno quedara de manifiesto en lo relativo al crecimiento sostenido e ininterrumpido, hasta 2008, del PIB agregado y del industrial, así como de una fenomenal recomposición de la tasa de ganancia. Esa rezagada reacción empresarial frente a la reactivación económica está íntimamente asociada con la posibilidad de responder a las crecientes demandas (internas y externas) a partir de un mayor grado de utilización de la capacidad productiva (dados los altos márgenes acumulados en los recesivos años previos y a la propia estrategia de buena parte de los oligopolios que conforman el objeto bajo estudio). Es más, en el quinquenio 2003 a 2007, la ascendente masa de recursos orientada a la formación de capital se ubica siempre por debajo (único período en que se registra el fenómeno) de las no menos expansivas masas de utilidades netas o, en otras palabras, la recomposición de los beneficios empresarios permitió, con holgura, financiar las consiguientes compras de bienes de uso. Asimismo, es dable resaltar que en esos años el aumento en los niveles de inversión de las empresas es mayor que el incremento de la tasa de inversión

²¹ Ver, entre otros, Sylos Labini, 1964 y Possas, 1985,

sobre ventas; es decir incrementaron más su facturación (y sus márgenes de rentabilidad) que su formación de capital.

La señalada capacidad ociosa (generación madurativa de barreras al ingreso en el caso de muchos de los oligopolios que conforman el panel de empresas bajo análisis) permitió postergar la canalización de recursos hacia la inversión en el marco de excepcionales y crecientes masas y tasas de ganancias sobre ventas.

Antes de incorporar una reflexión estilizada sobre el comportamiento de la inversión neta o la ampliación efectiva de la capacidad productiva, cabe referirse al último año bajo análisis donde, en el marco de condiciones externas desfavorables (crisis económica internacional) con sus repercusiones locales, decaen todas las variables bajo análisis (ventas, masas y tasas de ganancia, inversión bruta y neta).

Las referencias previas sobre la relativamente escasa (atento al contexto operativo en el que se enmarca) orientación de recursos a la inversión queda claramente reflejado en un fenómeno no común: en seis de los doce años bajo análisis (en el caso de las grandes empresas industriales son siete los años) la formación bruta no resultó suficiente como para compensar la depreciación del acervo de capital o, en otras palabras, la inversión neta resultó negativa. A la vez, en el plano agregado, en sólo cuatro años

(2005 a 2008) se evidencia un cierto sesgo creciente en la formación neta de capital que, con algunos matices, también se reproduce en el ámbito fabril.

En suma, en los últimos años queda de manifiesto una marcada reticencia inversora de las grandes empresas en la Argentina, muy particularmente si se atiende a su inserción en contextos de reordenamiento macroeconómico y de franca recuperación de la economía (contando, incluso, muchas de ellas con beneficios fiscales de dudosa efectividad real en términos sociales).

Por otra parte, vale señalar que, en términos generales, la dinámica de la inversión ha tendido a comportarse de manera procíclica, con un descenso que fue ligeramente más pronunciado que la recuperación ulterior (hasta 2008 y el inicio de la crisis económica internacional) a favor de, por un lado, el nuevo escenario macroeconómico interno e internacional y, por otro, los recursos provenientes de las altas tasas de rentabilidad obtenidas.

En fin, considerando el alto grado de concentración económica que se ve reflejado en el posicionamiento de las grandes corporaciones bajo análisis y a las, en buena parte del período, extraordinarias rentabilidades obtenidas por las mismas, resulta casi sorprendente la escasa propensión inversora de estas empresas, atento a los propios estímulos de "mercado".

Bibliografía

- Azpiazu, Daniel (2008), “¿Formación de capital de emprendedores o “promoción” de la concentración económica?”; en **Realidad Económica** N° 238, Buenos Aires, agosto-septiembre.
- Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo (Coor.) (2009), Arceo, Nicolás y Wainer, Andrés: “Transformaciones estructurales de la economía argentina. Una aproximación a partir del panel de grandes empresas, 1991–2005”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.
- Baran, Paul (1959), *La economía política del crecimiento*; Fondo de Cultura Económica, México.
- Damill, Mario y Fanelli, José María (1988), “Decisiones de cartera y transferencia de riqueza en un período de inestabilidad macroeconómica”, *IV Seminario Red Latinoamericana de Investigación en Macroeconomía*, Buenos Aires, 23 y 24 de mayo.
- Kalecki, Michal (1955), *Teoría de la dinámica económica. Ensayos sobre los movimientos cíclicos y a largo plazo de la economía capitalista*, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Nochteff, Hugo (1994), “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, Nochteff, Hugo y Azpiazu, Daniel: *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y élite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*, Editorial Tesis/Norma, Buenos Aires.
- Possas, Mario Luiz (1985), *Estruturas de mercado em oligopólio*, Editora Hucitec, Sao Paulo.
- Serfati, Claude (2001), “El papel activo de los grupos predominantemente industriales en la financiarización de la economía”, en Chesnais, François: *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos*, Losada, Buenos Aires.
- Sylos Labini, Paolo (1964), *Oligopolio y progreso técnico*, Oikos, Madrid.
- Tavosnanska, Andrés (2010), “Crisis, devaluación y después. Breve historia de la recomposición de las ganancias empresariales en la Post Convertibilidad”, AEDA, Congreso Anual 2010, Buenos Aires.

Diferencias de tasas de plusvalor y su relación con las diferencias de productividad: evidencias de una paradoja

*B. Gloria Martínez González **

La productividad es una variable central para el problema de las diferencias de tasa de plusvalor entre países pues la tasa de plusvalor depende de la productividad y de los salarios reales. Los hallazgos empíricos que en este artículo se exponen, plantean una pregunta compleja a la teoría: *si dentro de los países desarrollados hay una correspondencia positiva entre productividad y tasa de plusvalor ¿por qué los países atrasados tienen tasas de plusvalor más altas que los países avanzados?*

En este trabajo se proporciona evidencia de que los bloques de países menos productivos tienen una tasa de plusvalor más elevada o, por lo menos, no menor que la correspondiente a los bloques de países más productivos. Sin embargo, se muestra también que dentro de bloques sí se da la correspondencia entre productividad y tasa de plusvalor.

* Profesora titular B de tiempo completo del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México. e-mail: bglorm@prodigy.net.mx glor@xanum.uam.mx

Introducción

En este artículo se aborda el problema de las diferencias de tasas de plusvalor entre países y su relación con las diferencias de productividad. Se exponen desarrollos empíricos propios, los cuales constituyen un conjunto de resultados inesperados propicios para desarrollar la teoría del plusvalor.

En primer lugar, se tratan algunos aspectos teóricos relacionados con dichos desarrollos y en segundo término, se reseñan algunos hallazgos propios iniciales sobre las diferencias de tasas de plusvalor entre países con base sobre las estimaciones de diferentes autores y estimaciones propias para el caso de México.

En tercer lugar, se exponen nuevos exámenes sobre las diferencias de tasas de plusvalor usando el recíproco de una variable *proxy*: la participación salarial, para una muestra grande de países. Se presentan los principales resultados de la relación entre la participación salarial y la productividad con base sobre pruebas *chi* cuadrada y análisis de *cluster*. Asimismo se exponen con más detalle resultados del análisis de la relación entre la tasa de plusvalor y la productividad con base sobre un modelo econométrico de panel de efectos fijos.

En cuarto lugar, se aborda cómo los ingresos de los trabajadores por cuenta propia afectan las esti-

maciones de las diferencias nacionales de tasas de plusvalor. Se pone énfasis en el caso de México.

Finalmente se enuncian algunas conclusiones y perspectivas de este trabajo.

I. Aspectos teóricos sobre diferencias de tasas de plusvalor entre países

1. Valor y productividad

Autores como Jacques Gouverneur (2002), José Valenzuela (1986) y Alejandro Valle (1998) concuerdan en términos generales en sus consideraciones sobre la productividad. Hay diferencias entre ellos cuando tratan el problema de cómo medir la productividad pero se trata de problemas resolubles porque comparten la base común de la teoría marxista del valor.

La idea de que la productividad es el recíproco del valor se encuentra en los trabajos de los tres autores. Quiere decir que es el recíproco del tiempo de trabajo socialmente necesario para producir una mercancía. Valle (1998) desarrolla esta concepción de la productividad. Si se trata de una canasta de mercancías será un promedio ponderado de los valores de dichos bienes, con base sobre las cantidades de los bienes considerados. Los cambios en la productividad del trabajo en el nivel agregado, miden aproximadamente los cambios en el recí-

proco del valor de una canasta mediante un índice de *Pasche*. La productividad varía por cambios en la cantidad de trabajo vivo o de medios de producción, y por cambios de la productividad en la producción de dichos medios.

La productividad, concebida como recíproco del valor, implica la interrelación de las eficacias de trabajo con las que se producen todas las mercancías, pues el valor de una mercancía o de una canasta de mercancías es el trabajo *directa e indirectamente* gastado en su producción. Esta concepción de la productividad implica que el carácter social del trabajo se expresa en el valor de la mercancía y que la productividad está socialmente determinada. Valle (1998) demuestra que el cociente de productividades laborales entre dos países a paridad de poder adquisitivo (PPA) es una aproximación al cociente de productividades entre esos países, productores de la canasta con la cual se calcula la PPA.

La ecuación 1 expresa que el cociente de los productos internos brutos por trabajador a precios corrientes en una moneda común es igual al cociente de productividades

$$\frac{P_{AY_A}}{ZC_{BA} * P_{BY_B}} = \frac{\Pi_{AA}}{\Pi_{BA}}$$

Donde

y_A : vector columna que denota una canasta de mercancías por trabajador en el país A

y_B : vector columna que denota una canasta de mercancías por trabajador en el país B

P_A : vector renglón con los precios de la canasta y_A

P_B : vector renglón con los precios de la canasta y_B

ZC_{BA}^* : tasa de cambio de paridad de poder adquisitivo, definida en términos de una canasta que se produce en A

Π_{AA} : productividad con la cual se produce y_A en el país A

Π_{BA} : productividad con la cual se produce y_A en el país B

De lo anterior resulta una forma consistente de comparar productividades entre países dentro de la teoría marxista del valor.

2. Ley general de la acumulación

En la ley general de la acumulación planteada por la teoría marxista existe una tendencia dominante: el crecimiento de la composición orgánica de capital y, como consecuencia, la generación de una sobrepoblación excedentaria en relación con las necesidades de valorización del capital. Tal crecimiento de la composición orgánica se vuelve un obstáculo para la acumulación, mientras que existen tendencias contrarrestantes subordinadas que la favore-

cen: el aumento del trabajo asalariado y, por tanto, del capital variable; el aumento absoluto del capital constante; el aumento de la productividad; la desvalorización de la fuerza de trabajo; y el aumento de la tasa de plusvalor pero también del salario real.

Se ha visto que en la literatura que parte de Marx, sobre la ley general de la acumulación, como en Shaikh (1990), Guerrero (2005: 1989), Devine (2005), Luis Gill (2002), Cockshott et. al. (1995) y Valle (2005), predomina la idea de una composición orgánica creciente aunque con énfasis en diversos aspectos de la ley: la generación de una población excedentaria, la mecanización, la concentración y centralización de capital, etc. Valle (2005) sostiene que el capitalismo necesita independizar la acumulación del crecimiento de la población, aumentar la productividad de manera que se incremente la composición del capital. Argumenta que de acuerdo con Marx, la elección racional de técnicas sólo es la que maximiza ganancias y eleva la composición orgánica. Por ende, el cambio técnico que independiza el ritmo de acumulación del crecimiento de la población trabajadora requiere que la composición técnica del capital crezca más que la fuerza de trabajo, y del aumento de la tasa de plusvalor, siempre que permita elevar o, al menos, mantener la tasa de ganancia.

3. Tasa de plusvalor y productividad

A partir de las interpretaciones de la ley general de la acumulación dichas previamente, se postula la que aquí se denomina la conjetura de Marx sobre explotación y productividad entre países: la acumulación de capital involucra el crecimiento de la productividad, la composición orgánica y la tasa de plusvalor. El desarrollo del capitalismo precisa de un aumento de la composición orgánica del capital el cual conlleva un aumento de la tasa de explotación para contrarrestar el efecto negativo de dicho aumento sobre la tasa de ganancia. Es razonable esperar una correspondencia directa entre tasa de plusvalor y productividad porque es perfectamente plausible suponer que los países más productivos posean un volumen mayor de medios de producción en valor con respecto al trabajo vivo y ello exige una tasa de plusvalor mayor que la prevaleciente en países menos productivos y con composición orgánica menor. Adicionalmente, la mayor composición orgánica del capital generalmente significa mayor productividad y ello posibilita un salario más alto junto con una mayor explotación.¹

4. Trabajo improductivo

Para analizar la tasa de plusvalor es esencial examinar la cuestión del trabajo productivo e improduc-

¹ Se puede ver el desarrollo argumental de esta idea en Martínez González, 2006.

tivo. El problema de la diferencia entre ambos tipos de trabajo tiene gran importancia práctica pues la delimitación del trabajo productivo en cualquier país hace posible cuantificar la renta nacional, el capital variable, la masa y tasa de plusvalor, la composición de capital, la masa y tasa de ganancia y la tasa de acumulación, todos los cuales dependen de la concepción subyacente de trabajo productivo. Existen muchas dificultades para definir al trabajo improductivo; dichas dificultades se perciben desde las ideas planteadas por Marx. Al parecer se trata de un problema no resuelto en la teoría pues se puede aceptar más de una definición si se toma como base su carácter práctico. Marx señalaba que los trabajadores que se contratan en actividades de la circulación ceden un plusbajo que al capitalista individual, le permite apropiarse de una parte de plusvalor social.²

En este artículo se ha adoptado el enfoque de acuerdo con el cual el trabajo efectuado en la esfera de la circulación de mercancías -que para muchos autores predomina en las actividades del comercio y las finanzas- y en la supervisión de trabajo productivo se paga con el plusvalor. El capital constante de actividades improductivas se financia también con parte del plusvalor. Adicionalmente se concibe que más allá de

nomenclaturas y clasificaciones de cierto tipo de trabajo, es preciso analizar los efectos del mismo en el funcionamiento del capitalismo o en ciertos aspectos de éste.

La explicación de muchos problemas económicos varía según se distinga o no el trabajo improductivo del trabajo productivo, como es el caso del comportamiento de la tasa de plusvalor o de la tasa de ganancia. Por ejemplo, los autores que hacen dicha distinción obtienen una tasa creciente de plusvalor, mientras que quienes la ignoran o no la hacen por no considerarla útil, encuentran una tasa no creciente de plusvalor.³

No obstante esta toma de postura, se debe insistir en que en la actualidad persiste mucha discusión sobre la naturaleza improductiva o productiva de estas actividades y hay varios trabajos que intentan clarificar el concepto de trabajo productivo en Marx. Entre los que tratan el problema de la distinción entre trabajo productivo e improductivo se destacan los de Guerrero (1989 y 1990), quien efectúa una extensa revisión sobre el debate teórico.

5. Trabajo autónomo

El ingreso de los trabajadores autónomos como parte constitutiva del valor agregado de una economía representa un problema

² Se puede ver una ilustración del debate en Martínez González, 1999.

³ Véanse, por ejemplo, Moseley, 1991 y Martínez González, 1990 para un análisis sobre estudios de la tasa de plusvalor en México, EUA y Puerto Rico.

para la teoría marxista en lo que concierne a la estimación de la tasa de plusvalor. Tal tipo de ingreso está incluido en los excedentes de operación y ello conduce a una sobrestimación de dicha tasa. Ésta es mayor en estimaciones de tasas de plusvalor de países atrasados que en las correspondientes a países desarrollados debido al más alto porcentaje que representan los trabajadores autónomos en la población trabajadora total: en 2009 era de 32% en los países atrasados, mientras que en los desarrollados era de 10 por ciento.⁴

Diversos autores, Shaikh y Tonak (1994) y quienes siguen su metodología, distribuyen el monto de ingresos de trabajadores autónomos entre las formas monetarias de capital variable y plusvalor para estimar la tasa de plusvalor. No obstante constituir un enfoque predominante, es incorrecto, pues al proceder así, se trata al trabajo autónomo como un trabajo sujeto a explotación. No se ha encontrado que tales autores expliciten sus razones teóricas. Parece haber más bien consideraciones prácticas cuando lo hacen así, pues lo que pretenden es no tratar este tipo de ingresos en su totalidad como ganancias capitalistas.

En este trabajo se compartió el enfoque alternativo: el que usan Guerrero y Cámara (Guerrero Jiménez, 1989, Cámara Izquierdo, 2003), de acuerdo con el cual los ingresos de los trabajadores autónomos no son ni capital variable ni plusvalor, de manera que se requiere estimar una tasa de plusvalor ajustada, es decir, es necesario excluir dichos ingresos del análisis.⁵

II. Evidencia empírica de la paradoja de la relación entre tasa de plusvalor y productividad entre países

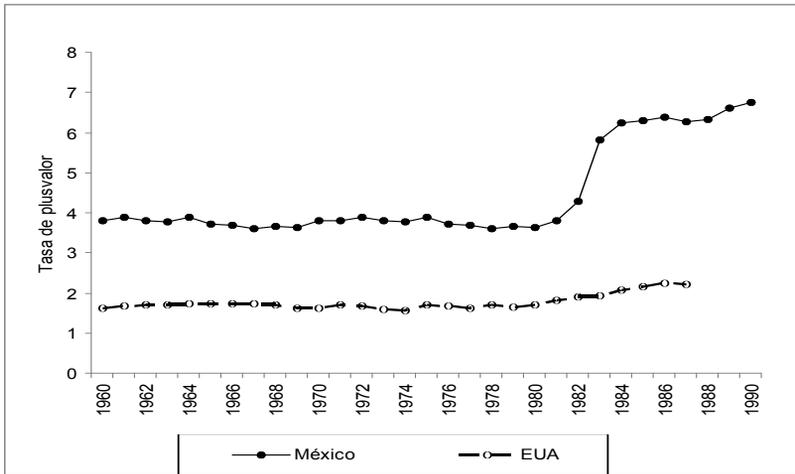
1. Antecedentes

México y Estados Unidos

Se utilizaron estimaciones propias de tasa de plusvalor monetaria para la economía no agrícola en México y las estimaciones hechas por Fred Moseley (1991) de tasa de plusvalor para toda la economía en EUA. Se mostró que la tasa de plusvalor en EUA es más baja que la correspondiente a México entre 1960 y 1987 como se puede ver en el **gráfico N° 1**. La razón de ambas tasas permaneció dos a uno hasta 1982. Tal razón aumentó a tres a uno en los siguientes años y hasta 1987.

⁴ Datos de Organización Internacional del Trabajo. "Global employment trends", http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—comm/documents/publication/wcms_101461.pdf Consultado, 18 de enero 2009.

⁵ Vease una revisión de los problemas teóricos y prácticos que implica el ingreso de los trabajadores autónomos para la estimación de la tasa de plusvalor en Martínez González, 2005

Gráfico N° 1. Tasas de plusvalor México 1960-90 EUA 1960-87

Fuente: Elaboración propia sobre Martínez Gloria (1996)

Manufactura

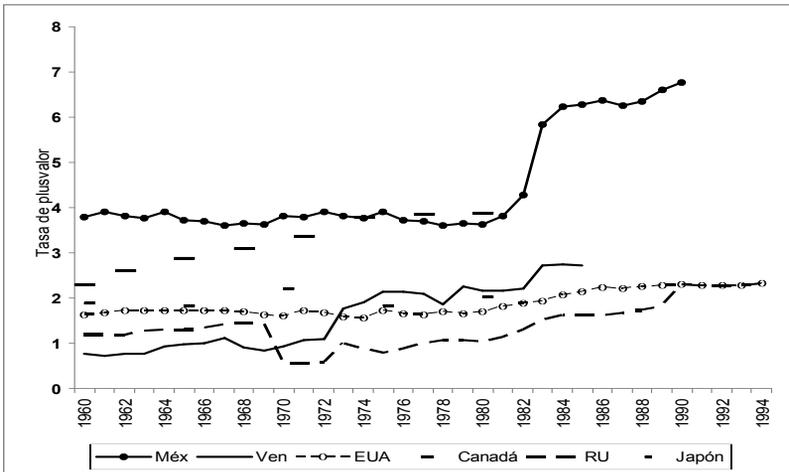
También se examinaron las tasas de plusvalor de la industria manufacturera de 20 países en un año. Sobre la base de tablas de contingencia, se obtuvieron dos bloques de países: de alta productividad y baja tasa de plusvalor y de baja productividad y alta tasa de plusvalor. Se encontró que, entre bloques, a mayor productividad menor es la tasa de plusvalor y que, dentro de bloques, a mayor productividad, mayor es la tasa de plusvalor. De manera que los resultados sugerían que los trabajadores de los países atrasados son más explotados que los de los países desarrollados. En la presente investigación se han efectuado pruebas chi cuadrada que confirman aquéllos resultados.

Cabe destacar que aquellos resultados no contradicen sino que restringen la validez de la idea de Marx acerca de que a mayor productividad mayor tasa de plusvalor, pues la corroboran parcialmente al ser observada dicha relación dentro de bloques de países.

Economías totales

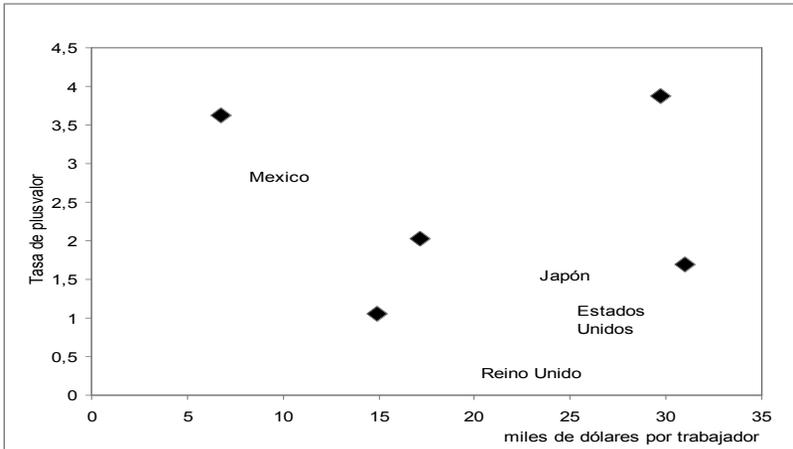
En una etapa siguiente de la investigación, se analizaron economías totales. Sólo se examinaron cinco países para una serie de años, dentro de aquéllos se incluía únicamente a México como país atrasado y los resultados reforzaban los hallazgos habidos en la manufactura: que México, el país atrasado, se separaba de los países desarrollados como un país de productividad baja y de tasa de plusvalor alta y

Gráfico N° 2. Tasas de plusvalor. México y países seleccionados, 1960-1994



Fuente: Tomada de Martínez, Gloria (1999: 167)

Gráfico N° 3. Relación entre productividad y tasa de plusvalor monetaria. Países seleccionados 1980



Fuente: Tomada de Martínez, Gloria (1999: 168)

que entre los desarrollados, los más productivos, tienen tasas de plusvalor más altas que los

menos productivos, lo cual se puede observar en los **gráficos N° 2 y N° 3.**

2. Nuevos resultados de exámenes empíricos

Pruebas chi cuadrada de la relación entre participación salarial y productividad

Como se decía más arriba, la relación inversa entre productividad y tasa de plusvalor en países con niveles de productividad muy desiguales se cumplió para las economías de México y Estados Unidos. De ese examen surgió una idea que pareció útil: quizá la participación salarial permita llegar a conclusiones análogas a las que nos llevaba la tasa de plusvalor. La participación salarial podría ser una variable *proxy* del salario relativo, el cual guarda una relación inversa con la tasa de plusvalor. Así que se decidió utilizar la participación salarial, variable relacionada inversamente con la tasa de plusvalor.

Al reorientar el análisis a la relación entre participación salarial y productividad se pudieron incorporar muchos más países. Con dicho enfoque aumentó dramáticamente el número de observaciones pues se pudieron usar los datos de cuentas nacionales compilados por las Naciones Unidas para unos cien países. Se examinó la relación entre productividad y participación salarial que se conjeturaba podría ser positiva entre bloques de países construidos según niveles de productividad, como expresión de que los trabajadores de los países atrasados son más explotados, o que la tasa

de plusvalor es mayor en estos países que en los desarrollados.

Los resultados basados sobre pruebas chi cuadrada permiten afirmar que estadísticamente, los países con productividad baja son países con participación salarial baja, mientras que los países con productividad alta son países con participación salarial alta. Dichos resultados son coincidentes con los anteriores, notablemente claros sobre que la relación entre productividad y participación salarial entre bloques de países de baja o alta productividad, y contrarias a los esperables con base sobre la teoría marxista de la acumulación. Es decir, suponiendo que la participación salarial es una variable aproximada del recíproco de la tasa de plusvalor, ésta resulta más alta en los países de productividad baja y participación salarial baja, en relación con la de los países de productividad alta y participación salarial alta.

Adicionalmente, con base sobre tres niveles de productividad, se hallaron las siguientes diferencias de participación salarial entre países: (1) países con productividad alta y participación salarial alta; (2) países con productividad baja y participación salarial baja; y (3) países con productividad media que se distribuyen muy igualitariamente en países con participación salarial alta o baja.

Análisis de cluster de la relación entre participación salarial y productividad

La agrupación de países que arroja el análisis de cluster coincide con la basada sobre criterios económicos que se usó en el análisis con chi cuadrada, especialmente cuando se trata de los países avanzados. Así, los resultados de dicho análisis de *cluster* son consistentes con los anteriores: suponiendo que la participación salarial es una variable aproximada del recíproco de la tasa de plusvalor, la participación salarial es más baja (o el recíproco de la participación salarial, la tasa de plusvalor, es más alta) en los países con productividad baja que en los países con productividad alta.

Análisis de panel de efectos fijos de la relación entre tasa de plusvalor y productividad

En este trabajo se examinaron directamente tasas de plusvalor y productividades, como se hizo con México y EUA, pero con más países. Con base sobre las estimaciones de tasa de plusvalor de distintos autores para los correspondientes 7 países de estudio y en estimaciones de *Penn World Table Mark 6.1* de productividad a paridad de poder adquisitivo, se hizo un análisis econométrico de la relación entre tasa de plusvalor y productividad.

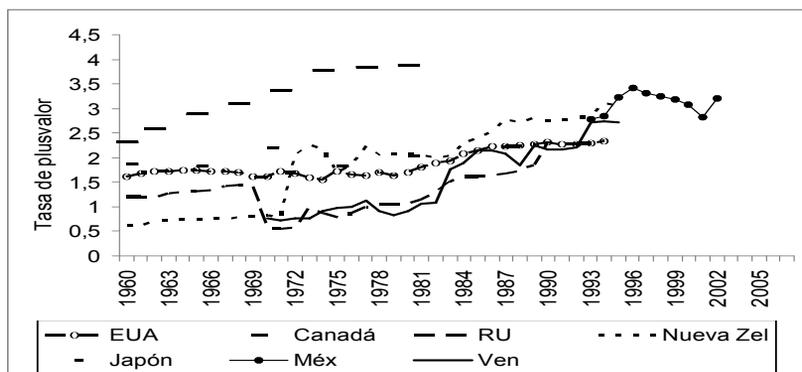
Se examinó con la técnica de panel la relación entre tasa de

plusvalor y productividad para una muestra muy pequeña de 6 ó 7 países. Los modelos de panel combinan análisis de corte transversal y de series de tiempo.

El análisis corrobora la relación positiva entre tasa de plusvalor y productividad. Apoya los resultados previos de Martínez: lo que debería ser de acuerdo con la teoría de la acumulación no lo es. La tasa de plusvalor de los países subdesarrollados y menos productivos (México y Venezuela), no es más baja que la correspondiente a los países desarrollados (Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda y Japón) con excepción de Canadá y Japón en relación con Venezuela. Esto se puede apreciar en el **gráfico N° 4**.

a) Al incluir la tasa de plusvalor de México sin ajustar

Sobre la base de este modelo, se encuentra una relación positiva entre tasa de plusvalor y productividad en el conjunto de países examinados, y los niveles de tasa de plusvalor están individualmente diferenciados, especialmente el correspondiente a México, con respecto a los de los otros países. Suponiendo cambios iguales en la tasa de plusvalor ante cambios en la productividad en cada país, la TP de México presenta un efecto propio sobre su nivel considerablemente más alto respecto de los correspondientes a los otros países. Se corroboran la relación positiva entre tasa de plusvalor y

Gráfico N° 4. Tasas de plusvalor. Países seleccionados, 1960-95 (02)

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones propias para México y de Moseley (1991) para Estados Unidos (EU), de Murray (1993) para Canadá, de Cockshott (1995) para Reino Unido (RU), de Kalmans (1992) para Japón, de Cronin (1998) para Nueva Zelanda y Mateo (2003) para Venezuela.

productividad conforme con la teoría marxista de la acumulación y la conjetura propia según la cual los países atrasados, con baja productividad, tienen alta tasa de plusvalor en el grupo de países conformado por México, EUA, Canadá, Reino Unido, Nueva Zelanda y Japón.

b) Al incluir las tasas de plusvalor ajustadas de México y Venezuela

Para ajustar los excedentes de operación de las cuentas nacionales, mediante la exclusión de los ingresos de los trabajadores autónomos, se juzgó conveniente trabajar con las cuentas nacionales por sectores institucionales. Se encontró que en el nivel desagregado por sectores de actividad

económica, no hay perfecta compatibilidad con el Sistema de Cuentas Nacionales por lo que se ha tenido que hacer un ajuste de los datos provenientes de este último sobre la base del Sistema de Cuentas Institucionales.

En lo que respecta a Venezuela, se hizo un ajuste propio, análogo al de México, sobre la base de las estimaciones de Juan Mateo (2003) para obtener la tasa de plusvalor no petrolera ajustada.

De acuerdo con los resultados de este análisis, la existencia de trabajadores autónomos cambia el nivel de la tasa de plusvalor en México. Sin embargo, se sigue manteniendo una conclusión previa: el país atrasado, México, resulta más explotado que el país adelantado, Estados Unidos⁶. Los

⁶ Se puede ver en Martínez (2005) una discusión amplia sobre aspectos teóricos y empíricos del problema del ingreso de los trabajadores autónomos en la estimación de tasas de plusvalor.

Cuadro N° 1. Estimadores (intercepto) del modelo de panel de efectos fijos con ponderación en corte transversal de países seleccionados. Período 1950-2000

	EUA	Canadá	Reino Unido	Nueva Zelanda	Japón	México	Venezuela
α	0.47	1.81	0.35	0.47	1.4	2.4	0.66
$\alpha_{\text{Mex/ai}}$	5.11	1.33	6.86	5.11	1.71	1	3.63

Fuente: Martínez Gloria (2006: cuadro 2 del apéndice 5)

resultados basados sobre el modelo de panel de efectos fijos corroboran la relación positiva entre tasa de plusvalor y productividad conforme con la teoría marxista de la acumulación, pero no corroboran la conjetura que se deduce de la misma teoría, de acuerdo con la cual los países atrasados, menos productivos, tienen una tasa de plusvalor más baja que la de los países avanzados, más productivos; corroboran parcialmente la conjetura propia según la cual los países atrasados, con baja productividad, tienen alta tasa de plusvalor pues es apoyada por el caso de México, mientras que sólo es apoyada parcialmente por el caso de Venezuela, ya que se cumple en relación con Estados Unidos, Reino Unido y Nueva Zelanda pero no en relación con Canadá y Japón (**cuadro N° 1**).

Para llegar a estos resultados se analizó la metodología de Shaikh y Tonak (1994). Se sostuvo que dicho enfoque es incorrecto en relación con los ingresos de los trabajadores autónomos pues distribuye éstos entre capital variable y plusvalor para estimar la tasa de

plusvalor. Los autores que siguen dicha metodología tratan así al trabajo autónomo como un trabajo sujeto a explotación, con base sobre consideraciones prácticas y no sobre razones teóricas. En este trabajo se ha compartido el enfoque alternativo: el que usan Guerrero (1989) y Cámara (2003), de acuerdo con el cual, los ingresos de los trabajadores autónomos no son ni capital variable ni plusvalor, de manera que para estimar la tasa de plusvalor es necesario excluir dichos ingresos del análisis.

El conjunto de resultados parece contravenir la lógica impecable de Marx: la mayor productividad precisa de una composición orgánica más elevada y ello exige una mayor tasa de plusvalor. ¿Por qué entonces empíricamente resultan más altas las tasas de plusvalor en México que las de países de significativamente mayor productividad? Esta pregunta puede plantearse mucho más firmemente después de este trabajo. No se tiene una respuesta a dicha pregunta, pero es importante destacar que la investigación científica avanza generalmente con base

sobre preguntas formuladas claramente.

Si los resultados que aquí se presentan son una norma del capitalismo contemporáneo y no una excepción, además de tratar de entender por qué opera así el capitalismo, se tienen que examinar las explicaciones convencionales según las cuales, por ejemplo, en México falta excedente y por ello deben atraerse inversión y ahorro foráneos.

Conclusiones: necesidad de una explicación

Es posible que algunos problemas detectados en esta investigación compelan a refinar los resultados pero no los cambiarían cualitativamente, así que es indispensable explicar por qué lo razonable no ocurre, ¿por qué no se da la correspondencia entre productividad y tasa de plusvalor entre bloques de países con diferencias significativas de productividad?

Resumen de la idea básica: entre países la mayor productividad se consigue mediante un mayor valor de los medios de producción empleados. Consecuentemente, para mantener la tasa de ganancia, el capital requiere de una mayor tasa de plusvalor. De manera que a mayor productividad deberá corresponder una mayor tasa de plusvalor.

Se ha mostrado que eso no ocurre: los bloques de países menos productivos tienen una tasa de

plusvalor más elevada o, por lo menos, no menor de la de los países más productivos. Sin embargo, dentro de bloques sí se da la correspondencia entre productividad y tasa de plusvalor. Hubiera sido más fácil de explicar que no se encontrara correspondencia entre productividad y explotación en ningún nivel. No siendo así, la explicación debe responder a que entre bloques de países actúa al menos una variable que no lo hace dentro de los bloques.

Esta variable explicativa puede ser, por ejemplo, de tipo político: los países más productivos pueden imponerle precios bajos a los países menos productivos y deteriorar los términos de intercambio. Ello puede explicar una mayor tasa de plusvalor en esos países. Ésta era una de las ideas del intercambio desigual, con Prebisch y Emmanuel como exponentes notables. Se deberá trabajar en el futuro retomando investigaciones que muestran un renovado interés por las cuestiones del intercambio desigual, por ejemplo, la de Heintz (2003).

Puede haber más de una variable contribuyendo a la explicación. Otra de tipo político, que se refiere directamente a la lucha de clases: la situación y lucha de los trabajadores asalariados. En el capítulo VI de su libro *Beyond Capital*, Michael Lebowitz (2003) aborda el tema de los salarios y la relación de éstos con la lucha de clases. Sostiene que en *El capital* se ana-

liza el tema suponiendo como dada la cantidad de medios de subsistencia que el trabajador necesita para reproducir su fuerza de trabajo. De esa manera no se da cabida al análisis de los efectos de la lucha de clases sobre los salarios. Lebowitz explora en el mismo capítulo qué ocurre cuando se abandona dicha hipótesis y sostiene que sólo entonces se ve clara esta relación.

Para el autor, en *El Capital*, Marx dejó de lado lo que tenía que ver con los salarios reales o el nivel de necesidades que los trabajadores pueden satisfacer en lugar de investigar los efectos de la lucha de clases sobre los salarios. Establece que, por consecuencia, respecto de los salarios, Marx sólo analizó explícitamente el efecto del aumento de la productividad sobre el valor de la fuerza de trabajo. Sin embargo, no ignoraba que había otras explicaciones de los cambios que podían sufrir los salarios, por ejemplo, la competencia de los trabajadores desempleados dispuestos a reemplazar de inmediato a los trabajadores que pudiesen ser despedidos.

Con base sobre la consideración de que Marx no terminó este análisis, es decir, no trató el patrón de necesidades como variable, Lebowitz se propone continuar el proyecto de Marx considerando las combinaciones que éste no exploró. El autor destaca la relevancia de trabajar con la hipótesis de que tanto la productividad

como el patrón de necesidades son magnitudes variables. Sin duda, ésta constituye otra veta de análisis en la búsqueda de la explicación de las diferencias de tasas de plusvalor entre países.

Otra idea que se debería analizar para una explicación es la de la desigualdad salarial. Un problema teórico relevante es la desigualdad salarial para trabajadores del mismo grado de calificación dentro de los EUA. Howard Botwinick (1993) explica la persistente desigualdad salarial dentro de EUA y critica tanto las explicaciones neoclásicas como las de los *radicals* sobre la segmentación del mercado laboral. Botwinick utiliza la "ley general de la acumulación capitalista" para concluir que las diferencias salariales son un resultado normal de la acumulación y no una anomalía. Es posible que en trabajos de este talante se encuentre al menos una parte de la explicación de los hallazgos sobre tasa de plusvalor y productividad que se han expuesto aquí y para ello trabajos como el de Bina et al (1996) serán, sin duda, de utilidad.

Finalmente otra faceta obligada para explicar los resultados de esta investigación tiene que venir por el lado de la composición orgánica del capital. Los países atrasados no producen una parte importante de los medios de producción utilizados. ¿Cómo afecta eso a su composición orgánica? Si atendemos a los críticos del marxismo, la teoría marxista no

puede tratar los problemas del comercio internacional (por ejemplo Steedman, 2000). Pero Valle (2006) plantea que el problema del comercio internacional si se puede resolver dentro de la teoría del valor y plantea una vía para calcular la composición orgánica en el caso que se importen medios de producción. Ello lleva a postular que la relación entre composición orgánica y productividad en el nivel internacional es más compleja que dentro de una economía nacional.

La desigualdad en la distribución del ingreso hace que los pobres de países de ingresos medios,

como México y el Brasil, tengan ingresos por debajo de los que ocupan su misma posición en la distribución del ingreso de países tres veces más pobres en ingreso medio. Es muy probable que esas características sean parte de una explicación del principal resultado de esta tesis.

En resumen, es altamente posible que cuando se avance en una explicación para la falta de correspondencia entre productividad y explotación se encuentre una explicación multicausal y que las causas del fenómeno consignado aquí abran, a su vez, nuevas líneas.

Bibliografía

- Bina, Cyrus; Laurie Clements and Chuck Davies eds. (1996). *Beyond Survival: Wage Labor in the Late Twentieth Century*. M.E. Sharpe, EUA.
- Botwinick, H. (1993). *Inequalities Wage Disparities under Capital Competition*. Cap. 3. Princeton University Press, Princeton.
- Cockshott, Paul; Cottrell, Allin y Michaelson, Greg. (1996). "A replay to Maniatis", *Capital and Class* 59, summer, pp. 55-59.
- Cronin, Bruce. (2001). Productive and unproductive capital: a mapping of the New Zeland system of national accounts to classical economic categories, 1972-1995", *Review of Political Economy*, vol. 13, num.3, pp. 309-327.
- Cronin. (1999). "The Rate of Surplus Value in New Zeland". Manuscrito no publicado.
- Dávila, Hilda et. al. (1987) "Estructura de valor y crisis en la economía mexicana." *Economía: Teoría y Práctica número 9*. Invierno 86-87. UAM-X.
- Devine, James. (2005). "Marx's Law of Capitalist Accumulation". Loyola Marymount University. <http://myweb.lmu.edu/jdevine/>, January 18, 2005
- Dumenil, G. y Levy, D. (1999) "The profit rate: here and how much did it fall? did it recover? (USA 1948-1997)", 28/XII/1999 en CEPREMAP: <http://www.cepremap.cnrs.fr/~levy/>
- Emmanuel, A. (1972). *El intercambio desigual*. Editorial Siglo XXI, México.

- Gill, Louis. (2002). *Fundamentos y límites del capitalismo*. Cap. 3. Madrid, España. Editorial Trotta. pp. 291-331.
- Guerrero, Diego. (2005). La explotación. Trabajo y capital en España (1954-2001). Manuscrito no publicado.
- Gouverneur, Jacques. (1990). "Productive Labor, Price/Value Ratio and Rate of Surplus Value: Theoretical View Points and Empirical Evidence". *Cambridge Journal of Economics* 141, 1-27.
- Heintz, J. (2003). "The New Face of Unequal Exchange: Low-Wage Manufacturing, Commodity Chains, and Global Inequality" Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, Working Paper Series, N° 59.
- Kalmans, R. (1992). The Political Economy of Exploitation: A Comparative Study of The Rate of Surplus Value in Japan and The United States, 1950-1980. Ph. D. dissertation, Department of Economics, New School for Social Research, New York.
- Lebowitz, Michael A. (2003). *Beyond Capital. Marx's Political Economy of the Working Class*. 2ª edition. Chaps. 5-8. Great Britain. Palgrave Macmillan
- Mariña, Abelardo y Fred Moseley. (2000). "The Rate of Profit in the Postwar Mexican Economy, 1950-1993". En Baiman, Boushey y Saunders (eds.) *Political Economy and Contemporary Capitalism. Radical Perspectives on Economic Theory and Policy*. M.E. Sharpe, New York/London.
- Mariña F., A. y Moseley, F. (2001). "La tasa general de ganancia y sus determinantes en México: 1950-1999", *Economía: Teoría y Práctica*. Nueva Época, 15, pp. 35-65
- Martínez González, B. Gloria. (2006). Diferencias de tasas de plusvalor entre países. Su relación con las diferencias de productividad. Tesis doctoral. Programa de Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma Metropolitana. México, D.F.
- Martínez González, B. Gloria. (2005). "Plusvalor, ingreso de trabajadores autónomos y diferencias nacionales de tasas de plusvalor." *Problemas del Desarrollo*. Revista Latinoamericana de Economía. Volumen 35, número 142, julio-septiembre, pp. 11-35.
- Martínez González, B. Gloria. (2002). Diversidad nacional de la tasa de plusvalor. Trabajo de investigación para obtener el grado de Maestra en Ciencias Económicas. Universidad Autónoma Metropolitana. México, D.F.
- Martínez González, B. Gloria.(1999). The Industrial Relative Wage in Mexico, 1960-1990. *International Journal of Political Economy*, vol. 27, N° 4, Winter 1997-98, pp. 80-95. M.E. Sharpe Inc
- Martínez González, B. Gloria.(1999b). Algumas Evidências da superexploração nos países subdesenvolvidos: a atualidade do pensamento de Marini. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política* num. 4, junho, pp. 105-121

- Martínez González, B. Gloria. (1996). Una comparación del salario relativo entre México y Estados Unidos, 1960-1990. *Economía: Teoría y Práctica*, Nueva Época, número 6. UAM-X. pp. 77-86.
- Moseley, Fred. (1991). *The Falling Rate of Profit in the Postwar United States Economy*, Caps. 2-4 y apéndice B. New York: Macmillan.
- Penn World Table Mark 6.1.
- Shaikh, Anwar M. y Tonak. (1994). *Measuring the Wealth of Nations*. Cambridge University Press. USA.
- Steedman, Ian. (2002). Marx After Sraffa and the Open Economy (Some Notes) http://www.open.ac.uk/socialsciences/hetecon/abstracts2002/steedman_i_full.pdf, consultado el 3-X-2002.
- Valenzuela Feijóo, José Carlos. (1986). *El capitalismo mexicano en los ochenta*. Cap. V. Ed. Era. México.
- Valle Baeza, Alejandro. (2006). Problemas de empleo y atraso: hacia una explicación (borrador). Ponencia para el Congreso "Globalización y Problemas del Desarrollo" La Habana, febrero.
- Valle Baeza, Alejandro. (1998). La productividad del trabajo al encuentro de la teoría marxista. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. 2. Junho. pp. 25-46.

Medio ambiente

La Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) en espacios transfronterizos y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

*Ernesto Pirillo**

Si bien la Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) realizada en tiempo y forma es necesaria, en muchos casos no es suficiente. La EIA en contextos transfronterizos no sólo deberá satisfacer los requerimientos legales y de los procedimientos, sino que también servirá para mejorar los proyectos, evitar o reducir impactos, permitir la participación pública significativa y la cooperación y entendimiento entre países vecinos.

De cualquier manera, una solución mucho más eficiente sería efectuar el análisis en etapas anteriores de la planificación. Es aquí donde aparece la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

La EAE es entonces, un proceso de integración, en el que se incorporan las consideraciones ambientales en la formulación y ejecución de políticas, planes y programas (PPP) inherentes a la gestión pública y, al igual que la EIA, ayuda en la toma de decisiones. Es, como la EIA, una herramienta para la evaluación de impactos.

La EAE busca soluciones en momentos en que aún son relativamente fáciles de encontrar. Tiene que ver con conceptos y valores, más que con cuestiones técnicas o geográficas. Es preciso interpretar que en un proceso de evaluación estratégica se debe asignar mucho valor a los mecanismos de comunicación y a las comunidades afectadas.

* Ingeniero Agrónomo, Magíster en Genética. Profesor de Evaluación de Impactos Ambientales (EIA), de Gestión Ambiental y Coordinador de la Comisión de Estudios Ambientales (CESAM) en la Facultad de Ingeniería de la UBA. Miembro de la IAIA (International Association for Impact Assessment).

Impactos transfronterizos

En 2007, y debido fundamentalmente al conflicto suscitado entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina por la instalación de una fábrica de producción de pasta celulósica (conocidas como “pasteras”), escribíamos en un artículo de *Realidad Económica*¹, acerca de la Evaluación de Impactos Ambientales (EIA). Mencionábamos que un mal planteo y manejo en las etapas iniciales de los estudios para la instalación de esa planta, hacían prever un final incierto. Lamentablemente, el conflicto sigue abierto (Pirillo, 2007).

El pasado 19 de abril, la Corte Internacional de la Haya, a la que acudió la Argentina, falló a favor de ésta en lo que se refiere al incumplimiento de los procedimientos establecidos en el Digesto sobre el uso y aprovechamiento del río de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) de conformidad con el Estatuto (1975) del mismo río, por parte del Uruguay, si bien reconoció (a favor de Uruguay) que no había muestras de contaminación, hasta el momento, vinculada con la operación de la fábrica.

Decíamos también, en el mismo artículo, que en caso de que se persistiera con la idea de llevar adelante un proyecto de ese tipo, el mismo debería ser modificado y/o adecuado a las recomendacio-

nes que pudieran surgir de una EIA completa en donde se evaluaran distintas alternativas de localización, procesos, escalas, etc. con toda la gama de posibles impactos positivos y negativos sobre el medio físico, antrópico y sus interrelaciones, y realizado por instituciones y profesionales de ambos países.

El requerimiento de EIA es exigido por la ley de Impacto Ambiental de la República Oriental del Uruguay (ley 16.466 del 9/01/94) y, para el caso de Botnia, localizada sobre las márgenes del río Uruguay, por lo establecido en el Digesto sobre el uso y aprovechamiento del río de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) de conformidad con el Estatuto del mismo río.

Según lo expresado por autoridades argentinas de aquel momento, se habrían incumplido promesas, especialmente en cuanto a la entrega de la documentación referida al proyecto para su respectivo estudio, además de que la parte uruguaya habría tomado decisiones de forma unilateral.

Por su parte el presidente del Uruguay, le promete en ese entonces al presidente argentino no tomar decisiones sin cumplir con lo indicado en el Digesto del Río Uruguay. En ese momento ya se había firmado el decreto que autorizaba la construcción de la planta. (Bullrich, 2007).

¹ La EIA y un Modelo de Desarrollo Local. *Realidad Económica* Nº 225.

Por otro lado, y en lo que respecta a los Estudios de Impactos Ambientales presentados ante la DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente del Uruguay), por parte de Botnia, para la autorización de la etapa de construcción, los mismos fueron poco satisfactorios y con datos imprecisos (Cura, *et al* 2006). Es así que la Autoridad le solicita más de 30 condiciones adicionales a las acciones ya comprometidas que la empresa debería cumplimentar antes del inicio de la etapa de construcción, como presentación de un Plan de Gestión Ambiental (PGA), notificación acerca del inicio de la construcción, un PGA para la etapa de operación, programa de seguimiento y monitoreo de variables, que deberían comenzar con anterioridad suficiente como para tener al menos un año de mediciones previo al inicio de la etapa de construcción, etc.

Se hace notar que cuando la autoridad ambiental uruguaya hizo estas solicitudes, en febrero de 2005, la planta ya estaba en avanzado proceso de construcción...

Cuestiones similares fueron realizadas con respecto al puerto. La DINAMA expresó en ese momento:

“En referencia al proyecto de puerto, el mismo tiene carencias importantes en su definición como proyecto, lo que no permite una correcta evaluación de los impactos. El análisis presentado, en la información complementaria, no ha considerado aspectos ya comunicados en el estudio

de impacto, entre ellos los referidos a la importancia biológica del sitio, lo que se considera una omisión importante en la evaluación. A su vez el emplazamiento del puerto incorpora una perturbación en la componente hidrodinámica de la costa, lo que no han sido tenido en cuenta en los modelos utilizados para la descarga de efluentes, ni en el análisis de impactos”. (DINAMA – 10/04).

Más adelante informa:

“En los documentos aportados por Botnia durante el proceso de evaluación de impactos se identificaron vacíos de información, contradicciones (incluso dentro del mismo documento) y respuestas dispersas y poco satisfactorias. La información recibida se caracterizó además por ser muy voluminosa y a la vez poco clara, reiterativa y en ocasiones superflua y de escasa calidad. Todo lo expuesto resultó en un claro y reiterado entorpecimiento del proceso de evaluación.” (DINAMA - 02/05).

Por último, el canciller del Uruguay declara públicamente que la instalación de dos fábricas (en ese momento ENCE y Botnia) de pasta celulósica “no tiene marcha atrás, porque es una decisión soberana del gobierno uruguayo”. Se hace notar que en ese momento estaba trabajando la Comisión Mixta que los presidentes de ambos países habían acordado formar. (Diario *Clarín*, 2006).

Días pasados, se ha tomado conocimiento de que la finlandesa Stora Enso, juntamente con la chilena Arauco, iniciará “un estudio de factibilidad detallado para la instalación de una fábrica en Pun-

Gráfico N°1. Resumen de las principales fases en el proceso de instalación de las “pasteras” y principales causas del conflicto. (Pirillo, E. 2007)



ta Pereira, ubicada en el departamento de Colonia, de cara al Río de la Plata, con una inversión estimada de 2.000 millones de dólares, según dichos del director ejecutivo de grupo, Jouko Karvinen. (Clarín, 2010). Stora Enso y Arauco adquirieron en mayo de 2009 la mayoría de las actividades de ENCE en el Uruguay, que incluye además, unas 136.000 hectáreas forestales.

Por su parte, el intendente de Colonia, Walter Zimmer, expresó “faltan unos cuantos puntos que se deben acordar con el gobierno nacional y con el gobierno departamental” antes de que se concrete el negocio. “Sin embargo, se

sigue con los movimientos de tierra y relleno” (Clarín, 2010).

El lugar es que el había sido elegido por la compañía española ENCE, como alternativa para la localización de la planta que, en un principio se iba a instalar en Fray Bentos juntamente con la de Botnia.

Lamentablemente, a estas declaraciones desafortunadas del Intendente de Colonia y del director ejecutivo del grupo inversor, se le sumó la del Gerente General de Stora Enso, cuando afirmó que la ubicación de la planta se cambiará exclusivamente por razones técnicas y no por cuestiones políticas (Clarín, 2009).

Nuevamente, tal como sucedió en el caso de Botnia, parecería que las autoridades públicas y privadas uruguayas continúan con el *modus operandi* anterior, o sea, decisiones unilaterales y negociaciones con el hecho consumado. Si bien la nueva planta se erigiría en las orillas del Río de la Plata, mucho más ancho y de otra dinámica, la situación es similar, en cuanto a que es una región fronteriza.

Actualmente, y a partir del fallo de la Corte Internacional de la Haya, con respecto a Botnia sobre el Río Uruguay, queda muy claro que en contextos transfronterizos, ninguna de las partes debe abandonar la colaboración mutua, especialmente en las etapas previas.

Posteriormente, y en el caso de la construcción, se deberán llevar a cabo programas de monitoreo y seguimiento de los parámetros de calidad de agua, aire, suelo, de demanda de mano de obra, actividades comerciales, movimiento de poblaciones, etc. por sólo citar algunas, por parte de los organismos correspondientes, que bien podrían ser la CARU (Comisión Administradora del Río Uruguay), para el caso de Botnia y la CARP (Comisión Administradora del Río de la Plata), para el caso del

nuevo emprendimiento Stora-Enso (FREPLATA, 2005).

Las EIAs en contextos transfronterizos no sólo deberán satisfacer los requerimientos legales y de procedimientos, sino que también servirán para mejorar los proyectos, evitar o reducir impactos, permitir la participación pública significativa y la cooperación y entendimiento entre países vecinos.

La EIA en contextos transfronterizos

En febrero de 1991, en la ciudad finlandesa de Espoo, 29 países de la Comunidad Europea, firmaron la Convención sobre Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) en Contextos Transfronterizos, más conocida como *Espoo Convention*.

Se considera el primer tratado internacional que define las obligaciones y los derechos de los países firmantes, con respecto a los impactos transfronterizos². La misma entró en actividad en septiembre de 1997.

Hasta el momento, la *Convention* está solamente abierta a los 56 países miembros de la UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*) y 41 países la han ratificado. Si bien se ha planteado hacerla extensiva a

² Por "impacto transfronterizo" se entiende todo impacto no necesariamente de naturaleza global, dentro de una zona bajo la jurisdicción de una de las Partes y que haya sido causado por una actividad propuesta cuyo origen físico esté ubicado total o parcialmente dentro de una zona situada bajo la jurisdicción de otra Parte.

cualquier país miembro de Naciones Unidas e incluirla en el protocolo para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), todavía no ha entrado en vigor ninguna de las dos propuestas (UNECE, 2008).

En el fallo respecto de Botnia, el Tribunal especifica que este tratado no es de aplicación debido a que los países en litigio (la Argentina y el Uruguay) no son signatarios del mismo. Es de hacer notar que el Estatuto del Río Uruguay, del año 1975, es pionero en muchas de las cuestiones que se presentan en la *Espoo Convention* como, por ejemplo, la salvaguardia de la vida humana, aprovechamiento de las aguas, recursos del lecho y del subsuelo, conservación de otros recursos naturales, contaminación, etc., en donde las partes se prestarán mutua colaboración. (Estatuto. 1975).

En su artículo 2, la *Convention*, expresa: "Las Partes, individual o colectivamente, adoptarán todas las medidas que sean apropiadas y efectivas para prevenir, reducir y controlar el impacto medioambiental transfronterizo de carácter perjudicial y magnitud apreciable que resulte de actividades previstas".

La *Espoo Convention* define como impacto medioambiental a cualquier efecto causado por una

actividad sobre el ambiente, incluyendo la salud humana y la seguridad, la flora, la fauna, suelo, aire y agua, clima, paisaje y monumentos históricos u otras estructuras físicas o la interacción entre esos factores; además incluye, efectos (impactos) sobre la herencia cultural y condiciones socio-económicas resultantes de las alteraciones de esos factores.

Posteriormente, institucionaliza un procedimiento que permita la participación pública y la preparación de la documentación de EIA y expresa más adelante que la parte de origen³ velará porque se realice una EIA antes de que se adopte una decisión respecto de la autorización y brindará al público en las zonas susceptibles de ser afectadas, la oportunidad de participar en los procedimientos pertinentes de EIA, de modo tal que las oportunidades que se ofrezca al público de la Parte afectada sea equivalente a la ofrecida al público de la Parte de origen.

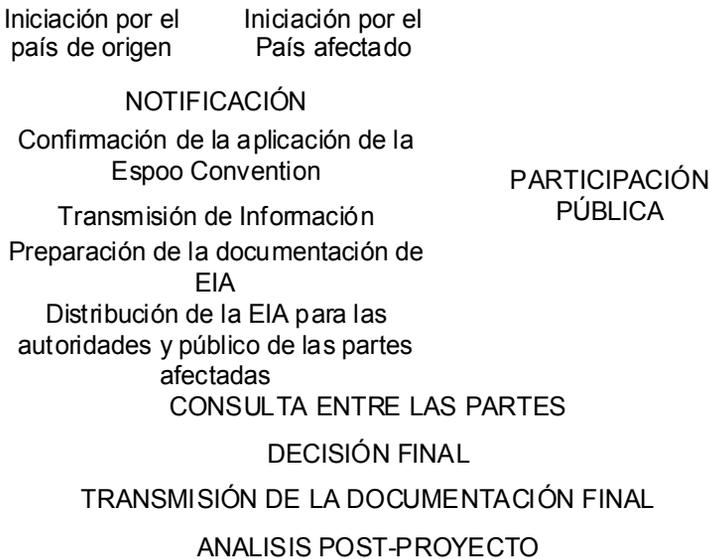
El proceso de notificación se puede resumir en el **gráfico N°2**.

El proceso se pararía en la etapa de notificación, en el caso en el cual el país de origen notifique y la parte afectada no esté interesada en participar. Por su parte, la etapa de participación pública puede incluir varias reuniones.

En otras palabras, para las zonas transfronterizas el enfoque,

³ Por "parte de origen" se entiende la Parte/s en cuya jurisdicción se ha de llevar a cabo una actividad propuesta;

Gráfico N° 2. Proceso lógico (reducido) en la implementación de la Espoo Convención. (UNECE, 1996)



a ambos lados de la frontera, deberá ser el mismo, respetando los límites administrativos en un principio, pero tendiendo a un enfoque global, que teniendo en cuenta dichos límites, trata de atenuarlos con las mejores estrategias de colaboración mutua. Al decir de Maria del Rosario Partidario (2004) "la cuestión clave es no hacer distinción en los procesos de decisión entre las áreas afectadas, a ambos lados de las fronteras, debiendo comprometerse el País de origen a involucrar al público y a las autoridades de la parte afectada, en el proceso de EIA que está llevando a cabo".

Al estar involucrado más de un país, existen algunos puntos críti-

cos que deberán tenerse en cuenta. Por ejemplo, se deberá definir las metodologías a utilizar, como así también los mecanismos de participación pública, de modo de uniformar los procedimientos. Otro punto clave es que la responsabilidad deberá caer sobre las autoridades ambientales, las cuales, muy probablemente, puedan formar un grupo de trabajo con integrantes de los países involucrados y manteniendo a las Cancillerías sólo como vehículos y no como protagonistas. "Es de vital importancia el intercambio de información previo y la participación de las comunidades en todo el proceso, pero fundamentalmente en etapas tempranas" (Albergaria y Fidelis. 2005).

Un caso en donde la EIA en contextos transfronterizos se presenta en toda su amplitud es la construcción de un gasoducto de 1.200 km de longitud entre Europa occidental y Rusia, sobre el Mar Báltico con una capacidad de 55 billones de m³/año y un costo de 5 billones de euros, aproximadamente.

Se siguieron los procedimientos del apéndice I de la *Espoo Convention*. Las partes de origen eran cuatro y los países involucrados nueve, por lo que tradujeron el trabajo en 10 idiomas para que todos tuvieran la oportunidad de participar con el conocimiento adecuado del tema.

Se recibieron 50 comentarios que la empresa analizó para su posible inclusión en el documento de EIA. Hubo consultas provenientes de todos los países involucrados y los principales problemas tuvieron que ver con minas, municiones, riesgo para la fauna y *hábitats* naturales, y se demandaron rutas alternativas. Se detectaron más de 100.000 minas explosivas provenientes de los conflictos bélicos -podría haber muchas más- y se identificaron más de 2.000 áreas naturales.

Gracias a los comentarios presentados se comenzaron a estudiar las rutas alternativas. Procedimientos coordinados pudieron cambiar los proyectos y hacer una EIA posible. (Jerdenius, 2007).

En relación con otro caso, en la zona del sudeste europeo, recuer-

do que tuve la oportunidad de charlar con la representante del ministerio del Ambiente de Bulgaria y Jefa de Grupo de Trabajo sobre EIA bajo la *Espoo Convention*, luego de la presentación de su trabajo en el Congreso de la IAIA de 2007 (Grigorova, Vania, 2007). Ella me dijo que el problema principal que tuvieron fue la situación creada por las distintas lenguas de las partes intervinientes, que hizo complicada la negociación en las distintas etapas de participación. Se debería aprovechar la ausencia de esta dificultad entre nuestros pueblos. Nuestro idioma común debería ser un factor positivo para el logro del entendimiento, como por otra parte, lo ha sido históricamente.

Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

Si bien la Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) realizada en tiempo y forma es necesaria, en muchos casos no es suficiente, estén o no en contextos transfronterizos. La EIA, como hemos ya dicho, trata a los proyectos en forma individual, y evalúa los impactos ambientales específicos. Por lo tanto, la mayor parte de las veces no tiene en cuenta los impactos sinérgicos y/o acumulativos derivados de la actuación de varios proyectos en su conjunto.

Un modo de soslayar este inconveniente es, obviamente, la realización de una EIA del grupo de

proyectos involucrados, evaluando todo el conjunto de proyectos simultáneamente. Una solución mucho más eficiente y, además, más simple sería efectuar el análisis en etapas anteriores de la planificación. Es aquí donde aparece la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

Cuando recién se comenzaba a hablar de EAE se la consideró como un “proceso sistemático y formalizado para la evaluación de impactos ambientales en el nivel de políticas, planes y programas”. Actualmente, se llegó a un concepto más moderno de “proceso sistemático de evaluación a estados tempranos en las etapas de toma de decisiones, de la calidad ambiental y de sus consecuencias, de visiones alternativas e intenciones de desarrollo, incorporadas en los proyectos de políticas, planes y programas, asegurando así una integración completa de las consideraciones biofísicas, económicas, sociales y políticas” (Sadler y Verheem, 1996; Partidário, 1999)

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es, entonces, un proceso de integración, en el que se incorporan las consideraciones ambientales en la formulación y ejecución de políticas, planes y programas (PPP) propios de la gestión pública y, al igual que la EIA, ayuda en la toma de decisiones. Es, como la EIA, una herramienta para la evaluación de impactos (IAIA, 2002; SEA, 2005; Pirillo, 2009).

La EAE se aplica a Políticas, Planes y Programas (PPP) con una perspectiva estratégica, amplia y de largo plazo. Ocurre en una etapa inicial de la planificación estratégica, considera una amplia gama de escenarios alternativos, es (a diferencia de la EIA) independiente de cualquier proyecto específico, pone énfasis en cumplir objetivos ambientales, económicos y sociales equilibrados, en PPP e incorpora la evaluación de los impactos acumulativos.

Una EAE de buena calidad informa a los tomadores de decisiones y público afectado sobre la sostenibilidad de decisiones estratégicas, facilita la búsqueda de las mejores alternativas y asegura un proceso de toma de decisiones democrático. Esto contribuye a la credibilidad de las decisiones y ayuda a mejorar la eficiencia en tiempo y dinero de los proyectos que vendrán (IAIA, 2002).

La EAE busca soluciones en momentos en que aún son relativamente fáciles de encontrar. Tiene que ver con conceptos y valores, más que con cuestiones técnicas o geográficas. Es preciso interpretar que en un proceso de evaluación estratégica se debe asignar mucho valor a los mecanismos de comunicación y a las comunidades afectadas.

Debido a que a estos niveles se trabaja con altos grados de incertidumbre, como así también de imponderables inherentes a la

búsqueda de satisfacción de las comunidades involucradas, no existe una EAE igual a otra. Tiene que ver con cada región involucrada, cada sociedad, cada historia de los pueblos. Se deberá abandonar el tradicional enfoque a través de las provincias para pasar a un enfoque regional (o ecorregional) donde la prioridad no sea la división administrativo-política, sino la unidad funcional ambiental. El análisis ambiental requiere un cambio en el modo de pensar y planificar (Pirillo, 2007).

Son muchos los países que han adoptado la implementación de la EAE dentro de sus procesos de planificación estratégica. Por ejemplo, en Canadá, además de los requerimientos nacionales existen procedimientos regionales. En el Reino Unido está muy ligada a los planes regionales de uso de la tierra y a los sectores de transporte y energía, al igual que en Holanda. En Estados Unidos está difundida por sectores y en el nivel de planes y programas, por sólo citar algunos ejemplos. El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1995 incorpora las cuestiones ambientales como una herramienta de planificación.

El mismo enfoque se podría utilizar en los casos de planificación en espacios transfronterizos, entre países vecinos. Así como se plantea el análisis entre regiones dentro de un mismo país (o bien, ecorregiones) la historia y la estre-

cha relación con la República Oriental del Uruguay, debería hacer posible la conformación de una Unidad Ejecutiva (bien puede ser la misma CARU ya establecida) para el estudio de situaciones similares, en donde se analicen las políticas que se piensan llevar a cabo en dichos espacios, teniendo en cuenta los posibles impactos (positivos y negativos) sobre el medio natural y antrópico y sus interrelaciones.

Procesos poco transparentes en las etapas de aprobación de las EIA, posibilidad de participación de las comunidades casi inexistente en las etapas previas, durante y posterior a la inserción del proyecto, posibilidades de contaminación de agua, aire y suelos, reducido consenso de las comunidades locales afectadas, conjuntamente con promesas de grandes beneficios económicos y sociales no obtenidos, por ejemplo, han provocado que comunidades de todo el país se autoconvocaran y se manifestaran solicitando la puesta en marcha de políticas nacionales y regionales genuinamente participativas

Es esta Evaluación Estratégica la que están demandando los vecinos de la Asamblea de Gualeguaychú en los últimos años, como antes lo hicieron también los vecinos de Esquel para resistir la extracción de oro en el patio de su ciudad, o como lo están haciendo los pobladores del "Famatina no se toca" o los de Andal-

galá, o las madres Jachaleras o los Jóvenes de Santa María, o las Asambleas de Autoconvocados a lo largo de todo el país, que se ofrecen como último eslabón al Estado ausente o muchas veces cómplice de “los que vienen del más allá”, al decir de Galeano. (Galeano, 1984)

A la falta de conocimiento técnico suficientemente adecuado en la mayoría de los casos, el conocimiento que poseen estas organizaciones ciudadanas es el transmitido desde sus ancestros, a través de muchas generaciones, especialmente referido a la protección de los recursos naturales y a sus costumbres y culturas. Un saber que puede carecer de conocimientos técnicos de última generación pero que posee todo el bagaje del conocimiento del lugar, mucho más cercano e integrado a su medio y que debe ser escuchado y tenido en cuenta, previamente a la toma de decisiones. Es el Estado, a través de sus instituciones, el que debe incluir dentro de

ese proceso a los pobladores directa e indirectamente afectados, armando talleres participativos, consultas a lo largo de todo el proceso de estudios, habilitación de audiencias públicas, realizando tareas de control y monitoreo, etc.

Es de esperar no escuchar más de parte de nuestras autoridades que “nosotros lo vamos a hacer pues somos soberanos”. La soberanía, desde un punto de vista ambiental en general y de los impactos ambientales en particular, tiene otro significado. El enfoque deberá ser integrador en todo sentido y con visión estratégica. Para ello es necesario pensar con amplitud, con visión de largo plazo, buscando opciones, con intervenciones flexibles. El ambiente es parte de la economía y de la sociedad y la realidad indica que los mejores resultados se encuentran actuando en conjunto y cooperativamente, no singularmente, como nos tienen acostumbrados.

Diciembre 2010

Bibliografía

- Albergaria, R. and T. Fidelis (2005). "Transboundary Impact Assessment. Iberian experiences". SEA Prague. Setiembre.
- Bullrich, Lucrecia. (2007). "Todo comenzó con una mentira". Ex Canciller de la Argentina. Rafael Bielsa. Entrevista diario *La Nación*, 03/20/07 - <http://www.lanacion.com.ar>
- Cura, O.; M. de la Dedicación; E. Franco; I. Lewin; D. Murguía y H. Rosales. (2006). "Planta Productora de Pasta Celulósica". Informe Final Curso de Evaluación de Impactos Ambientales (EIA). Prof. Ernesto Pirillo. Dto. Gestión Industrial. FI-UBA. (con más de 50 referencias consultadas).

- Diario *Clarín* (2006). Declaraciones del Canciller uruguayo Gargano. 08/25/06 www.clarin.com.ar
- Diario *Clarín* (2009). Stora Enso confirmó que no se instalará en Fray Bentos. Suplemento IEco. 15 Diciembre. www.clarin.com.ar
- Diario *Clarín* (2010). Comienzan los estudios para una segunda pastera en Uruguay. Suplemento IEco. 4 Febrero. www.clarin.com.ar
- DINAMA. División de Evaluación de Impactos Ambientales de la R. O. del Uruguay (2004-2006). www.dinama.gub.uy. Oct. 2004 – Feb 2005.
- Espoo Convention (1991). Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo. Febrero. Finlandia
- Estatuto del Río Uruguay. (1975). Salto. 26/02/1975.
- FREPLATA (2005). Proyecto “Protección Ambiental del Río de La Plata y su frente marítimo: prevención y control de la contaminación y restauración de hábitats”. Proyecto PNUD/GEF RLA/99/G31. Octubre.
- Galeano, Eduardo (1984). *Las venas abiertas de América latina*. Ed. Catálogos srl.
- Grigorova, Vania (2007). How bilateral and Multilateral Agreements Provide Equity and Detail in Transboundary EIA Procedures, with reference to a Draft Agreement between the Countries of South east Europe. Foro *Responsability Towards your Neighbours: Transboundary Impact Assessment*. 27º Congreso Anual de la IAIA. Seúl. República de Corea. 3-9 Junio.
- IAIA (2002). Strategic Environmental Assessment. Performance criteria. Special Publication Series N° 1. January. www.iaia.org
- Jerdenius, Sten (2007). Cooperation in Transboundary EIA in the Baltic Sea Subregion. Foro *Responsability Towards your Neighbours: Transboundary Impact Assessment*. 27º Congreso Anual de la IAIA. Seúl. República de Corea. 3-9 Junio. Para ampliación visitar www.nord-stream.com.
- OCDE.(2007) *La EAE, Una guía de buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo*. OCDE. Organización para la cooperación y el desarrollo económicos.
- Partidário, María del Rosario (2004). Strategic Environmental Assessment (SEA) current practices, futures demands, and capacity-building needs. Course Manual. International Association for Impact Assessment. IAIA Training Courses. Lisbon.
- Pirillo, Ernesto(2007a) “La Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) y un modelo de desarrollo local”. **Realidad Económica**. N° 225. Págs. 100-110. <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=1391>
- Pirillo, Ernesto (2007b) “The EIA as a tool of local development”. Poster. Texto completo en CD Anales del 27º Congreso Anual de la IAIA. Seúl. República de Corea. 3-9 Junio.

-
- Pirillo, Ernesto (2009). "La Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE): dos herramientas para el desarrollo". En *Ambiente Sustentable. Jornadas Interdisciplinarias CADJM*. Coordinadora Amancay Herrera. Orientación Gráfica Editora. ISBN 978-987-9260-67-8. Págs. 317-326
- Sadler, B. y Verheem R. (1996). "Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions", Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment publications N°53. The Hague.
- SEA (2005). *Strategic Environmental Assessment at the policy level: recent progress. Current status and futures prospects*. IAIA Global Conference of SEA. 25-29 September. Prague.
- UNECE (2008). *Review of implementation of the convention. Draft decision IV/1 on review of implementation*. Advance copy

Ley de glaciares

La protección de los glaciares

*David L. Iud**

Luego de presentarse un análisis de legislación ambiental comparada en el nivel global, en este artículo se sugiere que, una vez promulgada la ley 26.339 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Glaciares, la Argentina puede haberse convertido en "el primer país del mundo en contar con un cuerpo legal que específicamente protege los glaciares y su ámbito periglacial en su calidad de geoforma". Los glaciares y sus áreas periféricas, el ambiente periglacial y/o el *permafrost* sobre el que se sustentan, constituyen geoformas que cumplen funciones ecológicas diversas, que exceden en mucho la reserva estratégica de aguas. A esa función, por sí sola imprescindible y merecedora de tutela legal, deben agregarse también la biodiversidad, la formación de suelos e incluso se han mencionado indicios de la presunta relación entre ciclos epidémicos y glaciaciones, a tenor de la posible liberación de microorganismos asociada con su fusión. La actividad humana amenaza los glaciares por múltiples vías: la creciente quema de combustibles fósiles es generadora de sedimentos eólicos que, al modificar el albedo de los glaciares, aceleran su fusión; el cambio climático, que es efecto de la misma causa, por vía del incremento de CO₂ en la atmósfera actúa combinadamente incrementando el retroceso glaciar por simple elevación de temperatura media. Es preocupante la ausencia en el debate público acerca de este asunto y las implicancias estratégicas de naturaleza geopolítica que el mismo tiene: la República soporta la ocupación de territorios insulares en los que una explotación de recursos naturales en áreas glaciarias podría tener serias consecuencias para el patrimonio nacional.

* Ingeniero Químico por la Universidad Nacional de la Patagonia S.J.B., y Abogado por la UBA. Especialista en Derecho Ambiental, miembro de diversas entidades profesionales y académicas especializadas en esa disciplina. Es docente de la Facultad de Derecho de la UBA, Cátedras de Derecho de los Recursos Naturales y Derecho Ambiental Actualizado.

1. Introducción

El 30 de septiembre de 2010 el Congreso Nacional sancionó la ley 26.639 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Glaciares. Fue promulgada mediante su publicación en el Boletín Oficial del 28/10/2010.

Una semana después, un fallo del Juzgado Federal de San Juan, en una demanda incoada por entidades empresarias y gremiales de esa Provincia y algunas nacionales (Asociación Obrera Minera, Cámara Argentina de la Construcción) contra el Estado Nacional, suspendió la vigencia de la Ley. Casi enseguida, otros dos fallos del mismo juzgado, en causas abiertas por empresas concesionarias mineras en territorio sanjuanino también contra el Estado Nacional, repitieron la suspensión.

El trámite institucional de la ley llevó más de dos años. Atravesó la sanción de una primera ley (26.418), que fue vetada por el Poder Ejecutivo Nacional (decreto 1.837/08). Casi inmediatamente al veto ingresaron a ambas cámaras del Congreso dos nuevos proyectos de ley, prácticamente iguales entre sí. Uno de ellos, presentado por el diputado Bonasso (que ingresó con el bloque oficialista) en su cámara, prácticamente igual a la ley que había sido vetada. El otro, presentado por el senador Filmus (oficialista) en su cámara, se distingue del anterior por un solo aspecto sustancial: omite la protección del ámbito denominado "periglacial".

En los meses anteriores a la sanción de la ley, las Legislaturas de varias provincias sancionaron leyes locales de protección ambiental de glaciares. Santa Cruz, ley 6.850; Salta, ley 7.625; Jujuy, ley 5.647; La Rioja, ley

8.763; San Juan, ley 8.144. Todas las leyes son similares entre sí y guardan estrecha similitud con la aprobada en el orden nacional.

Este panorama de coincidencia entre múltiples textos legales no se condice con la agitada discusión política desatada en torno de esta cuestión, y airados cruces entre partidarios de uno u otro proyecto.

Por otra parte, en las legislaturas provinciales que aprobaron leyes locales de protección de glaciares, y en los medios políticos alineados con las mayorías parlamentarias en esas legislaturas, se acusa a los sostenedores de la posición más protectora de pretender estrangular el crecimiento y desarrollo económico de sus provincias, al tiempo que se quita entidad a las advertencias sobre los riesgos de permitir la actividad minera en las áreas periglaciares.

Ríos de tinta han corrido por las páginas de todos los medios escritos del país sobre esta cuestión. El debate ocupó horas centrales en los programas políticos de los medios audiovisuales. Sin embargo, a la hora de tratar de desmenuzar los fundamentos de cada una de las posturas, las razones desde las cuales, en la búsqueda de una conclusión razonada se advierte que, tanto del lado de los ambientalistas más duros, partidarios de la prohibición total de actividades en áreas glaciares y periglaciares, como del lado de los celosos defensores del dominio provincial sobre los recursos naturales, quizá por la especificidad del tema en cuestión y la poca -o nula- difusión pública que los aspectos profundos han tenido hasta ahora, es difícil encontrar argumentos que vayan más allá de los enunciados y los razonamientos básicos.

Este trabajo se propone un acerca-

miento a esa complejidad y al establecimiento de una conexión entre las situaciones de hecho propias de los ecosistemas glaciarios y el mandato de protección ambiental establecido por la Constitución de la República Argentina.

2. Los ecosistemas glaciarios

El Diccionario de la Real Academia Española, 22ª edición, dice que “glaciar” es una *“masa de hielo acumulada en las zonas de las cordilleras por encima del límite de las nieves perpetuas y cuya parte inferior se desliza muy lentamente, como si fuese un río de hielo”*.

Ahora bien, el objeto de la protección jurídica establecida por la ley no es el glaciar, concebido como categoría o “accidente” geográfico, como geoforma en sí misma. Lo que la ley protege son, en general, los ecosistemas, y en este caso particular, los glaciarios.

Resulta entonces, como necesidad previa, tener en mira la definición de ecosistema. Dice Valls que los ecosistemas son *“un conjunto homogéneo de seres vivos intensamente interrelacionados entre sí y con su base topográfica que los sustenta”* (Valls, 2001: 26)

El conocimiento vulgar, y como hemos visto, también la acepción dada a la palabra por la Academia Española, hace abstracción de organismos vivos relacionados con el hielo de los glaciares. Sin embargo, ellos existen. Su hábitat y su metabolismo son críticos a la hora de explicar los glaciares como sistemas dinámicos, cosa que trataremos de hacer a continuación.

Existen diferentes tipos de glaciares. Iza y Rovere los clasifican en dos grandes tipos, según su temperatura: polares y templados (Iza y Róvere) Los primeros, ubicados en los correspondientes casquetes, y los segundos, en todo el resto del globo terrestre. La diferencia sustancial entre ambos es que en los “polares” la masa de hielo se encuentra a temperaturas inferiores a la temperatura de congelación correspondiente a la presión de cada punto. En los templados, en cambio, la masa de hielo se encuentra en el punto de congelación, que simultáneamente es el punto de fusión, en toda su masa.

Hodson et al. coinciden (Hodson, Anesio, Tranter, 2008: 45), pero desagregan el segundo tipo en “politérmicos” y “templados” propiamente dichos. Se trata de dos subtipos que corresponden a glaciares situados en latitudes cercanas a los casquetes polares (politérmicos) y los situados en otras latitudes, donde su ocurrencia tiene que ver con la altura sobre el nivel del mar. La diferencia entre ambos radica en su régimen hídrico.

Los glaciares presentan tres ambientes diferenciados, el ambiente *supra glaciar*, que comprende la capa de nieve que lo cubre y la superficie de hielo, el ambiente *intraglaciar*, la masa de hielo por debajo de la superficie y por encima de la interfase hielo-roca del fondo del glaciar; y por último, el ambiente *basal*, la interfase hielo-roca, particularmente importante porque es allí donde se verifica el fenómeno de avance del glaciar, sujeto especial de protección en todas las leyes -la nacional y las provinciales-sancionadas.

En los tres ambientes hay intensa vida microbiana, formas virales e incluso formas elementales de ADN.

Esa vida está estrechamente vinculada tanto con el balance térmico (balance de energía; el calor es una forma de energía en tránsito y la temperatura es su manifestación sensible) y el régimen hídrico. Lo que distingue a los glaciares “politérmicos” de los “templados propiamente dichos” es el régimen hídrico. El agua, en estado líquido, es esencial para la vida microbiana. A su vez, la vida microbiana metaboliza carbono, nitrógeno y fósforo que obtiene de diversas fuentes, entre ellas, la “cryoconita”, polvillo atmosférico eólico, transportado por los vientos, como veremos mas adelante, de importancia crítica para explicar tanto la absorción de energía por el glaciar (y por ello, su tasa de fusión) como el ingreso de nutrientes que la red hídrica de canales lleva al interior del glaciar e incluso al ámbito basal.

Todo ello es, en el glaciar, el “*conjunto homogéneo de seres vivos intensamente interrelacionados entre sí y con su base topográfica*” del que nos habla Valls como ecosistema.

Nos dice la ley 25.675 artículo 27 que “daño ambiental” es “*toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas*”. El artículo 3 de esta ley, llamada por el Congreso Nacional ley general de Ambiente y que rige en todo el país, dice que sus disposiciones son de orden público y que “*se utilizará para la interpretación de la legislación específica sobre la materia*”, razón por la cual la doctrina y la jurisprudencia han interpretado de manera pacífica y unánime que ella es de jerarquía superior a toda legislación ambiental, sea ella nacional, provincial o municipal.

Así las cosas, podemos anticipar

que, definido el ecosistema (el conjunto de la vida y el sustrato, el hielo, la roca, el agua) toda alteración que modifique su equilibrio, constituye daño ambiental. Obsérvese: no a mérito de la ley 26.339 de Protección Ambiental de Glaciares (que el Juzgado federal de San Juan ha suspendido en 1ª instancia) sino a mérito de la ley general del Ambiente, 25.675, que tiene jerarquía superior, y que ni los actores en las causas incoadas en San Juan, ni el fallo, han objetado.

No es objeto de este trabajo desmenuzar en detalle la ecología de los glaciares. Sin embargo, antes de dejar este tema, resulta imprescindible dar cuenta de algunos aspectos de la cuestión que explican por qué es necesaria la protección de los glaciares, no ya desde la perspectiva académica, sino desde una perspectiva más comprensible para el común, la perspectiva desde la cual se constituyen los valores garantizados por la Constitución y tutelados por las leyes: la preservación de los recursos naturales como fuente insustituible de la actividad económica de la Nación, del trabajo de sus habitantes y del acceso a bienes y servicios indispensables y la salud pública.

El ambiente supraglaciar

Recibe la insolación, energía aportada por el sol que incide sobre la superficie. Por ello, el *balance térmico* que en los ecosistemas glaciares se plantea de manera diferente en cada uno de los ambientes, el supraglaciar, el intraglaciar y el basal, tiene en el ambiente *supraglaciar* mayor importancia, como controlante de la fusión, el derretimiento.

El aporte de energía de la insolación puede ser calculado teniendo en

cuenta la influencia de la atmósfera, la latitud, la altitud y la época del año (Bernard, Menguy y Schwartz, 1982). Pero hay un aspecto más, absolutamente crítico en los ecosistemas glaciares, que debe ser tenido en cuenta para evaluar el balance térmico en la superficie del glaciar y sus efectos en cuanto a derretimiento del hielo: el albedo. Una parte de la energía incidente es reflejada por la superficie que la recibe, y la parte restante es absorbida. “Se llama albedo a la fracción de energía incidente difundida por un cuerpo luminoso” (Bernard, Menguy y Schwartz, 1982: 51). El albedo es la capacidad de una superficie de reflejar energía, puesta en números. A mayor albedo, menor absorción de los glaciares. A menor albedo, mayor absorción. El máximo de absorción posible es el que corresponde al “cuerpo negro”. Mediante la aplicación de leyes naturales conocidas¹, puede calcularse la parte de energía que un “cuerpo negro” refleja.

¿Qué es lo que distingue una superficie cualquiera de un cuerpo negro, en términos de cálculo matemático? El albedo. Incorporando el albedo que corresponde al glaciar como factor de ponderación en la fórmula de Stefan Boltzmann, podemos calcular su emisividad. La radiación absorbida (que induce el derretimiento) queda entonces determinada por la diferencia entre la radiación incidente y la reflejada. De allí que todo aquello que reduzca la reflectividad de la superficie del glaciar, algo que se mide por el

albedo, producirá una modificación “negativa del ambiente”, un cambio en el equilibrio del ecosistema: el derretimiento del glaciar por encima de su tasa natural llegando incluso a afectar su capacidad de recarga: si derrite más de lo que el glaciar puede reproducir estacionalmente, produce su retroceso. Tal, lo que la Ley General de Ambiente busca evitar, y tutela, definiendo el daño ambiental².

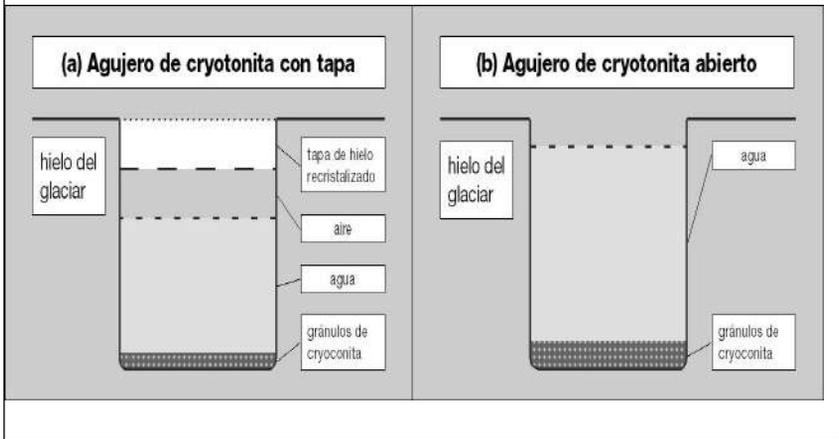
Ahora que comprendemos uno de los mecanismos posibles que llevan al retroceso de los glaciares, trataremos de explicar cómo funciona esto en la práctica, en relación con las actividades humanas, particularmente en relación con la quema de combustibles fósiles y la minería a cielo abierto.

La “cryoconita” está compuesta por partículas de polvo atmosférico, que llevan consigo vida bacteriana. Arrastradas por los vientos, se posan sobre la superficie del glaciar y provocan un efecto sobre el ecosistema. Es obvio que estas partículas, notoriamente más oscura que la prístina superficie del hielo, tienen diferente poder reflectivo que la superficie del glaciar: absorben más radiación. A raíz de ello, elevan su temperatura, se calientan, y transmiten esta energía al hielo que las rodea provocando su fusión. Eso provoca el derretimiento del hielo en la base del sitio donde este polvo atmosférico se ha depositado, con la consiguiente formación de agua. Va formándose un hoyo, en el cual hay agua, pero además hay

¹ La ley de Stefan y Boltzmann, producto de la medición de la radiación reflejada por el cuerpo negro, en 1878 por Josef Stefan, complementada por los descubrimientos de Ludwig Boltzmann poco después. La emisividad del cuerpo negro (la energía que refleja) es proporcional a la 4ª potencia de la temperatura absoluta (escala Kelvin) de su superficie. Boltzmann descubrió, justamente la “constante de proporcionalidad” y expuso su descubrimiento matemáticamente: $W = \sigma T^4$. Puede encontrarse en incontables obras de física. Mencionamos una como fuente Sears, 1959: 355.

² LGA, 25.675, Art. 27, citado.

Gráfico N° 1.



otro fenómeno concomitante: el desarrollo de la vida bacteriana, por la abundancia de agua y la temperatura que lo permite (si hay agua, la temperatura está por encima de cero grados). El calentamiento solar hace el resto. Las diminutas partículas de polvo atmosférico comienzan a recubrirse de una capa donde bulle la vida bacteriana y viral. Si la temperatura desciende se produce una recristalización de hielo que forma una tapa, y el hoyo de cryoconita pasa a estar cerrado. Pero, la vida en su interior continúa. El esquema de estos diferentes tipos de hoyos de cryoconita se presenta en el **gráfico N° 1**.

El polvo atmosférico que se deposita en los glaciares viene contaminado con restos de hollín provenientes de la intensa y universal utilización de combustibles fósiles para la genera-

ción de energía. Esto constituye un mecanismo de derretimiento de glaciares que tiene la misma causa que la elevación de temperatura global que es efecto del incremento del porcentaje de CO_2 en la atmósfera, pero debe observarse que el derretimiento no opera exclusivamente por efecto de la elevación de temperatura, sino por vía de un mecanismo autónomo, que se ha explicado.

Además, se advierte enseguida que la inmediatez de operaciones generadoras de polvo en suspensión, como es la remoción de enormes cantidades de escombros que constituye la técnica de explotación de la minería a cielo abierto, potenciará enormemente este fenómeno. La deposición de material particulado sobre la superficie del glaciar, altera el albedo³ de su superficie, incrementa la cantidad de

³ Hodson et. al., 2008: 43, tabla N° 1, ofrecen datos de mediciones concretas hechas en glaciares de diversas partes del mundo que dan fundamento a lo expuesto. Por ejemplo: Glaciar Tyndall, Patagonia chilena, pocos kilómetros al suroeste del Glaciar Perito Moreno, Calafate, Pcia. de Santa Cruz, porcentaje de energía reflejado en la cryoconita, 48%, o sea, absorción, 52%, medición del año 2001. En la Antártida, Glaciar Mc Murdo, sector Antártico Nueva Zelanda, se detec-

energía absorbida y promueve una mayor fusión. Opera alterando el equilibrio de la ecuación de balance térmico de la superficie

$$Q_F + Q_S + Q_L = Q_W + Q_P + Q_C$$

Q_F : calor disponible para la fusión del hielo, el derretimiento;

Q_S : Calor sensible, es el que requiere el hielo que se encontrara a una temperatura inferior a cero grado para alcanzar esa temperatura, la de fusión

Q_L : Calor latente, el que requiere cada gramo de hielo que ya se encuentra a cero grado, para pasar del estado sólido al líquido

Q_W : calor incidente por radiación solar

Q_P : Calor de precipitación. La energía, en forma de temperatura, que trae consigo lo que cae sobre la superficie, precipita. El polvo atmosférico, por ejemplo.

Q_C : Calor de conducción. Aporte de energía al glaciar por esa vía, desde sus contornos, a mayor temperatura.

A la izquierda del signo “=”, los procesos que consumen energía llevando a la fusión del hielo. A la derecha, los que aportan energía. En este caso, la precipitación de polvo atmosférico incrementa la fusión por doble vía: 1°, porque aumenta Q_W , la energía incidente que se absorbe, ya que,

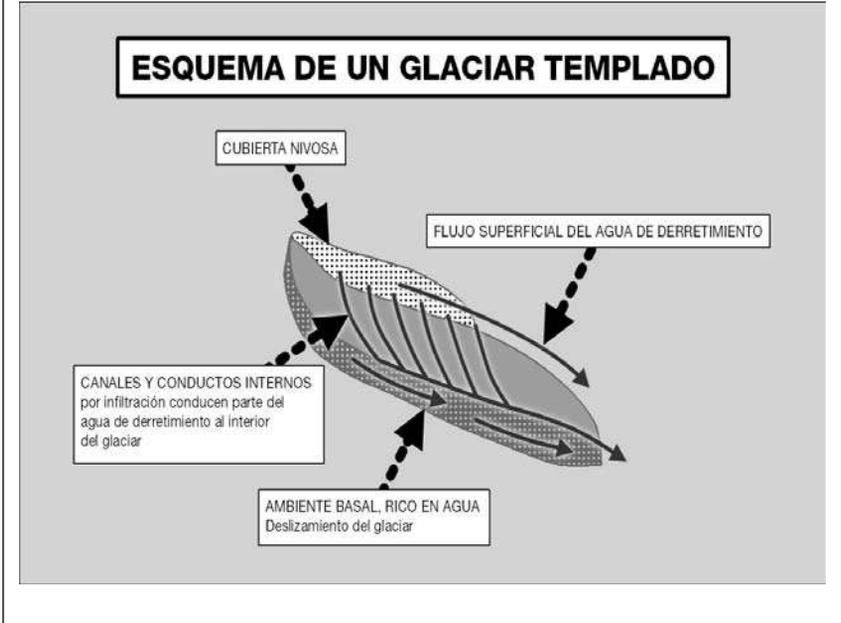
como se ha visto disminuye la capacidad del glaciar de reflejar esa energía; 2°, por el propio aporte de energía que trae consigo. Resultado: crece el término a la izquierda del “=” y hay mas fusión.

El ambiente intraglaciario

Aun en las extremas condiciones del interior de los glaciares, hay vida. Está comprobada la existencia de formas bacterianas y virósicas. Ahora bien: estas formas elementales de vida, que son las que caracterizan el ecosistema intraglaciario, se dan porque disponen de los dos soportes básicos sin los cuales su existencia no sería posible: agua y nutrientes. El agua, líquida, proviene de la red de canales y conductos que a partir de las grietas superficiales atraviesan toda la masa del glaciar hasta llegar al ambiente basal (del que hablaremos después). Son esas mismas corrientes las que arrastran los nutrientes, básicamente restos orgánicos que contienen carbono y azufre. El equilibrio del régimen hídrico al interior del glaciar, su equilibrio es sustancial a efectos de su conservación. Un aumento de la fusión en la superficie del glaciar, significa mayor arrastre de nutrientes y mayor volumen de agua en el interior, lo cual cambia su equilibrio. El **gráfico N° 2** ilustra el régimen hídrico en un glaciar templado, que comprende el ambiente intraglaciario.

tó en 2006, reflectividad de la cryoconita 60%, absorción 40%. En cambio, la reflectividad del hielo es mucho mayor. En el caso de reflectividad global de superficies glaciarias, Dumont, Arnaud y Six, en su trabajo “Retrieval of glacier surface albedo using terrestrial photography” determinaron, en el Glaciar Saint Sorlin, Alpes Occidentales, el 18/8/2006 (pico del verano boreal), porcentajes de reflexión de entre el 80% y 90% (absorción sólo de entre el 20% y el 10% de la energía incidente). En el hielo marino (témpanos) cubiertos de nieve, la reflectividad es aún mayor, situándose en el 92%, lo que implica una absorción de solo el 8% de la radiación incidente. Recordemos, el ambiente marino se caracteriza por la ausencia de polvo atmosférico. Puede inferirse entonces la magnitud del impacto ambiental que causa sobre los glaciares el material particulado propio de la actividad minera.

Gráfico N° 2



Un aspecto ciertamente inquietante respecto de la hipótesis del derretimiento glaciario tiene que ver con la liberación de bacterias y virus que podrían estar confinados en el interior de los glaciares, quizás con potencialidad para provocar la reaparición de enfermedades ya desaparecidas.

Efectivamente, esta hipótesis ha sido expuesta (Rogers et al., 2004⁴) puntualizando que entre los virus y bacterias con capacidad de sobrevivir en los ecosistemas glaciarios incluyen los de la gripe, poliomielitis, enfermedades humanas, pero también otros virus que podrían producir ingentes daños económicos. Por ejemplo, *tobamoviruses*, que afectan cultivos diversos (papa, tomates y otros) o calcivirus, que afecta a animales.

Se han analizado posibles coincidencias entre los ciclos de enfermedades virósicas y ciclos glaciares (Smith et al., 2004⁵) Más aún, se ha dicho que estos cuerpos helados funcionan como “*museos de hielo conteniendo registros de la evolución y variabilidad de hábitats de nuestro planeta*” (Priscu, Christner, Foreman y Royston-Bishop, 2007) que ciertamente incluyen formas vivas de bacterias y virus. Las mismas fuentes explican esta conservación, que podría extenderse por millones de años, en el impacto del prolongado almacenamiento en ambientes extremadamente fríos, sobre los procesos metabólicos, impacto que se refleja en una sensible baja de actividad compatible con la preservación en esos hábitats tan extremos.

⁴ Citado por Hodson et al., 2008: 53

⁵ Citado por Hodson, 2008: 53

El ambiente basal

En la base del glaciar tiene lugar el desplazamiento del mismo. De particular importancia jurídica, ya que dice la ley 26.639, artículo 6° *“En los glaciares quedan prohibidas las actividades que puedan afectar su condición natural o las funciones señaladas en el artículo 1°, impliquen su destrucción o traslado o interfieran en su avance”*.

El **gráfico N° 2** muestra la interrelación entre los tres ecosistemas existentes en un glaciar, y explica también las vías de acceso de formas bacterianas y víricas al ecosistema basal del glaciar. El metabolismo de esas formas de vida interviene activamente en el fenómeno de desplazamiento del glaciar. También aquí, hay bacterias metanogénicas, alimentándose de fuentes de carbono que ingresan como sedimentos que son arrastrados por el agua que atraviesa el cuerpo del hielo, además de virus e incluso formas elementales de ADN. Se ha estudiado en particular la sensibilidad de este ecosistema basal al “pH”, el “potencial hidrógeno”, la acidez o alcalinidad del medio acuoso en el que se desarrolla (Hodson et al., 2008: 55). El aporte de elementos extraños (metales, productos químicos) que haga variar estas condiciones, alteraría el equilibrio del ecosistema, concretando la obstaculización o, al menos, la alteración de condiciones respecto del avance del glaciar, prevenido por la ley.

A tenor de las investigaciones citadas, ha sido superado el modelo meramente físico de avance del glaciar, que postulaba el avance debido a la fusión ocurrida a temperaturas por debajo del cero grado centígrado, a tenor del conocido descenso del

punto de fusión del agua en función de la presión. Dicho modelo postulaba que en condiciones de intensa presión existentes en la base de los glaciares, presiones debidas al peso de la masa de hielo que allí apoya, se producía fusión por esa presión, y que sobre esa lámina líquida se desliza el glaciar.

La demostración de la existencia de vida microbiana ha permitido también probar el rol central de los microorganismos y virus en el complejo sistema que incluye no sólo los factores de índole exclusivamente física, sino también los químico-biológicos: el calor producido por el metabolismo de las bacterias, que también produce fusión junto con la fijación de carbono y nitrógeno de estas últimas.

3. El ambiente periglacial

La cuestión de la protección o no del ambiente periglacial, su inclusión en el área en la cual queda vedada la actividad económica, especialmente la minera y con la sola excepción de la turística, ha sido particularmente controvertida y conflictiva.

Los proyectos presentados por el senador Filmus y el diputado Bonasso tenían como principal diferencia que mientras el primero excluía de la protección el área periglacial, el segundo (que finalmente resultó aprobado merced a un acuerdo con el senador Filmus) establece la prohibición de actividades también en el área periglacial.

A continuación se demostrará que las leyes provinciales de protección de glaciares sancionadas -por ejemplo, la 8.144 de San Juan- coinciden en este aspecto con el proyecto Filmus.

A tal efecto, trataremos previamente, en este párrafo, de aportar algunos conceptos sobre la naturaleza y funciones ecológicas de las áreas periglaciares, de modo tal que la adhesión a una u otra postura pueda surgir como conclusión razonada.

El concepto periglacial (Trombotto, 2000: 34) "*originalmente se aplicó para describir los procesos climáticos y geomorfológicos en áreas cercanas a hielo pleistoceno*"⁶. El concepto fue luego complementado para forjar un concepto más amplio, que incluye la referencia a bajas temperaturas, estableciendo que cuando suelos, incluyendo roca y material orgánico, permanecen en o debajo del cero grado por dos años consecutivos, es llamado *permafrost*. Así lo encontramos habitualmente en fuentes técnicas en inglés (Associate Committee on Geotechnical Research, 1988), canadienses (Canadá tiene en condición de *permafrost* la mayor parte de su territorio nacional).

En otras fuentes aparece la denominación "glaciares de escombros" (Brenning, 2003), que en realidad se refiere a la "capa activa" del ambiente periglacial. Pero es preciso aclarar un poco estos conceptos.

Las áreas de *permafrost*, igualmente a las periglaciares, se caracterizan por la formación de espacios "modelados" (*patterned ground*). En estas áreas se repiten formas rocosas que parecen haber sido producidas por la repetición de un molde: fajas, círculos, polígonos. Son estas formas a las

que en algunas fuentes se alude como "glaciares de roca". Su ocurrencia se explica por el fenómeno cíclico de cristalización y fusión estacional de los hielos que, combinado con otros agentes erosivos y la estructura cristalina de las rocas, da ese resultado.

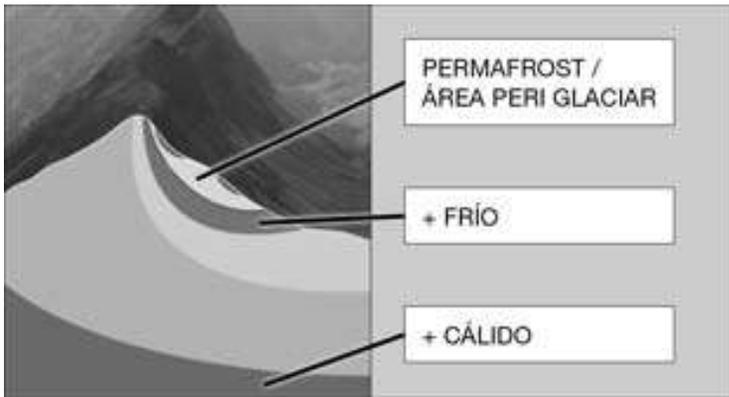
Trombotto, por su parte, define los "glaciares de roca" como "mesoformas criogénicas lobulares o en forma de lengua que expresan la deformación plástica y resbalamiento del *permafrost* de montaña" (Trombotto, 2000: 46) Estas geoformas -ambiente periglacial / *permafrost* / glaciares de roca- presentan en zonas de pendiente diversos procesos que dan lugar a la formación de suelos y paisajes, algunos de ellos con efectos a muchos kilómetros de distancia del lugar en que se encuentran.

Al analizar los procesos que se dan en el área periglacial, asociados con el cíclico derretimiento y recristalización de los hielos, se describen los fenómenos de "soliflucción" y "geliflucción". Se trata de deslizamientos de suelos que tienen lugar por la acción combinada de la gravedad y el hielo en su ciclo de cristalización-fusión, en zonas de pendiente. Es decir, el fenómeno descrito por Trombotto para definir los "glaciares de roca".

Se comprende entonces que el ámbito periglacial está imbricado con el concepto de *permafrost* que comprende el suelo y material rocoso congelado, incluso en profundidad, como se muestra en el **gráfico N° 3**.

⁶ Pleistoceno es la era geológica en la que se produjeron las glaciaciones. Muy extensa, abarca un período que comienza hace aproximadamente 1.800.000 años y termina hace 12.000 años, datación que marca la época de retiro de los hielos hacia los casquetes polares con la configuración que conocemos actualmente. Durante las glaciaciones del pleistoceno el hielo polar avanzó cubriendo toda Europa, gran parte de América del Norte, y por el sur, el territorio de nuestro país. Los glaciares remanentes en las alturas de los Andes son referidos como "hielo pleistoceno" aludiendo a su origen. A su vez, se utilizó esa referencia para acuñar el término "periglacial".

Gráfico N° 3



Las áreas pequeñas, de azul intenso, en la ladera de la montaña, representan el glaciar; el área celeste, es el *permafrost*. En el talud de la montaña, la longitud que va desde el límite del azul intenso con el celeste hasta el límite del celeste con el verde, es el área periglacial. Pero, ese área se corresponde con un espacio de *permafrost* bajo la superficie, hasta cierta profundidad: el límite del celeste con el verde (Gruber).

Expresado de esa forma, teniendo en cuenta que para otras fuentes el “*permafrost* de montaña” es, justamente, el ámbito periglacial, se interpreta que las tres denominaciones aluden a geformas imbricadas entre sí.

Más aún si tomamos nota de que la *soliflución* describe el deslizamiento de suelos en el ámbito periglacial, mientras *geliflución* se usa para el mismo fenómeno (deslizamiento de suelos) en el *permafrost*, que puede ocurrir incluso en un espacio por debajo de la superficie. Nótese: estamos hablando de una suerte de “avance” de masas de “suelo”.

La parte del *permafrost* -o del ámbito periglacial- donde esto tiene lugar, se denomina *capa activa*. Es un concepto de sustancial importancia para poder hacer una correcta interpretación de la ley, ya que es mencionado como condición para la protección de manera expresa, en las leyes provinciales (en páginas anteriores se adelantó que se buscaría demostrar que ellas también protegen el área periglacial).

Cuando la ley nacional y las leyes provinciales -veremos más adelante- se refieren alternativamente al “ámbito periglacial” y a “glaciares de roca” lo hacen a las geformas aquí explicadas. Y cuando imponen como condición para recibir la protección “que se encuentren activas”, se refiere a que la “soliflución”, la “geliflución”, la producción de geformas modeladas, estén teniendo lugar.

Ello implica el transporte de todo lo que allí haya. Y eso incluirá, por supuesto, los elementos extraños al ecosistema original, en el caso de que ellos fueran aportados. Pero, además, en la hipótesis de la realización de

minería a cielo abierto en estas áreas, esto significa lisa y llanamente la supresión del ecosistema, que deja de cumplir su función ecológica (formación de suelos) porque sencillamente desaparece.

Si se tiene en cuenta que los conocidos "mallines" o "vegas" (el primer término, usado por los pobladores patagónicos, el segundo, en Mendoza y más al norte, y también en Chile) son suelos formados por mediación de la capa activa de las áreas periglaciares, se comprenderá mejor la importancia estratégica de la conservación de estas últimas. Estamos hablando de ambientes húmedos de extraordinaria biodiversidad y fertilidad, nacientes de ríos, lugares donde se localiza la agricultura en zonas andinas muy apreciadas. El Bolsón, y su zona aledaña ya en la provincia del Chubut, "El Hoyo" y "Golondrinas", apreciada por su producción de lúpulo y frutos rojos es un área de mallines.

Cercano al valle de Las Leñas existen fértiles zonas que allí son llamadas "vegas". Se trata de suelos, ecosistemas, formados por la actividad de los ámbitos periglaciares, en procesos geológicos vivos, que quedarán trunco en las áreas donde estos ecosistemas fueran removidos.

4. La legislación protectora en la Argentina: leyes locales, la ley nacional. Interpretación comparada

La Argentina, al ser una república representativa y federal (CN, artículo 1), tiene una estructura normativa caracterizada por la delegación, por parte de las provincias a la Nación, de determinadas facultades y la reserva,

por parte de las provincias, de todas las facultades no delegadas. En el sistema delegativo tradicional de la Constitución de 1853/60 la delegación hecha por las provincias a la Nación era "íntegra" en cada caso. A mérito del artículo 75 inc. 12 CN (artículo 67 en la Constitución de 1860) las provincias delegaron en la Nación la facultad de legislar en materia civil, penal, minera y otras. No puede ninguna provincia sancionar ninguna ley que modifique, condicione o altere el Código Civil o el Penal. Inversamente, las provincias no delegaron la facultad de sancionar leyes de procedimiento. Por ello, cada provincia sanciona su propio código de procedimiento y la Nación no puede interferir.

Pero, en 1994, en la reforma de la Constitución, las provincias efectuaron una nueva delegación apelando a un sistema distinto: las leyes de Presupuestos Mínimos, que las provincias pueden complementar (artículo 41, CN), con la condición de que su "piso" de protección no sea inferior al establecido por el Congreso Nacional al sancionar la correspondiente ley de Presupuestos Mínimos.

Esto es lo que explica que haya una ley de Presupuestos Mínimos de Residuos Sólidos Urbanos (25.916) y cada provincia tenga además la suya, que legisla sobre lo mismo. O que haya una ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos (26.331) y que esa misma ley expresamente mande que cada provincia sancione la suya. Y que, además, la CSJN en un conocido fallo (Salas, Dino c/Salta s/Amparo) le haya ordenado a la provincia de Salta, ante su demora en sancionarla, que lo haga.

En el caso de la ley de Glaciares funciona de la misma forma. Por tal

motivo, durante 2010, cinco provincias sancionaron sus leyes locales de protección de glaciares. Santa Cruz, ley 6.850; San Juan, ley 8.144; La Rioja, ley 8.763; Salta, ley 7.625 y Jujuy, ley 5.647.

Todas estas leyes locales fueron sancionadas antes de la sanción de la ley nacional, que fue promulgada el 28 de octubre de 2010 mediante su publicación en el Boletín Oficial 26.639. Es la novena ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental que sanciona el Congreso Nacional⁷.

Las leyes son muy similares entre sí. En su interpretación es preciso tener en claro el significado de los conceptos técnicos que se manejan.

A efectos de introducirnos en su análisis, presentamos a continuación un cuadro comparativo entre la Ley Nacional y las leyes locales de Salta y San Juan

En el caso de las dos leyes comparadas provinciales, en general, sus artículos son idénticos. Por tal motivo, hemos unificado la exposición en esos casos (**gráfico N° 4**).

4. Interpretación y comentarios

a) Objeto de la protección: si bien se ha instalado en el público la importancia de los glaciares como reserva de agua dulce y reguladores de cuencas y recarga de acuíferos, hemos

visto que sus funciones ecológicas exceden en mucho esa cuestión. En tal sentido, circunscribir la cuestión de los glaciares a su aspecto hídrico, es parcializar la cuestión. Acierta el legislador nacional cuando incluye a la biodiversidad en el objeto protegido. El legislador provincial lo omite, pero tal omisión no quita efecto a la protección que, por estar impuesta por una ley de Presupuestos Mínimos, rige en todo el país, como explicamos más arriba, a tenor del tipo de delegación legislativa inserto en el artículo 41 CN. La ley se encuentra en este aspecto plenamente vigente en todo el territorio nacional. Como veremos, los fallos del Juzgado Federal de San Juan no suspendieron la vigencia del artículo 1 de la ley (sólo lo hicieron con los arts. 2, 3, 5, 6, 7 y 15).

b) Ámbito de aplicación: con fundamento en lo expuesto en el punto 2 del presente trabajo, “Ecosistemas glaciarios”, es nuestra opinión que no existen diferencias entre las leyes, ya que por una vía u otra, el ámbito periglaciario está incluido en la protección en todas ellas. Ello así, porque las leyes provinciales mencionan expresamente los “glaciares de roca” y los incluyen en la protección con la condición de que “se encuentren activos”. Tal descripción es coincidente con el concepto de “ámbito periglaciario” (como se ha explicado). Más aún, si se incluye en el texto -como lo hacen las leyes provinciales- la condición de “actividad”, que no es otra cosa que aludir a las funciones ecológicas de

⁷ Las otras son: 25.612, Residuos de Actividades Industriales y de Servicios; 25.670, erradicación del PCB; 25.675 ley general de Ambiente; 25.688, de Protección Ambiental de Aguas; 25.831, de Acceso a la Información Pública Ambiental; 25.916 de Residuos Sólidos Urbanos (domiciliarios); 26.331, de Protección Ambiental de Bosques Nativos y 26.562, de Control de Actividades de Quema (surgida como consecuencia de las quemas de pastizales en el Delta del Paraná que afectaron a la Ciudad de Buenos Aires en 2008)

Gráfico N° 4. Leyes de glaciares. Comparación entre ley nacional y leyes locales de Salta y San Juan

	LEY NACIONAL 26.639	Ley de Salta, 7526	Ley de San Juan 8144
Objeto	Protege los glaciares y el ámbito peri glaciar como fuente de agua y biodiversidad, información científica y turismo. Los declara bienes del dominio público	Art. 1º Protege los glaciares como fuente de agua (omite la biodiversidad). Los declara bienes del dominio público provincial. No menciona en este artículo el ámbito periglacial pero igualmente queda incluido por lo establecido en Art. 2º	
Ámbito de aplicación	Art. 2. Define los glaciares (al incluir en la definición el "material detrítico rocoso" incluye los "glaciares de escombros" lo cual implica incluir el ámbito periglacial)	Art. 2. Hace una definición por enumeración incluyendo glaciares descubiertos, cubiertos y "de roca" a condición de que estén activos (de esta forma incluye el ámbito peri-glaciar, ya que, hemos visto, es lo mismo que glaciar de roca activo)	
Prohibición de actividades	Art. 6 Explotación minera e hidrocarburífera, y liberación de productos químicos o contaminantes, prohibida en ámbitos glaciar y periglacial. Construcciones e instalaciones industriales, solo prohibidas en el ámbito glaciar (permitidas en el peri-glaciar, sujetas a evaluación de impacto ambiental EIA)	Art. 6º. Prohíbe las actividades que impliquen "destrucción o traslado del glaciar" o que impidan su avance (la determinación de cuando una actividad implica eso, es materia del EIA, evaluado por la autoridad que designa la provincia)	
Evaluación de Impacto Ambiental	Art. 7º. Fulmina a las actividades prohibidas estableciendo que directamente no sustancian EIA, por estar prohibidas. Para el resto de las actividades, las permitidas, establece el EIA	Art. 7º. Dispone el EIA para todo emprendimiento en las áreas protegidas. Establece el contenido mínimo de los Estudios de Impacto Ambiental, mediante diez parámetros que obligatoriamente deben estar desarrollados en el estudio	
Autoridad competente	La ley nacional las distingue, delegando en cada jurisdicción (Art. 9º) la designación de la autoridad competente, pero reservándose (Art. 10º) la Autoridad de Aplicación en cabeza de la autoridad ambiental nacional	Arts. 9º y 10º de la ley. No distingue entre autoridad de aplicación y autoridad competente. Designa autoridad de Aplicación al Ministerio de Ambiente de la Provincia (Art. 9º) y en el Art. 10º le fija la competencia	Arts. 9º y 10º de la ley. No distingue entre autoridad de aplicación y autoridad competente. Designa autoridad de Aplicación al Consejo de Protección de Glaciares de la Provincia (que crea, Art. 9º) y en el Art. 10º le fija la competencia
Autoridad de aplicación			

formación de suelos, particularmente mediante los procesos de “solifluxión” y “gelifluxión”, más arriba explicados.

c) Prohibiciones - evaluación de impacto ambiental⁸: es necesario interpretar estos dos aspectos de manera conglobada. Ello así, porque mientras la ley nacional 26.639 establece una “prohibición tarifada”, excluyendo en forma directa y previa a toda actividad incluida en el listado de prohibiciones del artículo 6°, en cambio las leyes provinciales someten a Evaluación de Impacto Ambiental a todos los emprendimientos que se presenten, aun cuando se desprenda de su propio título que ellos se encuentran dentro del listado de prohibiciones del artículo 6°. Así las cosas, que se les aplique o no la prohibición pasa a ser materia discrecional, sujeta al criterio de oportunidad, mérito y conveniencia, de la autoridad de aplicación que estas leyes provinciales designan. Va de suyo que consideramos, también en este caso, que esta disposición es inválida, a mérito de la jerarquía superior de las leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental, por lo que establece la ley 26.639.

d) Autoridad de aplicación- autoridad competente: la distinción que hace el legislador nacional, deja, en nuestra opinión, a las autoridades provinciales sometidas a la autoridad superior de la autoridad ambiental nacional, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Ello así, de la interpretación del significado de una “autoridad de aplica-

ción” diferenciada de la “autoridad competente”. En la legislación, la designación de una autoridad de aplicación siempre va acompañada de la explicitación de sus funciones. Es decir que la naturaleza y alcance de la autoridad de aplicación se define en cada caso. No ha ocurrido así en este caso, por lo que podría inferirse que se trata de la autoridad “encargada de aplicar la ley”, a partir del análisis de las palabras que componen la expresión. En efecto “autoridad” es quien tiene “autoritas”, poder, potestad, facultad, legitimidad (Diccionario RAE 22ª ed.) Sería entonces quien tiene el poder de aplicar la Ley. En ese entendimiento, sus decisiones serían obligatorias para los administrados, incluyendo en ello a las autoridades provinciales (a mérito del juego constitucional de toda ley de Presupuestos Mínimos). En la eventualidad de negativa de la autoridad provincial a cumplir lo dispuesto por la autoridad de aplicación nacional, esta dispondría del acceso a la jurisdicción (que tendría que ser federal).

e) Inventario de glaciares: las leyes (todas ellas) en su artículo 3° crean el inventario de glaciares; en el 4° disponen a cargo de quién estará su confección y qué deberá contener; en el 5° fijan el plazo de realización. La identidad es total, con la lógica diferencia de la autoridad de aplicación y el alcance territorial. El inventario nacional abarca todo el país (con lo cual quedarían incluidos los glaciares de las Islas del Atlántico Sur y la Antártida, como se verá más abajo) y

⁸ Es preciso tener presente que “Evaluación de Impacto Ambiental” no es lo mismo que “Estudio de Impacto Ambiental”. En efecto, “Evaluación de Impacto Ambiental” es un procedimiento administrativo, que habitualmente tiene cuatro pasos (Estudio de Impacto Ambiental; Dictamen Técnico; Audiencia Pública y Declaración de Impacto Ambiental), mientras, como queda dicho de la enumeración anterior, Estudio de Impacto Ambiental es el documento que constituye el primer paso del procedimiento administrativo EIA

se establece que lo debe realizar el organismo nacional competente, el IANIGLA, Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales. Las leyes provinciales, en cambio, encargan el inventario a las autoridades de aplicación que designan, autorizándolas a suscribir los convenios que fueren necesarios con los organismos nacionales. La ley de Salta, expresamente, menciona como sujeto de tales convenios, al IANIGLA.

f) Bien del dominio público del Estado: Un aspecto jurídicamente relevante, que es mencionado por todas las leyes sobre el tema, es el carácter de “bien de dominio público” con formulaciones diversas.

La ley de San Juan los establece como “bien del dominio público del Estado provincial” para enseguida aludir a la condición de “dueño originario” que el Estado provincial ostentaría sobre los glaciares.⁹ En nuestra opinión esto es un error, y el texto de la ley es autocontradictorio.

La ley de Salta, en tanto, los define como “Bienes del dominio público provincial”. No cabe otra interpretación que la de “dominio público del Estado provincial”.

La ley nacional, que tiene jerarquía superior, como hemos visto, los declara “bienes de carácter público”

Ahora bien, dice el Código Civil, artículo 2.340 que son bienes del dominio público del Estado “*Los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas...*” (Inc. 3º).

Sobre esto, hay que hacer algunas puntualizaciones.

f.1) La aptitud del agua de fusión de los glaciares para satisfacer uso de interés general es palmaria y evidente. Los glaciares, como se ha visto, comprenden agua líquida en su superficie, en su interior y en su base. El ámbito periglacial cumple su función ecológica merced a la sucesiva y cíclica fusión y recristalización, de donde se sigue que comprenden también agua líquida. Más aún, la imbricación de los “glaciares de roca”, el ámbito periglacial con los “mallines” o “vegas”, como se ha explicado, termina, en forma definitiva, de subsumir los glaciares y el ámbito periglacial dentro del conjunto de los bienes del dominio público del Estado.

⁹ En nuestra opinión esto es un error, a tenor del cual, la ley deviene, en ese punto autocontradictoria. Los bienes del dominio público del Estado, dice la doctrina pacíficamente y consagra la jurisprudencia sin controversia, no pueden ser de propiedad de nadie, y por la tanto, mal puede haber nadie que ostente frente a ellos la calidad de “dueño”. El “dueño” en relación a una cosa inmueble (como los glaciares) es titular de un derecho real que es inadmisibles en el caso del dominio público del Estado, porque, reitero, dice unánimemente la doctrina y la jurisprudencia, esos bienes son del pueblo como sujeto colectivo, tiene como destino el uso, goce y disfrute por el pueblo, y frente a ellos el Estado tiene como obligación ejercer su poder de policía para que tal uso, goce y disfrute se concrete y llegue a todos los individuos del pueblo que deseen hacer uso. Así, también, unánimemente, es concebido en la legislación comparada, como veremos más adelante. Por lo tanto, hablar de la condición de “dueño” del Estado respecto de un bien del dominio público, es una contradicción. El Estado sólo es dueño de los bienes que integran su dominio privado, que están expresamente definidos por nuestro código civil, pero jamás de los bienes del dominio público.

f.2) Significado de bien del “dominio público del estado”: son bienes destinados al uso y goce por el pueblo, es decir, el público. El Estado no ostenta su propiedad -si así fuera no serían bienes del “dominio público” del Estado, sino bienes del “dominio privado” del Estado, definidos exhaustivamente por artículo 2342 CC-. En tal orden de ideas, el Estado ejerce sobre los bienes de su dominio público, el poder de policía que le compete con el objeto de asegurar, para el pueblo, el uso y goce que es su destino.

f.3) ¿Qué Estado? El provincial que corresponda, sin duda a mérito del carácter federal de la República. Sin embargo, no pueden las provincias legislar sobre este aspecto -la naturaleza pública de estos bienes- porque *les está vedado a mérito del artículo 126 CN* “Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación”. Se trata de legislación civil, y las provincias han delegado a la Nación la facultad de legislar en materia civil, artículo 75 inc. 12 CN (es facultad del Congreso de la Nación dictar el Código Civil). En resumen los glaciares integran el dominio público del Estado de las provincias, porque así lo dice el Código Civil, pero por eso mismo, no les es permitido a ellas legislar al respecto. Lo establecido al respecto por las leyes locales es nulo.

f.4) Con mayor razón, sería de insaneable nulidad el texto del artículo 1 ley 8.144 prov. de San Juan que dice “Los glaciares existentes en el territorio de la Provincia constituyen Bienes del Dominio Público del Estado Provincial, como dueño originario de los recursos naturales que se encuentran en su territorio” por las razones ya expuestas. En la República Argentina nadie es dueño del agua que

corre por los ríos, ni la que puede formar los ríos (como los glaciares), ni el agua subterránea. Es pública para uso y goce del pueblo. Contrariamente, si fuera “dueño”, el Estado podría enajenarla. Por ejemplo, venderla a las empresas mineras para que, haciendo uso de las facultades que el artículo 17 CN otorga a toda persona en las cosas que son de su propiedad *excluya de su uso y goce* a toda persona reservándola exclusivamente para sus propios fines. Esto es una enormidad jurídica absolutamente inaceptable. Por eso, es imposible interpretar el “dominio originario de los recursos naturales” aplicado al agua en la forma en que pretende el legislador sanjuanino en la ley 8.144.

5. La actividad jurisdiccional posterior a la sanción

Los fallos del Juzgado federal de San Juan. Suspensión de la ley

La ley 26.639 fue publicada en el Boletín Oficial de la Nación el jueves 28 de octubre de 2010. El martes 2 de noviembre, el tercer día hábil y 5° día corrido posterior a la publicación, cuando la ley aún no era obligatoria, a mérito del artículo 2 CC (“Las leyes no son obligatorias sino después de su publicación y desde el día que determinen. Si no designan tiempo, serán obligatorias después de los ocho días siguientes al de su publicación oficial”) La ley 26.339 no designa tiempo de vigencia.) el Juzgado Federal de San Juan suspendió la vigencia de los arts. 2, 3, 5, 6, 7 y 15 de la ley 26.639, en autos “AOMA y otros c/Estado nacional p/acción de inconstitucionalidad”. Seis días después repitió la suspensión en sendas medidas cautelares.

res, ambas el mismo día, 8/11/2010, en autos “Barrick Gold c/Estado Nacional p/Ordinario” y “Minera Gold c/Estado Nacional p/Ordinario”

Los tres fallos son idénticos. Tienen la misma cantidad de considerandos, llegan a la misma conclusión, disponen la misma medida. Los “considerandos” son iguales textualmente, se advierte la copia automática, el habitual “copiar y pegar” hecho con el procesador de texto usual.

En la primera de las causas accionan varias entidades sindicales (AOMA Nacional y AOMA Seccional San Juan, CGT Seccional San Juan) y dos cámaras empresarias, Cámara de Servicios Mineros de San Juan y Cámara Argentina de la Construcción)

En la segunda de las causas, acciona la empresa concesionaria minera de la mina “Veladero”, Minera Gold Argentina Sociedad Anónima. En la tercera, accionan la empresa concesionaria minera de la mina Pascua Lama (Barrick Exploraciones Argentinas S.A.) y una empresa del mismo grupo, Barrick Gold Corp. (Empresa Minera Argentina S.A.).

En las tres causas se pide lo mismo: se declare la inconstitucionalidad de la ley 26.639 de Presupuestos Mínimos de Protección de Glaciares, incluyendo en cada una de las tres demandas un pedido de medida cautelar, la suspensión de la vigencia de dicha ley. Eso es lo que, en los tres casos, concede el juez.

Respecto del artículo 6° de la ley - uno de los que suspende- el juez no construye una fundamentación propia. Se limita a reproducir uno de los considerandos del decreto 1.837/08, por el cual la Presidenta vetó en su momento la ley 26.418. No dejamos

de observar que el artículo 6° de la ley 26418 y el artículo 6° de la ley 26639 son idénticos. Lo transcribimos a continuación:

“Artículo 6° Actividades prohibidas. En los glaciares quedan prohibidas las actividades que puedan afectar su condición natural o las funciones señaladas en el artículo 1°, las que impliquen su destrucción o traslado o interfieran en su avance, en particular las siguientes:

a) La liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial;

b) La construcción de obras de arquitectura o infraestructura con excepción de aquellas necesarias para la investigación científica y las prevenciones de riesgos;

c) La exploración y explotación minera e hidrocarbúrfica. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial;

d) La instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales.”

Ahora bien, dice también el juez que la ley de la provincia de San Juan 8.144, garantiza que no habrá contaminación.

Transcribimos lo que dice el artículo 6° ley 8.144 prov. de San Juan:

“Artículo 6°. Prohibición. Queda prohibida toda actividad que implique la destrucción o el traslado de los glaciares incluidos en el Inventario Provincial de Glaciares o interfiera en su avance, afectando las funciones señaladas en el artículo

lo 1°, todo lo cual será determinado por la correspondiente evaluación de impacto ambiental referida en el artículo 7°.

Si el lector realiza la comparación exegética literal entre el texto de la ley nacional y el texto de la ley local, surge con claridad que el “umbral” de protección de la ley nacional es más exigente que el de la ley local.

Sin embargo, si se realiza una interpretación lógico-conceptual y doctrinal de ambas leyes, y se comparan los resultados, se verá que ambas dicen lo mismo. Trataré de explicarlo.

a) Interferencia en el avance del glaciar: ambas leyes fulminan de prohibición toda actividad cuyos efectos tengan ese resultado. Obsérvese que si se realizara minería a cielo abierto y/o explotación hidrocarburífera en el área periglacial, el glaciar no tendría adonde avanzar, porque el terreno sobre el cual debería hacerlo, siguiendo la pendiente natural, habría desaparecido. Se constituye así la “interferencia en el avance” que fulmina la ley provincial que el juez considera como garantía ambiental.

b) Destrucción del glaciar: La realización de operaciones mineras a cielo abierto en el área periglacial caracterizada por la producción de enormes cantidades de material particulado, tendría inevitablemente como efecto la potenciación de los volúmenes de cryoconita que se depositen en el glaciar, porque así es como ocurren las cosas en la naturaleza (artículo 901, Código Civil). En ese orden de ideas, el seguro incremento de sedimentos sobre el glaciar, con su consecuencia de modificación negativa del albedo del glaciar (más absorción de energía solar) tendría como efecto una mayor tasa de fusión de hielos, acelerando el retroceso del glaciar, o sea, su des-

trucción. De tal modo, aun con el texto de la ley 8.144 de la provincia, esas operaciones no deberían ser permitidas por la Autoridad de Aplicación.

c) Afectación de las funciones descriptas en artículo 1 ley 8.144: se trata de la función ecológica de reserva de agua y recarga de acuíferos. Digamos que tal objeto es exacta y literalmente idéntico al establecido por artículo 1° ley 26.339. Las dos leyes dicen lo mismo.

La recarga de acuíferos opera por infiltración del agua que llega al ecosistema basal atravesando el cuerpo del glaciar, con origen en el ecosistema supra-glaciar, su superficie. Ahora bien: la cantidad de agua que puede atravesar el glaciar de esa forma está determinada por la estructura de las grietas y canalículos que lo atraviesan y el equilibrio hídrico que allí se constituye. Si la tasa de derretimiento se incrementa, generándose más volumen en la unidad de tiempo, simplemente lo que ocurrirá es un incremento del volumen de escurrimiento superficial. El volumen en exceso, que escurre por pendiente, se perderá porque no podrá ser repuesto a mérito del retroceso del glaciar causado por el fenómeno que antes describíamos (entre otros). Así las cosas, el proceso de recarga de acuífero queda afectado en cuanto se amenaza su continuidad por el proceso de retroceso combinado con el mayor escurrimiento superficial.

Por razones de brevedad, no puede realizarse el mismo razonamiento para otros desarrollos desplegados por el juez como argumentos (no lo son, en nuestra opinión).

Como había anticipado, las leyes son iguales, y la protección del ambiente periglacial también está prevista en las leyes provinciales.

Reitera el juzgador la misma estructura consistente en insistir en el análisis exegético-literal y abstenerse del examen conceptual.

Pero, además, hay otro aspecto que debe observarse.

Reiteradamente, se toma el juzgador del decreto 1.837/08 de la Presidenta, que fue dictado en otro momento temporal, en otra circunstancia política, y que además, no fue reiterado por la Presidenta.

Pero no es todo: la propia provincia de San Juan (y otras) han tomado la estructura básica de la ley que en aquel momento vetó la Presidenta, y han sancionado leyes locales similares y en gran medida idénticas. La Presidenta ha rectificado su decisión anterior, manifestando de manera expresa que no volvería a vetar lo sancionado por el Congreso, y, abstractándose de todo ello, es el juez el que intenta hacer cobrar virtualidad a lo que la Presidenta ha dicho que ya no la tiene, con el condimento adicional de que las Legislaturas provinciales, incluso la de su propia provincia, han hecho suyas estas normas.

Estos tres fallos -que en realidad son uno solo, porque son idénticos, copiados, cambiando en cada caso los nombres de los actores, y la cláusula de contracautela¹⁰- adolecen de la falta de un requisito excluyente: no son conclusión razonada del derecho.

Luego de un análisis minucioso, que tenga en cuenta todos los hechos, las leyes naturales que los gobiernan y los factores intervinientes en este asunto, particularmente el plexo jurídi-

co normativo en su totalidad, resulta imposible encontrar una lógica argumental que los sostenga.

6. La proyección geopolítica de la protección de los glaciares: un aspecto ausente en el debate

El largo debate sobre la ley de Glaciares, comenzado antes de 2006 y que todavía continúa, los numerosos documentos e incluso los fallos que en el escenario de este debate han sobrevenido, como hemos visto en el punto anterior, no mencionan un aspecto cuya omisión no puedo dejar de destacar: la cuestión de los glaciares en los espacios insulares australes de nuestra soberanía y la Antártida.

Los glaciares cubren el 56% de la isla principal de las Georgias del Sur. En cuanto a las Sandwich del Sur, la principal isla del archipiélago, Montagu, "está extensamente glaciada, con aproximadamente el 90% de la isla cubierta de hielo permanente. Las pendientes son generalmente graduales y a menudo llegan al mar en suaves escalones de roca o hielo¹¹". Las Islas Orcadas, ya dentro del Círculo Polar Antártico, efectivamente ocupadas por la República Argentina desde 1904, son abundantes en glaciares.

Debe observarse que los glaciares existentes en esta región son de tipo polar e incluyen la biodiversidad y los ecosistemas propios de tal especie de glaciares. La Argentina no sólo tiene

¹⁰ Eximió de ella a los sindicatos y las cámaras empresarias, y fijó \$ 500.000 a Minera Gold Argentina S.A., y \$ 1.000.000 a Barrick Gold)

¹¹ "The Islands Encyclopedia", disponible en <http://www.oceandots.com/southern/south-sandwich/montagu.php>

glaciares en su parte andina continental, como es el caso de Bolivia, Perú, Ecuador o Colombia, que no cuentan con glaciares polares y politérmicos.

La vigencia de derecho de la ley 26.639, sancionada por el Congreso, en todo el territorio nacional, incluso el ocupado por Gran Bretaña, es indiscutible. Ello confiere derecho a incluir entre lo reclamado el daño ambiental eventualmente causado al infringir las disposiciones de dicha ley.

Restringir la discusión de la cuestión de los glaciares exclusivamente a los intereses provinciales es un error estratégico y geopolítico considerable. Pone en riesgo la soberanía nacional en áreas en conflicto con la potencia extranjera ocupante, al privar de derecho a la República sobre un aspecto sustancial de sus recursos naturales. Curiosamente, lo que con tanto énfasis los defensores de algunas pretensiones provinciales dicen defender.

7. La legislación comparada

La legislación específica protectora de glaciares en el mundo es muy escasa.

La protección surge, generalmente, por aplicación de leyes ambientales generales, aún en el caso de estados que se encuentran en un ámbito netamente glaciar. En otros casos, el instrumento de la protección es la declaración como “parque nacional” del área correspondiente al o los glaciares.

Es el caso de las Islas Svalbard, un departamento de Noruega situado en

el ártico y, por lo tanto, cubierto de glaciares en una parte significativa de su territorio. Sin embargo, el estatuto protector surge de su *Svalbard Environmental Protection Act*¹² de la cual emana el principio genérico de proteger todos los hábitats y todos los ecosistemas mediante el establecimiento de “áreas protegidas” (cap. 3). Aun en este caso, no encontramos una ley de protección de glaciares.

Francia, país que al tener jurisdicción sobre los Alpes cuenta en su espacio territorial con importantes glaciares, y que además sobresale en la legislación comparada en materia ambiental por ser uno de los pocos casos en el mundo donde se ha sancionado y se encuentra vigente un minucioso código de derecho ambiental (*Code de l'Environnement*¹³), no cuenta, dentro de ese código, con legislación específica protectora de los glaciares. La protección debe invocarse por vía interpretativa de disposiciones generales del código y leyes especiales (Por ejemplo, la “Ley de la Montaña”, de 1985, que establece un estatuto especial para los ambientes montañosos, los define y les crea instituciones propias)

En otros casos, se ha establecido un protección indirecta, como es la declaración de “Patrimonio de la Humanidad” respecto del glaciar *Sermeq Kujalleq*, en Groenlandia; o su declaración como “monumento nacional”, caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, España, que por ley 2 de 1990¹⁴ declaró a los glaciares pirenaicos de su jurisdicción en esa condición, sometiendo todo iniciativa en esos lugares a un estatuto especial.

¹² Sitio web oficial del gobierno de Noruega, www.regjeringen.no/en/doc/law

¹³ Sitio oficial del gobierno de Francia www.legifrance.gouv.fr

¹⁴ Sitio oficial de las Cortes de la Comunidad Autónoma de Aragón, <http://basas.cortesaragon.es>

En América del Sur existen glaciares en toda la cordillera andina, desde Venezuela hasta Tierra del Fuego. Veamos rápidamente el estatuto protector de los glaciares de los países con jurisdicción sobre la región andina, de norte a sur.

Los únicos glaciares de Venezuela se encuentran sobre los picos Bolívar, Humboldt y Bonpland, los tres en la Sierra Nevada de Mérida. La protección de este último vestigio (totalizan entre los tres menos de un kilómetro cuadrado) (Iza y Rovere) ha sido declararlos Parque Nacional de la Sierra Nevada, comprendiendo los tres picos.

En Colombia se llama “nevados” a los glaciares. Los ecosistemas periglaciares tienen allí características propias relacionadas con la altura en la latitud tropical y se los llama “páramos”. La ley 99 de 1993, ley general de Ambiente de Colombia, artículo 61¹⁵ los declara de “interés ecológico nacional” destinados prioritariamente a la actividad agropecuaria y forestal. No hay legislación específica de protección de glaciares.

Ecuador tiene un área total aproximada de 86 km² de glaciares. No tiene legislación protectora específica. La protección surge por un artículo de su Código Civil (604)¹⁶, que declara a los “nevados” como bienes nacionales de uso público. Es lo que aquí llamaríamos “bien de dominio público del Estado”. La diferencia con nuestro código civil, artículo 2.340, es que en

nuestro caso, la condición de bien del dominio público del Estado viene por vía interpretativa, y en cambio en el caso del Código Civil ecuatoriano, es expresa. Dice así “artículo 604: se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Asimismo, los nevados perpetuos y las zonas de territorio situadas a más de 4.500 metros de altura sobre el nivel del mar”. Es interesante observar cómo el concepto de bien del dominio público del Estado, lo que pertenece a la nación, que no es otra cosa que el pueblo como persona colectiva y está destinado al uso colectivo, se encuentra aquí de manera expresa. Sin embargo, Ecuador no tiene una ley específica de protección de glaciares. En el caso particular de Ecuador, su recientemente modificada Constitución establece la personalidad jurídica de la “Pacha Mama” (la madre tierra, artículo 71) y habilita a toda persona a accionar subrogándola (artículo 71, 2º párrafo)¹⁷. En ese entendimiento, y teniendo presente que la cultura andina considera a la naturaleza en su conjunto como constitutiva de la Pacha Mama, es necesario decir -es teóricamente posible dentro del plexo normativo ecuatoriano a partir de su nueva constitución-, que frente a una acción que sea considerada agresión

¹⁵ Sitio web oficial de la Alcaldía Mayor de Bogotá, www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur

¹⁶ Código Civil del Ecuador, Revista Judicial, www.derechoecuador.com

¹⁷ Const. Ecuador, art. 71: “La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.”

a los glaciares, sea incoada una acción judicial por la vía descripta.

En Perú, donde el área cubierta de glaciares es significativamente más importante (18 macizos andinos, 1.600 km² aproximadamente en 1997) (Iza y Rovere: 37) la protección a los glaciares se encuentra en el decreto ley 17.752 de 1969¹⁸. Esa ley, en su artículo 4° incluye expresamente a los “nevados y glaciares” (inc. “e”) en el ámbito material de aplicación de la norma. Por lo tanto, se le aplican todas las disposiciones contenidas en el articulado de la ley. El artículo 22, por ejemplo, prohíbe expresamente el vertido de “*residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan contaminar*”. También en el caso de Perú, como se ve, la protección se instrumenta por aplicación de normas jurídicas generales, no hay legislación específica de glaciares.

En Bolivia la protección también proviene de la regulación del agua, contenida en la ley de Medio Ambiente 1.333 (1992). En su artículo 36 se incluyen las “aguas en todos sus estados” como bienes del dominio originario del Estado, imponiendo su protección y conservación. El artículo 39 faculta al Estado a controlar “el vertido de cualquier sustancia o residuo líquido, sólido y gaseoso que cause o pueda causar la contaminación de las aguas o la degradación de su entorno.”¹⁹ Bolivia no tiene legislación específica de glaciares.

Chile es el país de América del Sur que mayor cantidad y extensión de glaciares tiene, estimada en 20.575 km² (Iza y Rovere: 24). Incluso su pro-

pio nombre en lengua aymara, “Chili” significa “confín helado”²⁰.

Sin embargo, ninguna mención expresa se encuentra en la legislación chilena vigente respecto de los glaciares, ni con ese nombre ni como “nevados”.

El Código de Aguas chileno, vigente, decreto con fuerza de ley (DFL) 1.122²¹ del 29/10/1981 (gobierno de facto del general Pinochet) divide las aguas en “marítimas y terrestres” (artículo 1°), establece como sujeto de aplicación del código sólo a las terrestres, y al enumerar las fuentes de aguas, que clasifica en naturales y artificiales, solo menciona “lagos, lagunas, pantanos, charcas, aguadas, ciénagas, estanques o embalses”. Ninguna mención ni directa ni indirecta a glaciares.

Hubo en el parlamento chileno un proyecto de ley de Glaciares. Iniciativa del senador por Aysen Antonio Horvarth Kiss, fue presentado el 16/5/2006 y nunca se transformó en ley. Actualmente, informa el Senado de Chile a través de su sitio web oficial²², que el proyecto fue archivado. Vale decir que ese proyecto, en realidad no vedaba la “remoción de masas de hielo” del glaciar como “actividades industriales”, o la actividad industrial que sea “fuente de polvo u otro contaminante industrial, distante a menos de 10 km de un glaciar” (artículo 2°, inc. “f”) sino que lo somete a un “estudio de impacto ambiental”. Como se ve, se trató de un intento de regulación sumamente cauto. Aun así, no logró consenso para convertirse en ley.

¹⁸ Centro Peruano de Estudios Sociales, “CEPES”, www.cepes.org.pe

¹⁹ Sitio oficial del Congreso de Bolivia <http://www.congreso.gov.bo/leyes/1333.htm>

²⁰ Proyecto de Ley de Glaciares del Senador Antonio Horvarth Kiss

²¹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile,

²² <http://sil.senado.cl>

8. Conclusión

- Los glaciares y sus áreas periféricas, el ambiente periglacial y/o el *permafrost* sobre el que se sustentan, constituyen geoformas que cumplen funciones ecológicas diversas.
- Esas funciones ecológicas exceden en mucho la reserva estratégica de aguas. A esa función, por sí solo imprescindible y merecedora de tutela legal, deben agregarse también la biodiversidad (a través de la vida bacteriana que albergan), la formación de suelos (a través de la actividad del ámbito periglacial) e incluso se han mencionado indicios de la presunta relación entre ciclos epidémicos y glaciaciones, a tenor de la posible liberación de microorganismos asociada a su fusión.
- La actividad humana amenaza los glaciares por múltiples vías: la creciente quema de combustibles fósiles es generadora de sedimentos eólicos (cryoconita) que al modificar el albedo de los glaciares aceleran su fusión, el cambio climático que es efecto de la misma causa por vía del incremento de CO₂ en la atmósfera actúa combinadamente incrementando el retroceso glaciario por simple elevación de temperatura media.
- La eventual realización de operaciones de remoción de grandes masas de roca y tierra, constitutiva de la tecnología denominada globalmente "minería a cielo abierto" con su aumento de material particulado suspendido en la atmósfera, en áreas cercanas a los glaciares, incrementa sensiblemente los procesos aquí descritos.
- La realización de dichas actividades de remoción en áreas peri-glaciares, directamente destruye una geoforma que cumple una función ecológica como creadora de ecosistemas (por ejemplo, los mallines y vegas, que no son otra cosa que humedales de montaña, protegidos por la convención Ramsar).
- A pesar de los peligros que entrañan las amenazas a los glaciares, la legislación comparada muestra muy escasos y dispersos intentos regulatorios protectivos, en general indirectos.
- La Argentina quizás se haya convertido, a tenor de la ley 26.639, en el primer país del mundo en contar con un cuerpo legal que específicamente protege los glaciares y su ámbito peri-glacial en su calidad de geoforma, de manera autónoma, y no como derivación de la protección genérica otorgada por leyes ambientales o más aún, leyes civiles.
- Frente a dicha iniciativa legislativa, aparece la concesión judicial de medidas cautelares, sin argumentación propia, en una decisión que además no se presenta como conclusión razonada del derecho.
- Por otra parte, la decisión judicial ignora que la ley 25.675 contiene idéntica normativa en cuanto a la obligatoriedad del EIA que tanto critica en la ley 26.339, la que suspende. Estando vigente la ley 25.675, igualmente podrían objetarse desde dicha normativa las actividades a cuya protección atendió el fallo del Juzgado federal de San Juan.
- Tampoco se sostiene el argumento que aparece subyacente en dicha decisión judicial, respecto de una supuesta imperativa necesidad de desarrollar recursos mineros en

áreas periglaciares, tema sobre el que no tiene sentido que me extienda en este artículo, ya que lo han hecho especialistas en economía (yo no lo soy) con admirable precisión y solvencia (Narodowsky y Garnero, 2010) .

- Es preocupante la ausencia en el debate público generado por este asunto, de las implicancias estratégicas de naturaleza geopolítica que el mismo tiene: la República soporta la ocupación de territorios insulares en los que una explotación de recursos naturales en áreas glacia-

rias podría tener serias consecuencias para el patrimonio nacional. A más de ello, a tenor de la larga e ininterrumpida presencia de la República en la Antártida, mayor reservorio mundial de glaciares, *permafrost* e incluso lagos subglaciares, un ecosistema cuyas características no se han expuesto en razón de la brevedad, no se comprende cómo no haya estado en debate la proyección que la Ley 26.639 tiene en este sentido para la defensa de la soberanía nacional.

Febrero 2011

Bibliografía

- Associate Committee on Geotechnical Research, Permafrost Sub-committee, National Research Council, Canada (1988), "Glossary on *permafrost* and relative ground ice terms", Technical Memorandum N° 142
- Bernard, R., Menguy, G. y Schwartz, M. (1982), *La radiación solar, conversión térmica y aplicaciones*, Lavoisier, Paris
- Brenning, Alexander (2003), "La importancia de los glaciares de escombros en los sistemas geomorfológico e hidrológico de la cordillera de Santiago: fundamentos y primeros resultados", *Revista de Geografía Norte Grande*, 30: 7-22, Santiago, Chile
- Gruber, Stephan, University of Zürich. Hugo Ahlenius, United Nations Environmental Program (UNEP), http://www.unep.org/geo/ice_snow
- Hodson Andy, Anesio Alexandre, Tranter Martyn y otros (2008), "Glacial Ecosystems", *Ecological Monographs*, Ecological Society of America, vol. 78, pgs. 41 a 67
- Iza, Alejandro y Róvere, Brunilda, "Aspectos Jurídicos de la Conservación de los Glaciares", Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Gland, Suiza.
- Narodowski, Patricio y Garnero, Paula (2010) "Los efectos de la Globalización en la Escala Local. La Minería Canadiense en San Juan". **Realidad Económica**, N° 251, Buenos Aires, Abril-Mayo
- Priscu, J.C., B.C. Christner, C.M. Foreman y G. Royston-Bishop (2007), "Biological Material in Ice Cores". *2006 Encyclopedia of Quaternary Sciences*. Volume 2. (Editor in Chief, S.A. Elias). p. 1156-1166. Elsevier B.V., UK.
- Sears, F. W. (1959), *Termodinámica*, Reverté, Barcelona
- Trombotto, Dario (2000), "Survey of cryogenic processes, periglacial forms and *permafrost* conditions in South America". *Revista do Instituto Geológico*, N° 21, São Paulo
- Valls, Mario Francisco (2001), *Manual de derecho ambiental*, Ungerman Editor, Buenos Aires

Sitios web

basas.cortesaragon.es

sil.senado.cl

www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur

www.cepes.org.pe

www.congreso.gov.bo/leyes/1333.htm

www.derechoecuador.com

www.legifrance.gouv.fr

www.leychile.cl

www.oceandots.com/southern/south-sandwich/montagu.php

www.regjeringen.no/en/doc/law

El Ingreso Universal de Arrow y Debreu*

*Nicolás Dvoskin***

Podemos afirmar que el devenir del neoliberalismo generó transformaciones mucho más profundas que las reformas institucionales en favor del libre mercado. Estas fueron acompañadas por cambios en las formas de pensar, de expresarse y de comunicarse. El Ingreso Universal recogió los catastróficos resultados del neoliberalismo en materia de indicadores sociales, mas su fundamentación teórica -por no decir su ideología latente- está muy fuertemente embebida en el pensamiento neoliberal, con lo que no la concebimos como una superación de este último sino, por lo contrario, como una forma de expresión maquillada de sus ideas principales.

* Son bienvenidas todas las críticas y sugerencias a la dirección de correo electrónico ndvoskin@gmail.com

** Licenciado en Economía y en Ciencia Política (UBA), Maestrando en Historia Económica y de las Políticas Económicas (UBA), Docente FCE-UBA y FCS-UBA, Asistente de Investigación SEPHILA-FFyL-UBA, Candidato a Becario Doctoral CEIL-PIETTE (CONICET). Integrante del Grupo de Estudios del IADE.

Introducción: la búsqueda del bienestar social

La pregunta por el bienestar social es uno de los vínculos más recurrentes entre las ciencias sociales y las premisas éticas. Muy posiblemente, detrás del pensamiento de todo cientista social esté la pretensión de contribuir, a su manera, con el bienestar social. Aun más, posiblemente detrás de los argumentos de todo encargado de tomar decisiones de políticas públicas subyazga una referencia a garantizar el bienestar de la sociedad. Sin embargo, a lo largo de los tiempos, los lugares y los modos de pensar el concepto de bienestar social ha ido mutando. Más aun han ido mutando las respuestas que se han propuesto a fin de alcanzar -o al menos aproximarse- al pretendido paraíso del bienestar social.

Más allá de que se elaboren complejos índices para establecer en qué países se está más cerca del bienestar social respecto de otros, nunca alcanza el mero pensamiento de las ciencias sociales para entender el concepto. Lo que para algunos es bienestar no lo es para otros, y si bien podemos afirmar que ciertos criterios de medición tienen una pretensión de objetividad no del todo falaz (como por ejemplo, la utilización de la esperanza de vida al nacer como indicador de bienestar), detrás de toda construcción conceptual del bienestar social se esconden premisas éticas. Más

allá de que incluso desde la misma semántica del término esto es ineludible (bienestar deriva de la palabra "bien", que es justamente la principal valoración de un juicio ético), detrás de la búsqueda del bienestar social siempre habrá concepciones acerca de qué es una sociedad buena, qué es un mundo bueno, qué es un hombre bueno, e incluso -trayendo a colación la principal pregunta de la ética kantiana- qué es una acción moralmente buena.

Al rechazar los postulados de una ética universal y apriorística, entendemos que todo juicio ético está necesariamente mediado por los principios ideológicos de cada momento histórico. De este modo, si en algún momento fue entendida como moralmente buena toda acción que se circunscribiera con los dogmas celestiales, en otro momento se entendió como moralmente buena toda acción que contribuyese al progreso de la humanidad en su conjunto. Entonces, el camino del bienestar social -ahora sí siguiendo a Kant- no puede autonomizarse del camino en pos de la realización de una vida moralmente buena.

Sin pretender realizar aquí una genealogía del concepto de bienestar social, podemos arriesgar que con el devenir del siglo XX este concepto toma una fuerza nunca antes conocida, en la medida en que la entrada al siglo XX también puede ser pensada -siguiendo a Antonio Annino- como el surgimiento de la demo-

cracia como principal categoría de la política (Annino, 2010:2). El bienestar social, entonces, ya no puede fundirse en las premisas del mero orden social -propio de la ética tomista que reinó hasta los albores de la modernidad- ni tampoco en las del liberalismo decimonónico, para el cual el bienestar sólo podía pensarse como zanahoria de la acción o como devenir futuro, pero nunca como un derecho. De allí, que democracia y liberalismo hayan estado enemistados hasta entrado el siglo XX (Annino, 2010:2). La democracia como ideología predominante obliga al siglo XX a pensar el bienestar social en clave de derechos, más precisamente de derechos sociales. No casualmente los momentos de mayor expansión de lo que hoy conocemos como democracia de masas coinciden con los de mayor garantía mundial de este tipo de derechos. La famosa frase de Eva Perón “donde existe una necesidad, nace un derecho” es indisoluble de la democracia.

Si el siglo XX necesariamente nos lleva a discutir propuestas para alcanzar el bienestar social en clave de derechos sociales, los enormes vaivenes del siglo son también variaciones en lo que se concibe como derechos y en el camino mediante el cual alcanzarlos. Particularmente el siglo XX es, además del siglo de la democracia, el siglo del neoliberalismo y, como si fuera poco, de un tipo de neoliberalismo -en especial

desde mediados de los años '80- que reclama para sí el monopolio del concepto de democracia. El derrumbe del otro tipo de democracia no hace más que agigantar este reclamo. Esto no puede sino producir un estallido conceptual, una crisis terminal de la tríada derechos-bienestar-democracia.

Frente a esta crisis es que surgen desde las academias del mundo propuestas para reconstruir los caminos del bienestar social. Una de ellas es la autodenominada alternativa del Ingreso Universal, también conocido como Ingreso Básico o Ingreso Ciudadano, originalmente presentado por los sociólogos holandeses Robert van der Veen y Philippe van Parijs en 1986. Esta alternativa consiste, principalmente, en la entrega a todos los ciudadanos de determinado territorio de una cantidad de dinero equivalente a la canasta básica de bienes. De esta manera, se entiende que se solucionarán los problemas endógenos de una economía crudamente capitalista sin caer en las ineficiencias y rigideces de las estructuras estatales de bienestar. En el famoso ensayo disparador de la discusión, llamado *Un camino capitalista hacia el comunismo* (1986), van der Veen y van Parijs afirman creer que, ante la crisis de los socialismos reales, “hay otro camino hacia delante, una alternativa radical al socialismo, que combina factibilidad y deseabilidad en dimensiones sorprendentes y que, por lo tanto, vale la pe-

na considerar” (van der Veen y van Parijs, 1986a: 635). Se trata, según los autores, de una propuesta “económicamente factible y éticamente deseable” (van der Veen y van Parijs, 1986a: 636). Precisamente a partir de estos dos principios es que se encuadra el presente trabajo: ¿qué significan realmente el deseo ético y la factibilidad económica? Respecto de lo primero, las líneas precedentes ya han iluminado sobremanera la imposibilidad de que una premisa ética sea objetiva y universal. Respecto de lo segundo, es donde más fuertemente haremos hincapié: ¿qué escuelas de pensamiento económico ponen el acento en la factibilidad de una medida y hasta qué punto puede la factibilidad convertirse en un límite a la conquista de derechos? Sin ir más lejos, ¿pueden convivir la búsqueda de la factibilidad y la pretensión de que las necesidades constituyen derechos? Expresado de otro modo: ¿la pregunta por la factibilidad no tiene, a su vez, una dimensión propiamente ética?

A lo largo de este pequeño ensayo pretendemos, entonces, explorar los fundamentos económicos que subyacen detrás de la propuesta que se supone a sí misma éticamente deseable del Ingreso Universal, para así desnudar qué tipo de concepciones acerca del bienestar social devienen de ella.

El fin de la providencia y el nuevo reino del mercado

El tema que nos convoca en este artículo necesariamente debe situarse en la crisis de los Estados de Bienestar en Europa durante los años '70 y '80, ya que es ella la que dispara, como afirmamos antes, el estallido del consenso de posguerra, la nueva hegemonía neoliberal y, consecuentemente, el surgimiento de propuestas que pretendan hacer frente a la nueva realidad. El modelo del Estado de Bienestar será el punto de referencia a partir del cual analizaremos las transformaciones acaecidas durante la égida del neoliberalismo y, también, las reformas que, como el Ingreso Universal, son indisociables de esta coyuntura histórica.

Sin pretender realizar aquí una descripción exhaustiva de los Estados de Bienestar -muy disímiles entre sí-, comenzamos este acápite presentando este modelo de articulación entre sociedad y Estado, en la medida en que esto nos facilitará la definición de los elementos centrales del quiebre anteriormente citado. La especificación del paradigma del bienestar puede situarse en el análisis de las sociedades europeas continentales entre 1950 y 1970. Si bien los modelos son heterogéneos, decidimos partir -justamente para proponer contrapuntos teóricos y no divergencias sobre casos empíricos- de las mismas referencias que van der Veen y van Pa-

rijs: un tipo ideal de Estado de Bienestar de la Europa continental.

En términos estrictamente económicos, nos referimos a un modelo definido por Benjamin Coriat (1992) como la “era de la producción en serie de productos indiferenciados” (Coriat, 1992:23) o “edad de oro del fordismo” (Coriat, 1992:24). Sin la necesidad de caer en las explicaciones del determinismo tecnológico, asumimos como referencia necesaria el hecho de que las formas de producción del período en cuestión requieren una producción masiva para aprovechar al máximo la productividad potencial. Ello deviene en la necesidad de un consumo masivo que pueda comprar el producto en cuestión y, por ende, los elevados salarios y la alta tasa de ocupación que permitan a la mayoría de la población acceder a un nivel de ingresos con poder de compra. De allí surge la afirmación de Alain Lipietz (1997), siguiendo el conocido modelo esquemático de Amit Bhaduri y Stephen Marglin (1990), de que “la demanda estaba tirada por los salarios” (Gartman, 1998:3).

De este modo, el propio sistema de producción incorporaba, no sin contradicciones, las precondiciones de una sociedad inclusiva. El Estado de Bienestar también puede ser leído como la forma política de canalización de las necesidades de este sistema productivo. En contraposición con el pasado liberal, en el que se entendía que

la configuración del rol del Estado habría de ser únicamente la de la garantía de las condiciones jurídicas de la libre empresa privada, este sistema requiere un tipo de presencia mucho mayor, en la medida en que en este caso la mera agregación de voluntades individuales que buscan maximizar su beneficio no conduce al bienestar general.

Al empresario individual le conviene pagar salarios bajos y que todos los demás empresarios paguen salarios altos. La imposibilidad de una lógica atomística de toma de decisiones se vuelve de este modo evidente. Un Estado que garantice, a través de negociaciones tripartitas y sistemas de protección social, que todos -o casi todos- tengan un salario suficientemente alto pasa a ser una necesidad de la sustentabilidad del sistema.

A su vez, los mecanismos de transferencia de recursos propios de este modelo son principalmente dos: las jubilaciones y los seguros de desempleo. El primero, para que el trabajador siga teniendo poder de compra una vez retirado de la población económicamente activa. El segundo, para que el trabajador retenga su poder de compra mientras se mueve de un trabajo a otro. En todos los casos, se trata de sistemas contributivos donde son los propios trabajadores los que financian su seguridad social, mas con el paraguas del Estado.

Sin embargo, como afirmamos en la introducción, el Estado de Bienestar conlleva una dimensión más: la democracia como ideología. Uno de los principales cimientos de este modelo se vincula con los derechos de ciudadanía. Así como en el siglo XIX liberal alcanzaban los derechos civiles que resguardan la propiedad privada, y alrededor del cambio de siglo se verificó la necesidad de salvaguardarlos configurando derechos políticos, la segunda posguerra incorpora dos dimensiones que cambian el eje del concepto de derecho: los derechos sociales y los derechos humanos. Se construyó un criterio de ciudadanía ampliada que dotó de legitimidad a los Estados para intervenir en la economía no sólo siguiendo las pautas de la sintonía fina macroeconómica, sino construyendo marcos normativos que, ante todo, resaltarán la figura del derecho colectivo. De este modo, la construcción conceptual de la secuencia de derechos de Thomas Marshall (1950) nos parece errónea, en la medida en que estos últimos derechos -sobre todo los derechos humanos- no deben pensarse como acumulación sobre los anteriores, sino como un cambio de eje respecto al sujeto poseedor de los mismos y al tipo de legitimidad que ellos confieren.

Se podría afirmar que mientras las condiciones económicas -sobre todo, del mundo de la producción- de los párrafos anteriores se cumplan, no habrá contra-

dicción con las prerrogativas de ciudadanía expuestas. ¿Qué ocurre con ellas cuando la estructura económica empieza a mostrar contradicciones?

Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo y Hugo Nochteff (1988) afirman que “hacia fines de la década de 1960 se comenzó a percibir una caída del ritmo de acumulación de capital que [...] indica un agotamiento de las potencialidades del paradigma tecnológico -económico dominante” (Azpiazu, Basualdo y Nochteff, 1988:18). David Gartman (1998) agrega que “a diferencia del relativamente igualitario mercado fordista, dirigido al amplio grupo de ingresos medios, el mercado posfordista es fragmentado y desigual” (Gartman, 1998:125).

Las propias contradicciones -o límites- de los Estados de Bienestar abren la puerta al retorno, más salvaje que nunca, de las premisas liberales. Lo que antes era seguridad social pasa a ser considerado un desincentivo al trabajo -aquí la figura principal es el seguro por desempleo-. Lo que era la regulación estatal pasa a entenderse como la ineficiencia de las oxidadas burocracias. Las negociaciones tripartitas se convierten en restricciones sindicales al aumento del empleo. Las empresas estatales de servicios públicos se convierten en el símbolo de la ineficiencia estatal. En síntesis, se configura un paradigma que resalta los criterios que expusiera treinta años antes

Friedrich von Hayek (1947), según los cuales toda lógica contraria al libre mercado no es otra cosa que un camino de servidumbre y, más explícitamente, “cualquier intento de intervenir [...] priva a la competencia de su facultad para realizar una efectiva coordinación de los esfuerzos individuales” (von Hayek, 1947: 38).

Lo que propone entonces el neoliberalismo es el fin de las instancias reguladoras, mediadoras, organizadoras y, en gran medida planificadoras de las instituciones no mercantiles que componían las sociedades de la época. No es sólo un ataque al Estado por su ineficiencia, sino, ante todo, un ataque a las capacidades organizativas extramercantiles de la sociedad.

¿Qué hacer entonces con la búsqueda del bienestar? Si bien los augurios neoliberales tendieron a plantear que toda intervención sería innecesaria -cuya principal referencia es, indudablemente, la obra de Francis Fukuyama (1989)-, rápidamente quedó demostrado que, por lo menos en el corto plazo, no se podría garantizar el bienestar de toda la población. De este modo, frente a la pretendida ineficiencia de las rígidas estructuras del período anterior, se propone una reforma de las políticas de bienestar que, ante todo, no obstruya el funcionamiento de los mercados liberados. Joel Handler y Amanda Babcock (2006) resumen con precisión este viraje:

“Al participar en actividades laborales o relacionadas con el trabajo, los socialmente excluidos [...] se convierten en incluidos. Los ciudadanos tienen responsabilidades. La ciudadanía social pasa de status a contrato.” (Handler y Babcock, 2006: 3)

Esta transformación de los criterios de ciudadanía no puede sino deformar la legitimidad de la democracia. Si antes democracia era inclusión social, hoy democracia se convierte, de acuerdo con el paradigma neoinstitucionalista, en un mero compendio de reglas de juego (Sartori, 2003). La democracia se restringe a la esfera de la competencia electoral y olvida sus prerrogativas colectivas. En otras palabras, la nueva democracia se desprende de la última generación de derechos y sólo se cimenta en los derechos civiles y políticos, aquellos capaces de sintetizarse en reglas mínimas, más allá de las cuales ha de regir la más plena libertad individual. Cuando Handler y Babcock plantean que la ciudadanía se convierte en un contrato, se refieren a que ella pasa a ser voluntaria, fragmentaria y parcial; es decir, en términos del debate introductorio al presente trabajo, que deja de ser una condición necesaria del bienestar social.

¿Cuál es el elemento central que permite que una política pública no interfiera en la dinámica de los mercados? Pues bien, nos referimos al incentivo individual. El paradigma neoliberal plantea que las estructuras de intervención de los

Estados de Bienestar desincentivaban el esfuerzo individual al garantizar comodidades sin su correspondiente contraparte. En otras palabras, establecían una diferenciación entre la retribución al trabajo (salario) y la contribución del mismo (productividad marginal), que generaba ineficiencias insostenibles en el largo plazo. Por supuesto, detrás está la pretensión de que en un mercado libre estos tenderán no sólo a igualarse, sino a hacerlo estableciendo un nivel de pleno empleo. La propuesta de política de bienestar neoliberal, entonces, radica en garantizar condiciones de vida a toda la población sin generar este hiato entre contribución y retribución. Es decir, las políticas públicas deben consistir, ante todo, en menús de incentivos a las personas, de modo que siempre prefieran ofrecer su fuerza de trabajo en el mercado a participar como beneficiarios de los programas públicos.

De este modo, los programas sociales del neoliberalismo -que en los países en desarrollo tuvieron su apogeo en la segunda mitad de la década de los '90- son estilizadamente focalizados, transitorios y voluntarios, con el objetivo explícito de combatir los núcleos más duros de la exclusión social y que los beneficiarios se reposicionen rápidamente en el mercado de trabajo convencional. En cuanto a la seguridad social, las reformas tendieron a eliminar

el estatus contributivo colectivo del sistema para transformarlo en uno de capitalización, según el cual, en su versión más exagerada, no se trata de que el trabajador conserve su ingreso después de retirado sino de que el individuo, si así lo desea, deposite su ahorro en una caja que, con intereses, le retribuirá su inversión en el futuro. El trabajador asegurado se convierte en prestamista. Así, la seguridad social de hoy pasa a depender de las expectativas individuales sobre las ganancias de mañana.

Es precisamente en este contexto en que se desarrolla la iniciativa del Ingreso Universal. Ante la oposición de los modelos del Estado de Bienestar y del neoliberalismo, van der Veen y van Parijs creen que han encontrado una fórmula que evite los inconvenientes de ambos. En los próximos acápite veremos qué fundamentos se esconden detrás.

Del debate político a la teoría económica

La teoría económica jugó un papel imprescindible en la fundamentación de las reformas puestas en práctica con el devenir del neoliberalismo. Así como el marginalismo de la primera hora cimentó en términos teóricos la construcción del mundo liberal decimonónico, no es casual que las reformas tendientes a destruir a los Estados de Bienestar hayan

sido contemporáneas del antikeynesianismo monetarista y, más adelante, de la incorporación de las expectativas racionales en el análisis económico. Sin embargo, en este trabajo pretendemos hacer referencia a un momento intermedio de la tradición marginalista, durante el cual esta estaba alejada de las discusiones de la macroeconomía y recluida en una microeconomía que operó como refugio. Nos referimos al desarrollo de la escuela neoclásica de los años '50, caracterizado por la pretensión de recuperar -con mayor rispidez matemática- la noción de equilibrio general que había caracterizado al marginalismo walrasiano y que había sido desplazada durante la égida del marginalismo de Marshall.

En particular, una de las ramas mediante las cuales se desarrolló la escuela neoclásica en este período -signado por la hegemonía del keynesianismo en la macroeconomía- es la de la teoría del bienestar. En ella, entre quienes más se destacan se encuentran los economistas de la Universidad de Chicago Kenneth Arrow y Gerard Debreu. En un trabajo publicado en 1954 ellos afirman lo siguiente:

“Es bien sabido que, bajo determinados supuestos sobre las preferencias de los consumidores y las posibilidades de producción de los productores, la asignación de recursos en una economía competitiva es óptima en el sentido de Pareto [...], y al revés toda asignación Pareto-

óptima de recursos puede ser alcanzada por un equilibrio competitivo.” (Arrow y Debreu, 1954: 265).

Más adelante, en el mismo trabajo, los autores afirman que de aquella afirmación se derivarán dos teoremas, uno en cada sentido de la causalidad expresada, y que, incluso, para el caso del segundo de ellos se podrán suavizar los supuestos respecto de la posibilidad de sustitución perfecta en la esfera de la producción (Arrow y Debreu, 1954: 266). En realidad, según afirman los propios Arrow y Debreu, estas conclusiones ya habían sido anunciadas por Abraham Wald en 1936, pero este no había podido llegar a una demostración matemática aún (Wald, 1951: 403). De este modo, el énfasis de Arrow y Debreu es estrictamente matemático. Esto no es casual: frente a la crisis teórica que había desatado la crisis del '30, y el nuevo paradigma inaugurado por Keynes -, sin pretender entrar en esta discusión, por quienes afirmaron interpretar la obra de Keynes-, la teoría neoclásica no podía hacer referencia a la empiria ni mucho menos a la historia. Los neoclásicos encontraron su refugio en la complejización matemática, con la pretensión de demostrar mediante teoremas lo que había sido enunciado por los primeros marginalistas ochenta años antes. De hecho, en otro trabajo publicado el mismo año, Gerard Debreu afirma que lo que hacen los dos teoremas es dar sustento lógico-mate-

mático a "antiguas creencias de la economía" (Debreu, 1954: 588). Sin embargo, detrás de las demostraciones existen fundamentos teóricos que incluso difieren parcialmente de aquellos expuestos por los neoclásicos que sí harán uso de la empiria, precisamente ante la crisis de los Estados de Bienestar.

De hecho, podemos afirmar que es el primero de los teoremas (aquel que afirma que todo equilibrio al que se accede competitivamente reúne los criterios de optimalidad paretiana) (Arrow y Debreu, 1954: 279) el que se inscribe casi linealmente en la tradición abierta por Walras y continuada por Wald. El segundo de ellos (aquel que afirma que a todo equilibrio óptimo se puede acceder mediante mecanismos competitivos de mercado, y que por ende habilita la redistribución inicial de dotaciones, ya que aun así el resultado será eficiente -Arrow y Debreu, 1954: 281-), más allá de inscribirse en la misma línea de fundamentos teóricos, incorpora una dimensión nueva al darle a la escuela neoclásica otro elemento en términos de distribución del ingreso. Así como los criterios paretianos de optimalidad no introducen ninguno de validez distributivo, este segundo teorema pretende validar la lógica de los mercados competitivos tanto desde la optimalidad de Pareto como desde la pretensión de una sociedad igualitaria. No es casualidad que la preocupación de los neo-

clásicos por la distribución del ingreso sea justamente durante la formación de los Estados de Bienestar y, sobre todo, tras la entrada en vigor de los nuevos tipos de derechos que introdujimos anteriormente.

Los dos teoremas del bienestar, entonces, configuran la demostración de que las economías de mercado son el camino ineludible hacia el bienestar social. En equilibrio, los excesos de demanda de todos los mercados se igualan a cero, con lo que todos los mercados se vacían, cumpliéndose las prerrogativas de la economía walrasiana de intercambio puro. De esta manera, entre otras conclusiones, se llega a que el equilibrio alcanzado mediante la competencia es tal que hay pleno empleo de todos los factores de producción, incluyendo el trabajo. Se trata de una argumentación que, al igual que toda la teoría neoclásica, se sostiene en la ley de Say. Esto quiere decir que no es necesaria la intervención externa al mercado para garantizar el pleno empleo. En todo caso, a partir del segundo teorema podemos pensar que el pleno empleo al que se llegará incluirá una distribución del ingreso no deseada, con lo que ella podrá modificarse. De cualquier manera, resulta notorio que la escuela neoclásica busca, a partir de esta economía del bienestar, apropiarse de criterios de legitimación de los fundamentos teóricos que le eran propios a otras escuelas y ajenos a ella: es

de por sí novedoso el solo hecho de que un neoclásico mencione la palabra bienestar.

Vale la pena resaltar otro de los supuestos mencionados por los autores, pues será de extrema utilidad a la hora de comparar estos teoremas con la problemática del bienestar presentada al inicio del trabajo. Arrow y Debreu señalan que "para tener equilibrio, es necesario que todo individuo posea algún activo o sea capaz de ofrecer cierto trabajo que comande un precio positivo en el equilibrio" (Arrow y Debreu, 1954: 270). De aquí surgen dos conclusiones. La primera es que la oferta de trabajo lleva al equilibrio -lo cual no hace más que confirmar el pleno empleo en el mercado de trabajo como consecuencia de este modelo-. La segunda es que quien nada puede ofrecer obstaculiza el proceso de acceso al equilibrio. De este modo, mientras todos tengan algo que ofrecer, habrá equilibrio (y recordemos la valoración positiva que tiene el concepto de equilibrio en este enfoque teórico).

Si bien esta economía del bienestar ha sido interpretada muchas veces como la autorización de la teoría neoclásica para la intervención del Estado en la economía, rápidamente vemos que ésta es extremadamente limitada. Al reconocerse únicamente la posibilidad de modificar dotaciones iniciales, se entiende que el rol de lo extra mercantil -en este

caso, el Estado- ha de ser extra económico. Esto es, se permite una instancia no mercantil de redistribución de dotaciones, mas de ninguna manera se ponen en juego los procedimientos mercantiles posteriores. Es decir, el rol del Estado sigue siendo absolutamente limitado, y la caracterización del mercado como único asignador eficiente de recursos sigue vigente.

¿De qué manera se produce, entonces, la trayectoria teórica que va desde la economía neoclásica del bienestar al monetarismo que fundamentará las estrategias de reestructuración puestas en práctica por el neoliberalismo? ¿En qué medida este último se nutrirá de los desarrollos teóricos de sus predecesores?

Pues bien, si suponemos que el trabajo académico que inauguró las críticas a la macroeconomía keynesiana y a los Estados de Bienestar es el de Milton Friedman (1970), el trayecto es bastante simple. Friedman afirma que el problema de la macroeconomía keynesiana está en el ajuste hacia el largo plazo, donde ha de tenerse en cuenta el marco conceptual de la teoría cuantitativa del dinero (Friedman, 1970: 223). Si bien la teoría keynesiana podía servir para determinar los niveles nominales de las variables en el corto plazo, esta esencializaba las rigideces de precios y salarios. Al preguntarse entonces qué marco teórico sí permite acceder a los

resultados de largo plazo de las variables nominales con el apoyo de la teoría cuantitativa del dinero, la vinculación entre Arrow y Debreu y el monetarismo de los años '70 se vuelve evidente:

“Al menos existe una bien desarrollada teoría económica, resumida en las ecuaciones walrasianas de equilibrio general, que explica qué determina el nivel de producto, de manera tal que las ecuaciones elegidas para el análisis pueden ser consideradas como un subconjunto de un sistema completo. Es por eso que [...] esencialmente todos los economistas teóricos, más allá de qué modelo prefieran para el análisis de corto plazo, aceptan la teoría cuantitativa del dinero, completada por las ecuaciones walrasianas, como válida para el equilibrio de largo plazo.” (Friedman, 1970: 222)

Friedman reclama, entonces, el retorno a Walras. A su vez, fueron Arrow y Debreu quienes, desde sus teoremas, permitieron demostrar matemáticamente los postulados walrasianos. De este modo, en gran medida el fundamento teórico de la avanzada monetarista contra el keynesianismo encuentra sus cimientos en los aportes de la economía del bienestar. Friedman no tiene que demostrar la conveniencia de sus propuestas, simplemente recupera el marco teórico para el cual Arrow y Debreu han demostrado, dieciséis años antes, lo óptimo de sus sugerencias y prescripciones.

El desarmadero del Ingreso Universal

La pregunta que sigue parece ser evidente: ¿en qué medida el devenir teórico desarrollado en el apartado anterior se relaciona con las propuestas de Ingreso Universal que presentamos en el inicio de ese trabajo?

Para responder a esta pregunta, comenzamos desarrollando con mayor precisión la propuesta del Ingreso Universal. Al respecto, Van der Veen y van Parijs (1986b) sintetizan su sugerencia de la siguiente manera:

“Lo que llamamos ‘primera transición’ se refiere al movimiento del capitalismo de Estado de Bienestar al capitalismo de la beca universal, es decir del reemplazo de un gran conjunto de actuales acuerdos de seguridad social y legislación laboral en países capitalistas avanzados por un monto suficiente que cubra las necesidades fundamentales y que sea otorgado de modo totalmente incondicional a todo individuo.” (van der Veen y van Parijs, 1986b: 723)

Sin embargo, los autores pretenden inscribir su propuesta no en el debate acerca de la pertinencia de los Estados de Bienestar sino en el seno de las discusiones sobre la viabilidad del socialismo. Sin ir más lejos, afirman que sus sugerencias “son completamente consistentes con las últimas visiones de Marx sobre el tipo de futuro por el que habría que luchar, así como con su proclama de que son las

condiciones materiales lo que determina qué luchas tienen sentido histórico” (van der Veen y van Parijs, 1986a: 635). De este modo, la ‘segunda transición’ propuesta no es otra que el camino hacia el comunismo: una sociedad en la que rija el lema “a cada cual según sus necesidades, de cada cual según sus capacidades” (van der Veen y van Parijs, 1986b: 723).

Joseph Carens (1986) intentó responderles inscribiendo precisamente su crítica en la pretensión de alineamiento con el pensamiento de Marx que van der Veen y van Parijs esgrimieron. El planteo de Carens se sintetiza en que la propuesta presentada no presta atención a los sentimientos de pertenencia colectivos ni a cuestiones morales vinculadas con la solidaridad interpersonal (Carens, 1986: 679). La respuesta de van der Veen y van Parijs, justamente, da cuenta del marco teórico sobre el que se establece su propuesta. Ellos señalan que esta “enfáticamente no consiste en cambios motivacionales sino en reformas institucionales” (van der Veen y van Parijs, 1986b: 724).

De este modo, el camino hacia el bienestar social tiene como única condición la transformación de las instituciones, y la conducta humana habrá de adaptarse a ello sin dificultades. En la construcción de una sociedad igualitaria, no juegan ningún papel los sentimientos de pertenencia colectivos. Si exa-

jeramos el argumento, podemos plantear que si la reforma de las instituciones es suficiente, no hay necesidad de garantizar derechos. Si los derechos de ciudadanía constituyeron un sentido de pertenencia legitimado por el valor de la democracia, esto ya no es necesario en la sociedad ideal. Si la propuesta es que cada individuo haga lo que quiera, no son necesarios los canales interpersonales que, precisamente, constituyen la dimensión real de la democracia.

Van der Veen y van Parijs también afirman que es necesario sostener una estructura de seguridad social basada sobre la libre elección individual debido a que “las necesidades fundamentales dependen de las preferencias de la gente (ambiciones, deseos, etc.)” (van der Veen y van Parijs, 1986b: 729). De este modo, se entiende que los sistemas homogéneos de seguridad social de los Estados de Bienestar -análogos a los sistemas de producción de bienes homogéneos del fordismo- permiten canalizar la diversidad de preferencias individuales. Cuando van der Veen y van Parijs se preguntan cuál es el sentido de producir sino consumir, y cuál es el sentido de consumir sino derivar utilidad del consumo (Van der Veen y van Parijs, 1986a: 639), están orientando el sentido de la acción humana como colectivo a la satisfacción de los deseos individuales. De esta manera resulta evidente la necesidad de reempla-

zar las estructuras de seguridad social que limitan la decisión individual. Sin embargo, ¿no resulta contradictorio afirmar que la acción económica tiene como objetivo la satisfacción individual y, a la vez, afirmar la adhesión al materialismo histórico de Marx? En todo caso, ¿no estarán utilizando una definición demasiado vaga de materialismo? Cuando afirman que el aumento de la productividad del trabajo sólo tiene sentido si la tasa de impaciencia es igual a cero -es decir, si se valoran subjetivamente de igual modo el consumo futuro y el consumo presente (van der Veen y van Parijs, 1986a: 640), ¿no se está entrando en contradicción con la tendencia al desarrollo de las fuerzas productivas que, según el materialismo histórico, configura en parte el vector de transformaciones de las sociedades humanas?

Vemos, entonces, que los fundamentos económicos de los autores coinciden con lo que comúnmente llamamos 'teoría neoclásica del consumidor', según la cual la economía se mueve de acuerdo con las preferencias individuales de consumo. A su vez, van der Veen y van Parijs señalan que "hay, claramente, un *trade-off* entre la libertad para satisfacer las necesidades y la libertad por ocio" (van der Veen y van Parijs, 1986a: 651-652). La similitud con el núcleo de la curva de oferta de trabajo neoclásica -según la cual los trabajadores toman una decisión

óptima entre la utilidad del consumo proveniente del salario y la utilidad del tiempo libre- es evidente. Entonces, desde el punto de vista del consumidor, tanto la demanda de bienes como la oferta de trabajo -es decir, los momentos de decisión de los trabajadores- están fundamentados exclusivamente desde la lógica de maximización neoclásica.

La fundamentación de la oferta de trabajo se refuerza con otro argumento. Van der Veen y van Parijs esgrimen que "para una tecnología dada, un patrón dado de preferencias entre ingreso y ocio, y una dada fuerza de trabajo, podemos obtener la cantidad de esfuerzo emanado por la población y consecuentemente el producto total" (van der Veen y van Parijs, 1986a: 646). Aquí no sólo se refuerzan los argumentos constitutivos de la oferta de trabajo, sino que se entiende que ella, en conjunción con la tecnología dada -que configura la demanda de trabajo- y el número de trabajadores, determina el nivel de producto. Esto no es otra cosa que el mercado de trabajo neoclásico en su expresión más pura, la cual, como ya demostró Keynes (1936), se sostiene en la ley de Say, según la cual en equilibrio no existe desempleo involuntario.

Más allá de señalar, en la introducción del acápite referido a la propuesta en sí, que una renta garantizada equivalente al producto bruto per cápita generaría "semejante caída drástica en la

oferta de trabajo y capital y, por lo tanto, en el tamaño del producto social, que el producto per cápita [...] no alcanzaría a cubrir las necesidades básicas” (van der Veen y van Parijs, 1986a: 644), en lo que sigue del trabajo y de las respuestas a las críticas esgrimidas en otros artículos no hay ninguna referencia a la posibilidad de que el producto se reduzca a través de la implementación del Ingreso Universal. De este modo, naturalmente la propuesta alteraría la distribución del ingreso, pero se mantendría el pleno empleo de todos los factores. Están inhibidas de antemano todas las insuficiencias posibles de demanda efectiva. De este modo, a menos de que se trate de un caso extremo, el nivel de producto seguiría estando determinado por los parámetros de oferta y demanda -tecnología y preferencias- y por las dotaciones de factores.

¿Y qué es lo que diferencia al caso extremo presentado de otras posibilidades? Pues bien, que en el caso en el que el reparto sea igualitario no existe ningún incentivo al esfuerzo, con lo que quedan virtualmente anulados los mecanismos de mercado que se guían por él. En cuanto el ingreso garantizado disminuye, reaparece la dicotomía ocio-consumo, se construye un mercado de trabajo con salario de equilibrio, y se restablece el pleno empleo de la economía. Aquí, sin mencionarlo, van der Veen y van Parijs están retomando a Alfred Marshall (1890)

cuando afirmaba que la economía es el proceso de síntesis de dos fuerzas opuestas: “las que impele al hombre a ejercer esfuerzos y sacrificios económicos, y las que le retraen de ello” (Marshall, 1948: 270). El caso extremo propuesto anula esta síntesis, con lo que, a la vez, queda anulada la economía. Cuando hay economía, hay equilibrio con pleno empleo. En otras palabras, el planteo, sin mencionarlo, reproduce la vigencia de la ley de Say.

Como cierre del presente apartado retomamos la pregunta central de este trabajo: ¿cuál es la teoría económica que ha fundamentado con mayor precisión la propuesta del Ingreso Universal? Pues bien, entendemos que, como anticipáramos en el título del trabajo, se trata de la teoría neoclásica del bienestar que se sintetiza en los dos teoremas de Kenneth Arrow y Gerard Debreu (1954).

Ya nos hemos referido a la similitud de los supuestos básicos de ambos modelos (tecnología, preferencias y dotaciones iniciales). Mientras que Arrow y Debreu presuponen un mercado competitivo, van der Veen y van Parijs reclaman, como parte de su propuesta, la eliminación de obstáculos administrativos, la anulación de la legislación de salario mínimo y la supresión del retiro obligatorio por edad (van der Veen y van Parijs, 1986a: 643-644). Es decir, reclaman libertad de mercado, en especial en el mercado de trabajo.

Aunque, sin mencionarlo, se reproduce la lógica de las críticas del neoliberalismo a las instancias de representación sindical y, consecuentemente, a las conquistas de derechos sociales. Si las rigideces de la seguridad social son entendidas como derechos conquistados, van der Veen y van Parijs proponen suprimirlos.

Sin embargo, el punto de contacto central que queremos mostrar en este trabajo se relaciona con la propuesta en sí. La hipótesis principal del presente ensayo es que el fundamento económico del Ingreso Universal es el segundo teorema del bienestar de Arrow y Debreu. Así como en el teorema se entiende que una redistribución premercantil -y por ende antieconómica- de las dotaciones iniciales puede redundar en un equilibrio competitivo eficiente a la vez que equitativo, en la propuesta del Ingreso Universal se plantea que todo el andamiaje de la seguridad social del siglo XX podría ser reemplazado por una renta garantizada, luego de la cual sí operen mercados liberados. En ambos casos, el momento de intervención -estatal o no- es previo al mercado. Financiarlo con un impuesto progresivo a la renta, como proponen van Parijs y van der Veen (1986b: 730), no es otra cosa que generar una redistribución de las dotaciones iniciales de los agentes, ahora medidas en dinero. Si en un libre mercado convencional los agentes poseen dotaciones de trabajo, tierra y

capital que ofrecen en los distintos mercados para alcanzar un equilibrio con pleno empleo de cada uno de los factores, en un libre mercado con Ingreso Universal simplemente se alteran las dotaciones iniciales, al transferirse parte de la retribución a los factores del período pasado a agentes cuya retribución haya sido menor. De este modo, una renta garantizada financiada con los impuestos a la renta del período anterior no es otra cosa que una alteración de las dotaciones iniciales. La dinámica que le sigue a la entrega de la renta garantizada, el momento que sí es de mercado -y, podríamos arriesgar, desde esta perspectiva, el verdadero momento económico- se comporta, como ya vimos, de la misma manera que el libre mercado neoclásico -esto es, de acuerdo con el primer teorema, alcanzando un equilibrio eficiente en sentido de Pareto-.

Queda claro que en este ensayo no estamos dudando del potencial redistributivo e igualador en términos de ingresos de la propuesta del Ingreso Universal. Pero tampoco ponemos en duda las consideraciones redistributivas del segundo teorema de Arrow y Debreu. Lo que pretendemos remarcar es la coincidencia en la fundamentación teórica de ambos modelos. En particular, lo que criticamos aquí es, ante todo, la tendencia natural al pleno empleo de toda economía de mercado, y el hecho general de que la libre competencia lleve al bienestar gene-

ral. El teorema y la propuesta comparten supuestos, métodos, fundamentos y conclusiones. Entendemos que ha quedado suficientemente claro que nosotros no compartimos ninguno de ellos. Sin embargo, no ha sido el punto central de este trabajo oponer nuestra visión a ella, sino simplemente mostrar la coincidencia entre uno y otro planteo. En síntesis, lo que pretendimos demostrar aquí es que la propuesta del Ingreso Universal es, ante todo, una propuesta neowalrasiana.

Conclusiones: volver a buscar el bienestar social

En un trabajo posterior, Philippe van Parijs (1995) resume en tres las características de lo que él entiende como una sociedad libre:

1. Hay una estructura de derechos que se hace cumplir.
2. En esta estructura cada persona es dueña de sí misma.
3. En esta estructura cada persona tiene la mayor oportunidad posible para hacer lo que desee (van Parijs, 1995: 25)

Ciertamente, resulta evidente la identificación de estas tres condiciones con los criterios esgrimidos por John Locke en su *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, quien, al proponer desde la filosofía política la inalienabilidad de los derechos a la libertad, la propiedad y la felicidad, dio pie a todo el devenir del pensamiento liberal.

A partir de estas condiciones

podemos leer, entonces, qué concepción acerca del bienestar social es la que se sostiene en la obra de van Parijs. Partiendo de la afirmación del propio van Parijs (1992) de que una sociedad justa no es otra cosa que una sociedad libre, Gijs van Donselaar (1998) sugiere que la propuesta de van Parijs se basa sobre una concepción normativa de la libertad -según la cual la libertad se mide por el rango de acciones permitidas-, pero no en una concepción positiva de la libertad que permita llegar al criterio de libertad real (van Donselaar, 1998: 322). Según este criterio, la libertad es entendida como el principal medio para alcanzar el bienestar, pero, paradójicamente, este bienestar no es necesariamente el de la libertad real. De hecho, van Parijs (1992) define libertad real como “llevar la propia vida como uno quiera” (van Parijs, 1992: 470). Según los criterios esgrimidos por van Donselaar, la identificación de la libertad real con la autonomía de la voluntad conlleva la confusión entre libertad real y libertad social (van Donselaar, 1998: 317), y, en realidad, más allá de hacerse explícitas las críticas a los criterios formalistas acerca de la libertad, se reproduce un criterio normativo de la misma.

Más aún, el propio van Parijs propone una concepción del progreso de la humanidad en el que la implementación del Ingreso Universal opera como etapa necesaria:

“La introducción de un ingreso incondicional debe ser vista no como el desmantelamiento sino como la culminación del Estado de Bienestar, preparada por los logros de este del mismo modo en que la abolición de la esclavitud o la introducción del sufragio universal habrían sido preparadas, y hechas posibles, por conquistas parciales anteriores.” (van Parijs, 1992: 465)

Nosotros sostenemos que entender la negación de un proceso como su culminación acumulativa no es otra cosa que una falacia argumentativa. El Ingreso Universal no se sostiene sobre las conquistas del Estado de Bienestar, sino que, al liberalizar los mercados, se propone destruirlas. Aun más, en términos de derechos, propone erradicar las conquistas sociales que constituyeron la tercera generación de derechos en la genealogía de Thomas Marshall. De cualquier manera, comprendemos la pretensión de van Parijs de inscribir su propuesta en una filosofía de la historia y reconocemos su diferencia con la mayoría de los propagandistas del neoliberalismo -en especial los seguidores de Hayek-, los cuales veían al Estado de Bienestar como un retroceso en la historia del progreso humano. Sin embargo, en términos de construcción conceptual, no podemos dejar de señalar que este reconocimiento de las bondades del Estado de Bienestar no se condice con los fundamentos económicos sobre los que se sostiene su argumento general.

Van Parijs también se reconoce deudor del criterio del bienestar conocido como *leximin*, cuyo principal exponente es el filósofo norteamericano John Rawls (1971). De acuerdo con este criterio, el bienestar debe ser medido en términos de la situación del individuo que peor esté. A partir de este criterio, van Parijs pretende demostrar que su propuesta del Ingreso Universal es la que maximiza el *leximin*, accediendo así al máximo bienestar en términos de Rawls. Más allá de la discusión sobre si esta pretensión se cumple o no en términos teóricos, lo cierto es que el criterio del *leximin* ha sido un elemento usual de los argumentos neoclásicos del bienestar, en la medida en que éste no necesita relacionarse a una filosofía de la historia, puede fundarse sobre la situación individual y no requiere criterios objetivos de validación. En gran medida, el mero hecho de reivindicar el *leximin* de Rawls como fuente de la validez de la propuesta da cuenta de los criterios sobre los cuales su argumento está sostenido.

Otro elemento que vale la pena considerar se relaciona con la ruptura de la tríada derechos-bienestar-democracia que, según presentamos en la introducción de este trabajo, aconteció con el desmembramiento de los Estados de Bienestar. Podemos preguntarnos ahora si el Ingreso Universal de van der Veen y van Parijs puede, en alguna medida, restablecer la vigencia del triángulo roto. La res-

puesta, en este caso, resulta sencilla. Si bien, como ya afirmamos, el Ingreso Universal acarrea determinado criterio de bienestar social, este es completamente dissociable de la democracia y los derechos.

En términos de derechos, los tres elementos que componen una sociedad libre -y por lo tanto justa- reconocen una reivindicación de los derechos civiles, aquellos que aseguran la propiedad privada y constituyen la condición de posibilidad del libre mercado. Sin embargo, no sólo los demás derechos no son necesarios, sino que, como ya mostramos antes, para muchos derechos sociales se reclama la erradicación.

¿Qué ocurre con la democracia? Pues bien, podemos arriesgar que en este caso ni siquiera la definición institucionalista de democracia en sentido minimalista se convierte en condición necesaria. A diferencia de las propuestas de socialismo de mercado -a las que van der Veen y van Parijs explícitamente pretenden oponerse- en las que la respuesta a la crisis de los Estados de Bienestar toma como condición necesaria el establecimiento de canales de decisión democráticos en todos los sentidos, el Ingreso Universal ni expone condiciones necesarias de democracia ni ésta puede deducirse de la argumentación en general. Podríamos afirmar que el Ingreso Universal es indiferente al régimen político -del mismo modo

que el primer neoliberalismo, instaurado en los países en desarrollo mediante regímenes autoritarios-.

Sin embargo, lo que más nos interesa en términos de democracia es entenderla en su concepción amplia, es decir, aquella en la que ésta es considerada ante todo como ideología principal de la vida social, aquella que constituye la ciudadanía real en las sociedades modernas. Es aquí donde encontramos la mayor distancia entre la propuesta del Ingreso Universal y la idea de democracia. La destrucción de las instancias colectivas de toma de decisiones económicas -condición necesaria del libre mercado- tiende a desarmar los mecanismos de construcción de los sentidos colectivos de pertenencia que necesita la democracia para que la categoría de ciudadanía no sea un mero recurso imaginario. De este modo, aquí nos proponemos ampliar la crítica de Pierre Rosanvallon (1995), quien plantea que la destrucción de las estructuras de seguridad social del Estado de Bienestar aniquila uno de los elementos centrales de esta sociedad, que es la identificación colectiva con el trabajo. El Ingreso Universal, al corroer los procesos de identificación social, conlleva la desarticulación y fragmentación de las sociedades. Aquí, a partir de la noción que hemos esbozado desde el inicio de este trabajo según la cual la ideología democrática incorpora estas dimensio-

nes de identificación colectiva, entendemos que el Ingreso Universal resulta nocivo para el devenir de la democracia en las sociedades modernas.

En síntesis, podemos afirmar que el devenir del neoliberalismo generó transformaciones mucho más profundas que las reformas institucionales en favor del libre mercado. Estas fueron acompañadas por cambios en las formas de pensar, de expresarse y de co-

municarse. El Ingreso Universal recogió los catastróficos resultados del neoliberalismo en materia de indicadores sociales, mas su fundamentación teórica -por no decir su ideología latente- está muy fuertemente embebida por el pensamiento neoliberal, con lo que no la concebimos como una superación de este último sino, por lo contrario, como una forma de expresión maquillada de sus ideas principales.

Bibliografía

- Annino, Antonio (2010), "Liberalismo y democracia: de dos historias a una. Europa 1916-1960, desde Max Weber hasta Norberto Bobbio" en *Documentos de Trabajo*, Universidad Nacional General San Martín, Buenos Aires, Argentina
- Arrow, Kenneth y Debreu, Gerard (1954), "Existence of an equilibrium for a competitive economy" en *Econometrica*, Vol. 22, N° 3, The Econometric Society, Nueva York, EE.UU.
- Azpiazu, Daniel, Basualdo, Eduardo y Nochteff, Hugo (1988), *La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en la Argentina*, Ed. Lagasa, Buenos Aires, Argentina
- Bhaduri, Amit y Marglin, Stephen (1990), "Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies" en *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 14, N° 4, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido
- Carens, Joseph (1986), "The virtues of socialism" en *Theory and Society*, Vol. 15, N° 5, Springer Netherlands, Amsterdam, Países Bajos
- Coriat, Benjamin (1992), *El taller y el robot*, Siglo XXI, México D.F., México
- Debreu, Gerard (1954), "Valuation equilibrium and Pareto optimum" en *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 40, N° 7, National Academy of Sciences, Washington D.C., EE.UU.
- Friedman, Milton (1970), "A theoretical framework for monetary analysis" en *The Journal of Political Economy*, Vol. 78, N° 2, The University of Chicago Press, Chicago, EE.UU.
- Fukuyama, Francis (1989), "The end of history" en *National Interest*, N° 16, Washington D.C., EE.UU.

- Gartman, David (1998), "Postmodernism; or, the cultural logic of post-fordism?" en *The Sociological Quarterly*, Vol. 49, N° 1, Midwest Sociological Society, Blackwell Publishing, La Crosse, EE.UU.
- Handler, Joel y Babcock, Amanda (2006), "The failure of workfare: another reason for a basic income guarantee" en *Basic Income Studies*, Vol. 1, N° 1, Berkeley Electronic Press, Berkeley, EE.UU.
- Keynes, John Maynard (2005), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina
- Lipietz, Alain (1997), "The post-fordist world: labour relations, internacional hierarchy and global ecology" en *Review of International Political Economy*, Vol. 4, N° 1, Taylor and Francis, Londres, Reino Unido
- Marshall Alfred (1948), *Principios de Economía*, Ed. Aguilar, Madrid, España
- Marshall, Thomas (1950), *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido
- Rawls, John (1971), *A theory of justice*, Harvard University Press, Cambridge, EE.UU.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La nueva cuestión social*, Ed. Manantial, Buenos Aires, Argentina
- Sartori, Giovanni (2003), *¿Qué es la democracia?*, Ed. Taurus, Buenos Aires, Argentina
- van der Veen, Robert y van Parijs, Philippe (1986), "A capitalist road to communism" en *Theory and Society*, Vol. 15, N° 5, Springer Netherlands, Ámsterdam, Países Bajos
- van der Veen, Robert y van Parijs, Philippe (1986), "Universal grants versus socialism. A reply to six critics" en *Theory and Society*, Vol. 15, N° 5, Springer Netherlands, Ámsterdam, Países Bajos
- van Donselaar, Gijs (1998), "The freedom-based account of solidarity and basic income" en *Ethical Theory and Moral Practice*, Vol. 1, N° 3, Springer Netherlands, Ámsterdam, Países Bajos
- van Parijs, Philippe (1992), "Basic income capitalism" en *Ethics*, Vol. 102, N° 3, The University of Chicago Press, Chicago, USA.
- van Parijs, Philippe (1995), *Real freedom for all: what (if anything) can justify capitalism?*, Clarendon Press, Oxford, Reino Unido
- von Hayek, Friedrich (1947), *Camino de servidumbre*, Ed. Alianza, Madrid, España
- Wald, Abraham (1951), "On some systems of equations of mathematical economies" en *Econometrica*, Vol. 22, N° 3, The Econometric Society, New York, USA



Instituto
Argentino para
el Desarrollo
Económico

actividades

20 DE ENERO DE 2011

Inauguración nueva sede del Centro de Estudios Económicos y Sociales (CEES)

Debate sobre coyuntura

Juan Carlos Amigo

Rivadavia 298 - Temperley - Pcia. de Buenos Aires

2 DE DICIEMBRE

Charla - Grupo de Estudios del IADE

Análisis del Proyecto de Presupuesto Nacional 2011

Horacio Rovelli

10 DE NOVIEMBRE

Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti"

Las organizaciones agrarias en la Argentina

Panelistas: *María Isabel Tort - José Luis Livolti -*

Helena Alapín - Carlos Makler

Moderador: *Daniel Slutzky*

28 DE OCTUBRE

Charla - Grupo de Estudios del IADE

Sistemas alternativos de remuneración al trabajo. Participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas

Nicolás Dvoskin

13 DE OCTUBRE

Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti"

¿Dos Argentinas agropecuarias?

Panelistas: *Susana Aparicio - Martín Piñeiro - Carlos Reboratti*

Moderadora: *Susana Soverna*

20 DE SEPTIEMBRE

Jornada organizada por la Asociación de Médicos Jubilados de Mar del Plata

Situación económica actual y su influencia sobre los sistemas previsionales

Sergio Carpenter

15 DE SEPTIEMBRE

Charla

¿Qué diría Agosti? Debates sobre la democracia en América Latina

Panelistas: *Daniel Campione - Alexia Massholer - Laura Lifschitz*

13 DE SEPTIEMBRE

Charla - Grupo de Estudios del IADE

Minería en la argentina ¿Modelo Potosí?

Roberto Adaro

8 DE SEPTIEMBRE

Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti"

El desarrollo agrario argentino

Panelistas: *Daniel Crispiani - Nicolás Arceo - Javier Rodríguez*

Moderadora: *Marcela Román*

9 AL 11 DE SETIEMBRE

IV Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos

Organizan: Madres de Plaza de Mayo, a través de su Universidad Popular y CEMOP
Adhiere y convoca: IADE / Realidad Económica

11 DE AGOSTO

Presentación de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti"

14 DE JULIO

*Charla - Grupo de Estudios del LADE***Las consecuencias de distintos patrones de crecimiento sobre el mercado de trabajo***Luis Campos - Mariana L. González - Marcela Sacavini*

2 DE JUNIO

*Seminario "Teorías sobre el Ciclo Económico"***Presentación del número 250 de Realidad Económica (IADE), en el año de su 40º aniversario****Coordinador:** *Héctor Bazque* **Disertantes:** *Martín Kalos - Ariel Slipak*

3 DE MAYO

*Charla - Grupo de Estudios del LADE***Asignación Universal por Hijo para Protección Social***Sergio Carpenter*

19 DE MAYO

*Charla - Grupo de Estudios del LADE***Ley de Servicios Financieros para el Desarrollo***Alfredo T. García*

24 DE ABRIL

Seminario político-empresarial Informe de coyuntura*Juan Carlos Amigo***Análisis político nacional e internacional***Atilio Borón*

26 DE MARZO

*Presentación del artículo publicado en Realidad Económica 249***Mauricio Macri y la Pedagogía de la Injusticia***Tito Nenna, Stella Maldonado, Pablo Imen*

16 DE FEBRERO

*Charla debate***Haití y centroamérica: historias de sangre y dolor***Horacio Ballester*

13 DE ENERO

*Charla debate***Ecología política de la minería en América latina. Securitización de los recursos naturales y los nuevos enclaves mineros: el caso de América latina***Gian Carlo Delgado Ramos***INFORMES**

(54 11) 4381-9337/7380/4076 fax 4381-2158

o por e-mail: iade@iade.org.ar o en <http://www.iade.org.ar> (inscripción online)