

realidad económica

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

278



Brasil

DEL LULISMO A LAS MANIFESTACIONES

Luiz Inácio Lula da Silva
Ilustración de Julio César Ibarra Warnes

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

Presidentes honorarios:

Salvador María Lozada
Alejandro Rofman

Presidente:

Sergio Carpenter

Vicepresidente:

Alfredo T. García

Secretario:

José María Cardo

Prosecretaria:

Marisa Duarte

Tesorero:

Eduardo Kanevsky

Protesorera:

Flora Losada

Vocales Titulares:

Juan Carlos Amigo
Mariano Borzel
Roberto Gómez
Enrique Jardel
Daniel Rascovschi
Alberto Rosenthal*
Horacio Rovelli
Ariel Slipak

Vocales Suplentes:

Roberto Adaro
Ramiro L. Bertoní
Nicolás Dvoskin
Pedro Etchichury
Teresa Herrera
Ricardo Laurnagaray

Revisoras de cuentas:

Gabriela Vítola
Norma Penas

Dirección y administración:

Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso
(C1086AAT) Buenos Aires, Argentina

realidad económica

Revista de ciencias sociales 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 278

16 de agosto al
30 de septiembre de 2013

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.

Consulte por suscripciones y envíos al exterior

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

Ilustraciones de tapa e interior: Julio César Ibarra Warnes

Realidad Económica es una revista dedicada a la exploración y difusión de cuestiones económicas, políticas, sociales y culturales, con un enfoque heterodoxo desde las ciencias sociales, en los ámbitos nacional, regional y mundial, que sustenta una línea de pensamiento comprometido con el desarrollo económico independiente de la Argentina, América latina y el Caribe y con la defensa de los derechos humanos.

El contenido de la revista es amplio y comprende teoría económica, economía política, estado y sociedad; sectores financiero, agropecuario, industrial, energético, educativo; economías regionales; temas de administración, comercio internacional, políticas públicas, cuestiones urbanas, actores sociales, discusiones, aportes, experiencias y debates; reseñas de libros.

Está dirigida a profesionales, empresarios, dirigentes, cooperativistas, investigadores, estudiantes y trabajadores.

Se edita desde 1971 y tiene un tiraje de 5.000 ejemplares cada 45 días.

Está indizada en el Catálogo de Latindex (Nivel 1)

Realidad Económica is a journal dedicated to exploring and disseminate economic, political, social and cultural questions, under an heterodox approach from social sciences, in national, regional and international levels. It supports a line of thought with a commitment to the autonomous economic development of Argentina, Latin America and the Carebeean and to the defence of human rights.

The contents are comprehensive and includes economic theory, political economy, State and society; financial, agricultural, industrial, energetic, educational sectors; regional economies; administrative matters, international trade, public policies, urban issues, social actors, discussions, contributions, experiences and debates; book reviews.

It is addressed to professionals, entrepreneurs, leaders, cooperativists, researchers, students and workers.

It has been published since 1971 and has a print run of 5.000 copies each 45 days.

It is indexed in Latindex Catalogue (Level 1)

SUMARIO

Apuntes

La negociación colectiva en la posconvertibilidad

Notes on collective negotiation during post-convertibility

Marisa Duarte

10-30

La negociación colectiva fue revitalizada con la persistencia de las negociaciones que año a año realizan los trabajadores y los empresarios, luego de una etapa en la que prácticamente no se pactaron salarios y condiciones laborales. En efecto, durante los años noventa la negociación colectiva perdió relevancia en virtud de dos procesos operados simultáneamente: a) el congelamiento de –casi– todos los precios vigentes bajo el régimen de convertibilidad, y b) la situación desventajosa que tenía la clase obrera para discutir salarios y condiciones de trabajo debido a las políticas expresamente favorables al empresariado. Cuando el régimen se quiebra, los precios y salarios dejan de estar fijados por ley y deben construirse socialmente. En consecuencia, tras la devaluación comienza un período de auge de la negociación colectiva, a instancias de los numerosos cambios de política económica operados.

Collective negotiation was revitalised with the persistence of negotiations carried out by workers and businessmen year after year, after a stage during which practically no wages or work conditions were agreed upon. In fact, during the nineties collective negotiation lost relevance by virtue of two simultaneously operated processes: a) the – almost total – price freeze in force under the convertibility regime, and b) the unfavourable situation that the working class had at the time of discussing wages and work conditions due to policies which were openly favourable to businessmen. When the regime cracks, prices and wages stop being fixed by law and must be socially constructed. So, after devaluation begins a period of boom of collective negotiation at the expense of the large number of changes in economic policy.



Del *lulismo* a las manifestaciones: una década de gobiernos del PT en el Brasil

From *lulismo* to the demonstrations: a decade of PT governments in Brazil

Ariel Alejandro Goldstein

31-54

Este trabajo se propone realizar una revisión de los acontecimientos relevantes del período que abarca los 10 años de gobiernos del PT, en diálogo con la bibliografía que analiza los dos gobiernos de Lula (2003-2010). Una vez realizada esta revisión, presentaremos un análisis de las perspectivas del gobierno de Dilma Rousseff, finalizando con una reflexión, considerando los enfoques de distintos autores, relativa al significado y las consecuencias de las manifestaciones de junio de 2013, que alteraron lo que parecía hasta entonces una estable organización del escenario político brasileño. El artículo sostiene que la crisis de representación de las elites políticas, así como las contradicciones del modelo de desarrollo brasileño fueron comprimidas durante el período 2003-2010, especialmente desde 2005, a partir del liderazgo carismático de Lula como articulador por encima de esas contradicciones. Sin embargo, con el comienzo del mandato de Dilma en 2011, estas dificultades se visibilizaron frente a un nuevo escenario signado por la organización de la Copa del Mundo de 2014 y el estancamiento económico producto de la crisis internacional. En definitiva, se sugiere que lo que estas recientes movilizaciones demuestran con sus demandas de transparencia y mayor participación, son los límites de un escenario donde el *lulismo* operaba como sutura populista hegemónica, tanto de las contradicciones del desarrollo brasileño, como de la crisis de representación entre la elites políticas y la ciudadanía que vive el país.



The aim of this work is to review the most important events that took place during the ten years of PT governments, taking into consideration the bibliography which analyses Lula's two rules (2003-2010). Next, we will present an analysis of Dilma Rousseff's government perspectives, concluding with a reflection -which will consider the approaches of different authors-, on the meaning and the consequences of the demonstration of June 2013, that changed what seemed to be a stable organization of the political scene. The article argues that the crisis of representation of the political elites, as well as the contradictions of the Brazilian model of development, were compressed during the period 2003-2010, specially since 2005, by Lula's charismatic leadership, which acted articulating those contradictions. However, with the beginning of Dilma's rule in 2011, these difficulties gained visibility in a new scenario characterized by the 2014 World Cup's organization and the economic stagnation which resulted of the international crisis. In conclusion, we suggest that these recent demonstrations, with their demands of transparency and more participation, showed the limits of a scenario where the *lulismo* operated as an hegemonic populist suture of the contradictions of the Brazilian model of development and the country's crisis of representation between the political elites and the citizenship.

Los problemas estructurales de la industrialización en la Argentina (1962-2010)

The structural problems of the industrial sector in Argentina (1962-2010)

55-74

Guillermo Gigliani - Gabriel Michelena

Tras el desplome de la convertibilidad, en 2002, la industria argentina ingresó a una nueva etapa signada por el crecimiento productivo y por la recomposición salarial, que dejó atrás un largo período de estancamiento. Más allá de estas significativas concreciones, un examen de esta fase pone en descubierto el desarrollo de importantes contradicciones. Mientras que el incremento de la producción, la ocupación y la productividad industriales reflejan un notorio cambio de tendencia, el déficit de divisas, que surge de la diferencia entre las importaciones y las exportaciones MOI, alcanzó cifras sin precedentes. Este desequilibrio externo es consecuencia, en lo fundamental, de viejos problemas del capitalismo argentino, que se originan en importaciones crecientes de insumos y de equipo necesarias para el funcionamiento de su aparato productivo, sin que tal flujo parezca tener límite alguno. El proceso expansivo iniciado en 2002 no fue capaz de resolver esta restricción, que siguió profundizándose. De esta forma, el crecimiento manufacturero se desenvolvió en coexistencia con un desequilibrio en aumento de su sector externo, poniendo de manifiesto la debilidad del proceso de acumulación en curso, que depende cada vez más de las divisas provistas por el campo.

After the collapse of the convertibility regime, along 2002, the Argentine industry entered a new period characterized by productive growth and wage increases, which left behind long decades of economic stagnation. Besides these important achievements, the examination of this phase shows the existence of notorious contradictions. While the increase of industrial production, employment and productivity reflect a noticeable change in trend, the manufacture trade deficit, which arises from the difference between imports and exports of industrial goods (MOI), reached unprecedented amounts. This external imbalance is consequence, fundamentally, of old problems of Argentine capitalism, which arise from increased imports of inputs and equipment necessary for the operation of its productive apparatus. These imports seem to have no limit. The expansive process launched in 2002 was not able to solve this restriction, which continued to deepen. In this way, the manufacturing growth coexisted with an increased imbalance in its external sector, highlighting the weakness of the current accumulation process, which depends on more and more external resources which are provided by agriculture sector.

Itinerarios de la industria editorial en la Argentina. La Cámara Argentina del Libro (1938-2013)

Pathways of the editorial industry in Argentina. The Argentine Book Chamber (1938-2013)

Isaac Rubinẗal - Mariela Rubinẗal

En este artículo nos proponemos realizar un breve recorrido por la historia de la Cámara Argentina del Libro, enfatizando algunos aspectos del proceso que llevó a la creación, desarrollo y consolidación de esta asociación profesional. El objetivo de nuestro trabajo es contribuir al conocimiento de este actor que ha tenido un rol fundamental en la historia de la industria editorial argentina. Así, este texto se inserta en el campo de los estudios sobre las industrias culturales que en los últimos años ha crecido notablemente en nuestro país. En la parte final abordamos, en forma sintética, las políticas y los proyectos impulsados por dicha asociación en los últimos años.

In this article we set out to do a brief revision of the history of the Argentine Book Chamber, emphasizing certain aspects of the process that lead to the creation, development and strengthening of this professional association. The goal of our work is to contribute to the better knowledge of this agent which has had a fundamental role in the history of the Argentine editorial industry. Thus, this text is introduced into the field of studies on cultural industries which have had a remarkable growth in our country in the last few years. In the final section we address, in a concise manner, the policies and projects driven by said association in the last few years.

Debates

Las semillas en el centro de las disputas: la propiedad intelectual en los actuales procesos de cercamientos

Seeds at the center of dispute: intellectual property in the current enclosure processes

Tamara Perelmuter

Las semillas poseen un carácter central en las relaciones de producción agrarias como primer eslabón de la cadena alimentaria, pero también en tanto la relación que hombres y mujeres encaran con las semillas está relacionada con sus construcciones culturales, la forma en que entienden y se entiende en la naturaleza. Históricamente fueron consideradas bienes comunes, ya que desde el surgimiento de la agricultura, las comunidades campesinas e indígenas han recolectado, almacenado, conservado e intercambiado libremente las semillas, manteniendo el control de las mismas. En los últimos años estamos asistiendo a un nuevo movimiento de cercamiento, proceso mediante el cual, aquello que

75-88

89-102

esencialmente era común y quedaba por fuera del mercado, se está rápidamente convirtiendo en una mercancía, conforme con un nuevo régimen de propiedad. Las semillas no quedaron fuera de ese proceso y el cercamiento de las mismas se da mediante dos tipos de mecanismos articulados entre sí y que facilitan su apropiación: los cambios técnicos en ellas y las transformaciones en el marco jurídico de la propiedad intelectual. Sin embargo, no sólo estamos ante la fuerza avasalladora del capital en su intento por apropiarse de las semillas. En este artículo la autora se propone analizar los avances concretos en torno de su mercantilización, pero teniendo siempre en claro que las semillas están en disputa. Hacia el final se esbozan algunas ideas acerca de los sentidos y acciones que los movimientos sociales, sobre todo indígenas y campesinos, le dan en torno a seguir considerándolas bienes comunes.

Seeds are central in agrarian production relationships not only as the first link in the food chain, but also regarding the relationship that men and women have with seeds considering their cultural constructions, the way they understand the nature. Seeds were historically considered “commons” from the emergence of agriculture, when peasant and indigenous communities collected, stored, preserved and freely exchanged seeds, keeping control over them. In the last years we assist to a new enclosure process that turns those commons outside the market into a merchandise, in accordance with a new property regime. The seeds were not excluded from this process and the enclosure affects them by means of two mechanisms, that are articulated and facilitates its appropriation: the technical changes in seeds and the transformations in the legal framework of intellectual property. However, we can see not only the overwhelming power of capital trying to appropriate of seeds. In this article we aim to analyze the concrete progress of mercantilization, taking into account that seeds are in dispute. We will also develop some ideas about senses and actions that social movements, specially indigenous and peasants, give to seeds considering them as commons.

Análisis

Políticas de Desarrollo Territorial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 1996 y 2006

Territorial Development Policy in the Autonomous City of
Buenos Aires between 1996 and 2006

103-129

Inés Liliana García

Con la aprobación, en 1996, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se inicia un proceso autónomo de políticas de desarrollo territorial. El Ejecutivo electo por la ciudadanía alcanza cierta independencia del Gobierno nacional. Se crea el Plan Urbano Ambiental que nace con la finalidad de achicar la brecha de desequilibrios entre barrios o regiones de la Ciudad. El presente artículo analiza el período 1996-2006, en el cual el Ejecutivo porteño propone dos modelos diferenciados de política y gestión de desarrollo socio-económico-productivo para revertir la precedente situación; uno, disuelto y el otro, vigente y profundizado desde 2007. Nuestro objetivo será describir y establecer las diferencias y similitudes entre el modelo de política propuesto por la Subsecretaría de Desarrollo Regional durante el gobierno de De la Rúa-Olivera y las propuestas de la Corporación Buenos Aires Sur, iniciadas con el Gobierno de Ibarra-Felgueras (luego Telerman).

With the adoption in 1996 of the Constitution of the City of Buenos Aires starts an autonomous process of territorial development policies. The government elected by the citizens, reaches a certain independence of the National Government. It creates the Environmental Urban Plan created with the aim of narrowing the gap between neighborhoods or regions imbalances City. This article analyzes the period 1996-2006, in which the Buenos Aires Executive proposes two different models of policy and management of socio-economic-productive to reverse the previous situation, one dissolved and the other existing and deepened since 2007. Our goal will be to describe and establish the differences and similarities between the policy model proposed by the Secretariat for Regional Development under government De la Rúa-Olivera and proposed Buenos Aires South Corporation, which began with the mandate of Ibarra-Felgueras (then Telerman).

Rupturas y continuidades

Una mirada al modelo de la posconvertibilidad desde el análisis de la industria aceitera durante 2003-2011

A glance to posconvertibility model from the analysis of oil
industry in the period 2003-2011

130-154

Hernán Pablo Lamela

El trabajo busca aportar al debate en torno de las principales características del denominado modelo de la posconvertibilidad así como también dar cuenta de las diferentes rupturas y continuidades, intentando rescatar la complejidad del proceso y superar tanto las simplificaciones que sostienen que este modelo es diametralmente distinto al de la convertibilidad, como las que sostienen por lo contrario que es prácticamente lo mismo. Para dicho propósito, el trabajo toma como caso testigo a la industria aceitera por presentarse como una de las industrias más importantes de la década de la posconvertibilidad, observando su dinámica a partir de tres dimensiones de análisis: 1) producción y ocupación, 2) sector externo, 3) concentración y extranjerización de su estructura productiva. De esta forma se pretende indagar y analizar tanto la dinámica del sector como las rupturas y continuidades respecto a la década de los '90. Por último también se considerará si ha habido cambios en la dinámica del sector aceitero a partir de la crisis económica externa y el proceso inflacionario interno que se vienen desarrollando en los últimos años para observar algunos límites y obstáculos estructurales que enfrenta dicha industria.

The present work aims to contribute to the debate about the main characteristics of the so called posconvertibility model, and also to give an account of different breaks and continuities, trying to recover the complexity of the process and go beyond the simplifications that supports that this model is distinctly different from convertibility, and those that argue that are almost the same. With that purpose, we will consider the case of oil industry, one of the most important of the decade of posconvertibility, observing its dynamics in three dimensions: 1) Production and employment, 2) External sector, 3) Concentration and transference of productive structure to foreign hands. We will explore and analyse the dynamics of the sector, and the breaks and continuities in relation with the 90s. Finally, we will also consider the changes in oil sector dynamics considering the external crisis and the internal inflationary process of the last years to observe some structural limits and obstacles.

Transformaciones

Los laboratorios privados en la industria farmacéutica. Evolución y fusión de capitales

Private laboratories in pharmaceutical industry. Evolution and merger of capitals

*Cristina Bramuglia, Cristina Godio y
Rosana Abrutzyk*

155-170

Esta investigación exploró los cambios ocurridos en la oferta de la industria farmacéutica privada de capital nacional e internacional. Se analizaron rankings de las principales empresas por orden de nivel de ventas, información estadística de la *performance* de la industria farmacéutica argentina y otras fuentes secundarias. Se encontró que hubo un gran dinamismo en la industria farmacéutica en el último decenio. Se produjeron modificaciones importantes en la oferta de productos farmacéuticos determinados por la venta de paquetes accionarios de empresas transnacionales a empresas nacionales, compra de patentes de producción vencidas por parte de empresas nacionales y aparición de nuevos emprendimientos financiados por el Estado, en su mayoría consorcios empresarios formados por organismos públicos con empresas transnacionales y nacionales. Este complejo proceso ha producido nuevas fusiones, mayor concentración y extranjerización de la industria farmacéutica.



The aim of this paper is to evaluate recent changes in private local and foreign pharmaceutical supply, analyzing rankings of pharmaceutical firms ordered by the amount of their annual XX, statistical information of this industry and the performance of pharmaceutical enterprises in the last decade. We found great dynamism in pharmaceutical industry in the last decade. There were important modifications in pharmaceutical supply caused by the sale of packages of shares of local and foreign enterprises, the purchase of expired production patents by local enterprises, and the emergence of new ventures financed by the State, mainly companies composed by public organizations with national and transnational enterprises. This complex process has produced new mergers, more concentration and foreignization of pharmaceutical industry.

Galera de corrección

La Constitución y otros temas JORGE FRANCISCO CHOLVIS

Alfredo Eric Calcagno

171-175

Iade

Orientaciones para autores

Actividades, ver

176

<http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=4913>

Apuntes

La negociación colectiva en la posconvertibilidad*

*Marisa Duarte***

La negociación colectiva fue revitalizada con la persistencia de las negociaciones que año a año realizan los trabajadores y los empresarios, luego de una etapa en la que prácticamente no se pactaron salarios y condiciones laborales. En efecto, durante los años noventa la negociación colectiva perdió relevancia en virtud de dos procesos operados simultáneamente: a) el congelamiento de –casi– todos los precios vigentes bajo el régimen de convertibilidad, y b) la situación desventajosa que tenía la clase obrera para discutir salarios y condiciones de trabajo debido a las políticas expresamente favorables al empresariado. Cuando el régimen se quiebra, los precios y salarios dejan de estar fijados por ley y deben construirse socialmente. En consecuencia, tras la devaluación comienza un período de auge de la negociación colectiva, a instancias de los numerosos cambios de política económica operados.

Palabras clave: Trabajo - Negociación colectiva - Empleo - Salarios.

* Una versión de este trabajo fue presentado a las X *Jornadas de Sociología* realizadas en agosto de 2013 en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

** Doctora en Sociología. Docente de la carrera de Sociología de la UBA. Integrante de la C.D. del IADE.

Notes on collective negotiation during post-convertibility

Collective negotiation was revitalised with the persistence of negotiations carried out by workers and businessmen year after year, after a stage during which practically no wages or work conditions were agreed upon. In fact, during the nineties collective negotiation lost relevance by virtue of two simultaneously operated processes: a) the – almost total – price freeze in force under the convertibility regime, and b) the unfavourable situation that the working class had at the time of discussing wages and work conditions due to policies which were openly favourable to businessmen. When the regime cracks, prices and wages stop being fixed by law and must be socially constructed. So, after devaluation begins a period of boom of collective negotiation at the expense of the large number of changes in economical policy.

Keywords: Work - Collective negotiation - Employment – Wages

Fecha de recepción: julio de 2013

Fecha de aceptación: septiembre de 2013

Presentación

Anualmente entre marzo y junio ocurren las “paritarias” donde se fijan básicamente los acuerdos salariales por sector de actividad. Si bien el proceso sigue pautas largamente institucionalizadas en el país, el proceso de discusión no está exento de situaciones conflictivas derivada de la puja que encarnan los actores centrales por la apropiación del ingreso y los actores secundarios por la apropiación discursiva. A los actores centrales -que son las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empresarios-, se suma la participación de numerosas otras voces (dirigentes de partidos políticos, medios de comunicación, sectores de las clases medias y altas) que tienden a problematizar excesivamente e incluso a demonizar el mecanismo.

Este artículo precisa algunas cuestiones conceptuales que permiten esclarecer el procedimiento de negociación y los principales actores; realiza un seguimiento histórico de la legislación en nuestro país; refleja la situación actual y plantea las limitaciones o temas pendientes de la negociación de salarios y condiciones de trabajo.

Algunas nociones en torno de la negociación colectiva

La negociación colectiva es un proceso de discusión entre, al menos, dos actores que persigue dos objetivos: a) determinar las remuneraciones y las condiciones laborales de aquellos trabajadores a los cuales se aplica un acuerdo alcanzado mediante negociaciones entre dos partes que han actuado libre, voluntaria e independientemente. Por otra parte, b) hace posible que empleadores y trabajadores definan, mediante acuerdo, las normas que regirán sus relaciones recíprocas. Estos dos aspectos del proceso de negociación se hallan íntimamente vinculados (OIT, 2013).

El contrato o convenio colectivo fue definido por la OIT en la Recomendación núm. 91, párrafo 2, como “[...] todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y, por otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo con la legislación nacional” (OIT, 1985, pág. 856).

Para que la negociación colectiva pueda funcionar con propiedad se requieren ciertas condiciones de orden jurídico y estructural. En primer lugar, es fundamental la existencia de sólidos cimientos democráticos y

un marco jurídico que asegure la independencia y participación efectiva de los interlocutores sociales; así como un seguimiento del cumplimiento de los compromisos (Gernigon, Odero y Guido, 1999).

En el marco de la negociación se llevan a cabo los Convenios Colectivos de Trabajo. Los convenios son acuerdos surgidos de las discusiones paritarias que rigen las relaciones laborales de las distintas actividades. En tanto, las paritarias son comisiones especiales, integradas en números iguales por representantes de los trabajadores y de los empresarios, que tienen la facultad de analizar puntos específicos de las relaciones laborales (salarios, condiciones de trabajo, horarios, etc.), intervenir en conflictos y modificar los convenios colectivos de trabajo. Las decisiones de las comisiones se incorporan a los convenios colectivos.

En nuestro país, el ámbito de aplicación de las paritarias son todas las actividades, con excepción de docentes y empleados públicos que tienen sus propios regímenes laborales. La razón de la existencia de regímenes propios en estos sectores está dada porque el Estado (que es el garante de la vigencia de la negociación) es, a su vez, quien cumple el rol de la patronal en dichos sectores.

En cuanto al rol del Estado, cualquier convenio o contrato entre empresarios y sindicatos debe ser aprobado administrativamente por el Ministerio de Trabajo para tener fuerza legal, y sólo los sindicatos que tienen reconocimiento estatal legal pueden firmar dichos convenios (Etchemendy y Berins Collier, 2007, pág. 159). El Ministerio de Trabajo es la autoridad de aplicación y, como tal, designa a uno de sus funcionarios para presidir cada comisión. El ministerio tiene el papel de conciliador en las negociaciones y homologa los acuerdos alcanzados en las mismas. No obstante, no es imprescindible su participación en el proceso de negociación¹. La negociación salarial puede ser propiciada por alguna de las partes o por el Ministerio de Trabajo.

En cada país, las recomendaciones generales se ajustan a la legislación; a la vez que el procedimiento de negociación es influenciado por las condiciones políticas y las interrupciones autoritarias.

La negociación colectiva puede evaluarse a partir de tres características básicas: a) el grado de incidencia, b) la cobertura y c) el grado de centralización.

La incidencia está dada por el número o la frecuencia de los acuerdos o negociaciones que se registran.

¹ De hecho, el 29 de enero de 2013 la paritaria bancaria se realizó sin la intervención del Ministerio de Trabajo al que se le pidió que se retire y al que se le haría llegar el acuerdo entre empresarios y trabajadores para su homologación. La homologación se hizo efectiva a mediados de mayo de 2013.

La cobertura refiere a la cantidad de individuos a los que afecta la negociación colectiva.

La centralización está asociada con el nivel en el cual se desarrolla la negociación. Es posible distinguir tres niveles de centralización (Trajtemberg y otros, 2009): nivel de empresa (descentralizada); de rama o de actividad (centralización intermedia) y nacional (centralizada). En el nivel de empresa se observan los modelos en los que la negociación básicamente se desarrolla entre un sindicato y los representantes de una empresa. En el nivel de rama o actividad los modelos más recurrentes son los de la centralización intermedia, en los que la negociación se establece entre un sindicato y los representantes de los empleadores de una rama o sector. Por último, el mayor nivel de centralización de la negociación colectiva se produce cuando la negociación se establece por medio de “acuerdos de cúpula” entre las confederaciones de trabajadores y de empleadores con intervención del Estado. Según estos autores, las diversas formas de la negociación suelen convivir articulada y simultáneamente.

La negociación colectiva está fuertemente marcada, además, por factores de índole macro (tales como los determinantes económicos, institucionales, jurídico o políticos) y micro (como las características de los actores y sus motivaciones) (Trajtemberg y otros, 2009).

La trayectoria de la negociación colectiva en la Argentina

La negociación colectiva data de mediados de la década del treinta, se profundiza durante los años cuarenta y se extiende a partir de la creación del Ministerio de Trabajo en 1943 a cargo de J. D. Perón (Gaudio y Pilone, 1983). La generalización del procedimiento se produjo con la firma del decreto 23.852 de 1945 que estableció expresamente el derecho sindical a la negociación colectiva para las organizaciones más representativas -es decir, aquellas que cuentan con personería gremial- y que calificó como “práctica desleal” la negativa empresarial a negociar.

En 1953 se sanciona la ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo, vigente en la actualidad. “Esta norma otorgó a los convenios colectivos el rango de norma de orden público, con características distintas a los contratos de “derecho común”, de manera que lo que allí se pactaba resultaba irrenunciable para los trabajadores de toda la actividad, incluidos los trabajadores no afiliados” (Anigstein, 2012, pág. 4). Esto es, la aplicación del concepto *erga omnes* por el cual se establece una cobertura obligatoria y extensiva a todos los trabajadores del ámbito de actuación del sindicato, independientemente de su afiliación gremial individual.

Tanto la sanción de la ley de Convenciones Colectivas de Trabajo como la difusión de los acuerdos entre trabajadores y patrones no se dieron en el período de auge del peronismo, sino en un contexto de mayor presión del capital (nacional y externo) sobre el trabajo impuesto por el desarrollismo. En este marco, la evolución de la negociación colectiva fue errática, con períodos de interrupción coincidentes con los gobiernos dictatoriales.

La vuelta de la democracia propició la vigencia de las negociaciones colectivas más en función de la ultraactividad² de los antiguos convenios, antes que por una revitalización de las negociaciones.

En 1987 se aprueba la Ley de Negociación Colectiva, por actividad y por empresa; lo que da lugar a una reactivación de las negociaciones, siempre muy centradas sobre la cuestión salarial. No obstante, el contexto de estancamiento con inflación que caracterizó el fin de la década no contribuyó a la normalización del proceso de negociación.

Durante los años noventa, el virtual congelamiento de precios, el contexto de aumento del desempleo y el auge de las políticas neoliberales, dio lugar a una disminución de la cantidad y calidad de convenios y acuerdos firmados. El contexto económico desfavorable y la debilidad de las organizaciones sindicales (ya sea por incapacidad de generar poder como por connivencia con el empresariado) hizo que se tendiera a evitar la negociación en función del riesgo de continuar perdiendo conquistas antes que a recuperar terreno frente a las patronales.

En el año 2000 -agudizando los efectos del régimen de convertibilidad- se aprobó la ley 25.250³ que, básicamente habilitó la extensión del período de prueba llevándolo de 3 a 6 y hasta 12 meses en el caso de las PyMEs, el artículo 6 terminó con el principio de ultraactividad⁴ y dictaminó la preeminencia del convenio de menor nivel (lo que favoreció el crecimiento de la negociación por empresa y el debilitamiento de los acuerdos sectoriales o por rama), entre otras modificaciones. En conjunto esta reforma venía a traducir a la legislación el debilitamiento de las organizaciones sindicales profundizado a lo largo de la década previa.

En el año 2004, se sancionó la ley 25.877 de Ordenamiento Laboral que modificaba la ley de Negociación Colectiva e intentaba retrotraer

² El principio de ultraactividad permitía extender la vigencia del último convenio firmado hasta concretar un nuevo acuerdo.

³ Difundida como "Ley Banelco" por las sospechas de soborno en torno de la aprobación.

⁴ Esta medida determinó la caducidad de numerosos convenios que estaban vigentes desde 1975.

algunos de los cambios que había introducido la ley 25.250⁵. La ley tuvo como principal objetivo saldar el conflicto que se suscitaba en muchos sectores sobre la delimitación del alcance de la negociación por actividad (rama o sector) o por empresa, optando por la preeminencia del convenio más beneficioso para el trabajador. Además, limitó la discreción patronal en el uso del período de prueba; retomó el principio de ultraactividad para las grandes empresas. Por lo contrario, no fue derogado el artículo referente a los convenios colectivos de pequeñas empresas que siguen perdiendo vigencia a los tres meses de su vencimiento.

Sobre los actores

La estructura sindical está regulada por la Ley de Asociaciones Sindicales sancionada en 1988 con fines de normalizar la actividad sindical interrumpida por la dictadura militar. Allí se estableció que los trabajadores tienen derecho a constituir libremente y sin necesidad de autorización previa asociaciones sindicales; a la vez que instituyó una distinción entre los sindicatos a los que se les otorga la personería gremial y aquellos que no la tienen. Los primeros son los únicos a los que se les permite desarrollar plenamente la actividad sindical, ya que sólo éstos están habilitados para defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores, intervenir en las negociaciones colectivas, gozar de la protección de sus representantes sindicales dentro y fuera de la empresa, participar en instituciones de planificación y control, vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social, colaborar con el Estado en el estudio y solución de los problemas de los trabajadores y administrar sus propias obras sociales, entre otras atribuciones exclusivas (González, 2001, pag. 5). “Esta ley, que contó con la mayoría de las organizaciones sindicales, que impuso que la normalización se realizara en sentido inverso a la propuesta por la ley Mucci⁶, comenzando por las organizaciones de primero, segundo y tercer grados y luego dejando a cargo de los sindicatos las convocatorias a las elecciones en las plantas. Esto implicó privilegiar las instancias más altas de la organización sindical frente a las de representación directa, lo que fortaleció a las direcciones existentes, dificultando la conformación de tendencias opositoras” (Basualdo, 2008; Campos, 2008).

⁵ Para un análisis detallado de la ley 25.877 ver Ciampa y otros (2005).

⁶ La ley Mucci, discutida en los inicios de la restauración democrática, proponía comenzar la normalización de la estructura sindical a partir de los delegados y comisiones internas y que de allí fuera ascendiendo a las instancias superiores.

La personería gremial propicia un esquema de representación de los trabajadores de sindicato único⁷, lo que dificulta la supervivencia de entidades alternativas y limita la autonomía sindical al delegar en el Estado el poder de brindar o quitar la personería.

Durante la década de los noventa el campo sindical fue protagonizado por tres actores centrales: a) la CGT oficial que se adaptó al contexto de privatización, apertura económica y precarización laboral apoyando al gobierno peronista (Murillo, 1997); b) la constitución de un ala disidente que se denominó el Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA) encabezado por Camioneros y la Unión Tranviarios Automotor (UTA) que no rompió con la CGT oficial hasta el año 2000 y c) la Central de Trabajadores Argentinos que funcionó en paralelo con la CGT y que, entre otras características, aglutina a colectivos de trabajadores desocupados, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y políticos, y elige directamente a sus representantes (Orsatti, 1999). Tal como indica Palomino (2005) el apoyo a las políticas neoliberales le costó a la CGT el surgimiento de organizaciones y corrientes alternativas que asumieron estrategias diferenciadas.

Los prolegómenos, y la propia crisis de 2001, sacudieron a las organizaciones sindicales y produjeron varios cambios: la concreción de la escisión de la CGT; el auge de nuevas organizaciones representativas de los trabajadores (ocupados y desocupados) y el impacto de los movimientos sociales en la política laboral. A partir del año 2004, la CGT volvería a unificarse bajo el liderazgo de Hugo Moyano y la CTA comenzaría una etapa marcada por tensiones internas y externas que limitarían su modelo de representación, mientras que el fortalecimiento de las políticas sociales debilitaría y atomizaría el accionar de las organizaciones sociales, al dar respuesta a una parte de los masivos problemas de empleo y de ingresos. En 2010 se produjo la fractura de la CTA.

La crisis de 2001 dio lugar al auge de los servicios y el desmantelamiento del ferrocarril lo que propició el fortalecimiento de los sindicatos de servicios (transporte y comercio) que respaldaron la gestión encabezada por Néstor Kirchner. Avanzada la posconvertibilidad y retomado cierto crecimiento de las actividades industriales, comienza a operar una doble fricción: a) entre la CGT (que pretende mayor presencia de representantes sindicales en las listas kirchneristas que concurren a las elecciones) y el gobierno y, b) dentro de la CGT (entre los sectores vinculados con Hugo Moyano y los que lidera Antonio Caló, representante de la Unión Obrera Metalúrgica). El primer foco de tensión se resolvió con la ruptura de las relaciones políticas entre la CGT moyanista y el

⁷ Ya que sólo una entidad obtiene dicho reconocimiento (ya sea en los niveles de rama, actividad, oficio o empresa).

kirchnerismo; el segundo no acaba de definirse puesto que si bien se produjo la escisión y creación a mediados de 2012 de la “CGT de los Trabajadores” bajo la dirección de Antonio Caló que finalmente desplazó a Hugo Moyano, los lineamientos internos no están claros y siguen las negociaciones de algunos sectores para reunificar la central.

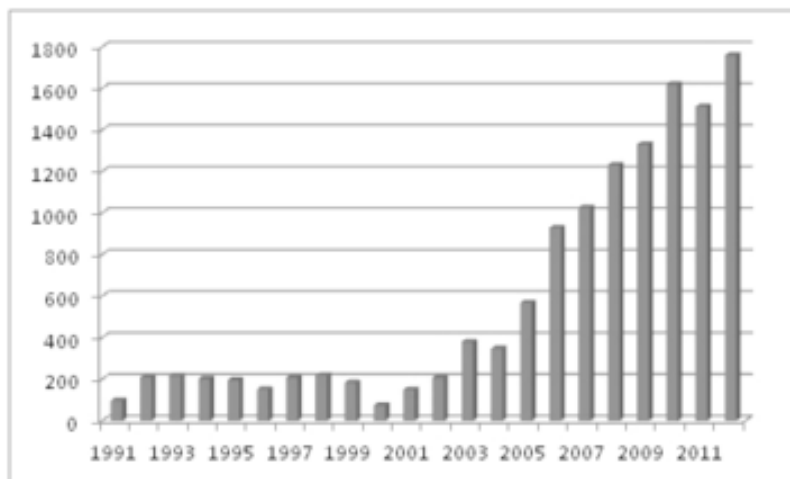
En segundo lugar, la complejización de los procesos productivos y el desmembramiento de la estructura industrial y de las grandes empresas del estado luego de las políticas neoliberales, dieron lugar a una disputa entre las organizaciones sindicales por la representación de los trabajadores. Se trata de trabajadores anteriormente representados por el sindicato de la actividad principal de la empresa y el sector que, al desmembrarse, individualiza las actividades secundarias (mantenimiento, limpieza, carga, logística, etc) y se producen los conflictos por encuadramiento sindical (por ejemplo, los conflictos entre Camioneros⁸ y, entre otros, el Sindicato de Comercio). El incremento de las disputas por el encuadramiento sindical está fuertemente asociado con los mayores beneficios directos e indirectos que obtienen los sindicatos fortalecidos durante el menemismo (Fernández Milmanda y Benes, 2010) que disputan la afiliación de trabajadores de otros sectores con menor capacidad reivindicativa. Se da una doble tensión donde los sindicatos más fuertes compiten exitosamente por la atracción de trabajadores de otros gremios y los trabajadores optan por la entidad que le otorga mayores beneficios, produciéndose una especie de concentración de afiliados en los sindicatos más fuertes y un debilitamiento progresivo de aquellas entidades que tienen dificultades para movilizar recursos.

En tercer lugar, debe remarcarse la presión que ejercen las organizaciones de base y/o comisiones de delegados por la representación de los trabajadores. A modo de ejemplo puede citarse el conflicto en Metrovías (entre los denominados “metrodelegados” y la UTA, dentro de ferroviarios con la Unión Ferroviaria y en algunas empresas industriales donde uno de los casos más significativos es Kraft).

En cuanto a los actores empresarios, a diferencia de las organizaciones sindicales que tienden a responder a una o dos centrales; aquellos negocian a varios niveles porque cuentan con espacios de representación diversos y complementarios que van desde la empresa a la cámara, los grupos de empresas, las asociaciones o las federaciones y, por último, las grandes corporaciones empresarias (IUA, AEA, SRA, CAC, etc) (Etchemendy, 2011). A los alineamientos formales se suman los agrupamientos informales y las estrategias de presión política directa. La fragmentación en la representación empresarial permite una mayor

⁸ Para un análisis más detallado de este conflicto ver Fernández Milmanda, Benes, 2010.

Gráfico 1. Convenios y acuerdos homologados. Total país, 1991-2012 (absolutos)



Fuente: SSPTyEL- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Ver gráficos en <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=4896>

versatilidad en la negociación y mayor libertad al momento de definir la lógica de la acción colectiva (Dossi, 2011; Lissin, 2009).

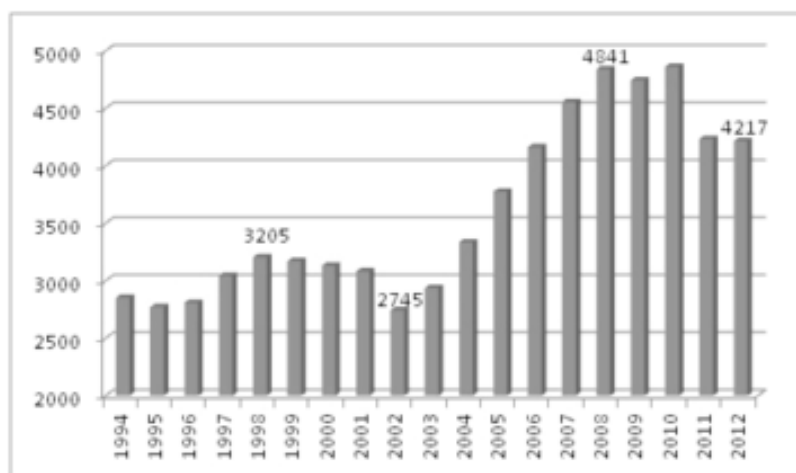
La evolución de la negociación colectiva

Tal como se enunció, la negociación colectiva puede analizarse a partir de tres grandes ejes: la incidencia, la cobertura y el grado de centralización.

Si analizamos el grado de incidencia se observa que en el período de la convertibilidad el promedio anual de convenios era de 176; mientras que en la posconvertibilidad es de 922 convenios (**gráfico 1**).

Los convenios y acuerdos homologados en 2012 son 1.760. Otra diferencia es que los convenios vigentes en los noventa, en general, lo hacían en virtud de la ultraactividad, en tanto que los posteriores a la devaluación lo hacen a través de renovación anual.

En cuanto a la cobertura, se tiene que el promedio de trabajadores alcanzados por la negociación era de poco menos de tres millones (2.998.280), mientras que entre 2001 y 2010 el promedio de trabajadores cubiertos es de poco menos de cuatro millones (3.904.300) con un comportamiento totalmente distinto entre una década y otra. La primera con fluctuaciones dentro de un nivel bajo de cobertura, y la segunda con

Gráfico 2. Trabajadores comprendidos en la negociación colectiva (en miles)

Fuente: SSPTyEL- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Ver gráficos en <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=4896>

un crecimiento sostenido hasta 2008 y una estabilización en la cifra a partir de dicho momento.

Para saber a quiénes alcanza la negociación colectiva debemos hacer algunas precisiones sobre el conjunto de los trabajadores. El esquema siguiente permite tener una idea de los trabajadores alcanzados por la negociación colectiva en el marco del conjunto de la población urbana.

En el **esquema 1** puede verse que el proceso de negociaciones colectivas involucra -aunque no totalmente- a la parte de los trabajadores asalariados que están registrados. Este colectivo comprende a poco más de cinco millones de trabajadores (el 56% del total de asalariados), de los cuales están cubiertos 4,2 millones de trabajadores (tal como se indicó en el **gráfico 2**). El trabajo no registrado comprende el 31,20% de los asalariados.

El empleo generado en la última década que implicó que los trabajadores asalariados pasen de alrededor de dos millones a nueve millones de personas en 2012, sumado al hecho de que esos sectores emergen de los procesos de lucha contra la exclusión a la que los había condenado el neoliberalismo y su crisis, le otorga características novedosas respecto de las tradicionales clases trabajadoras.

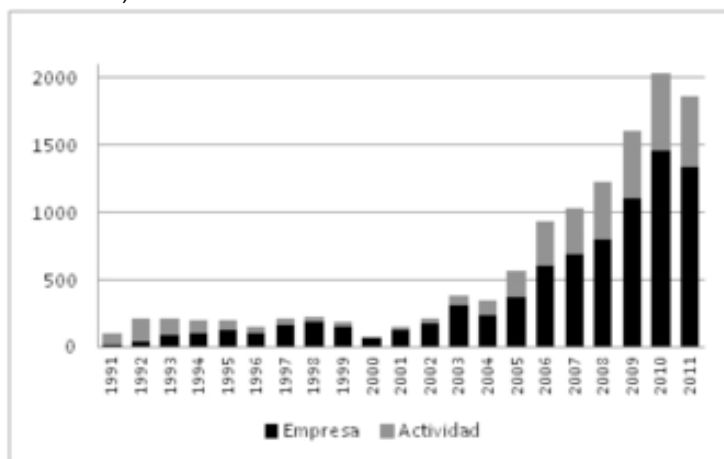
¿Cuál es el efecto de esta composición del mercado de trabajo sobre la negociación colectiva? El principal impacto es que presionan para modificar los términos de la representación sindical a partir de la ampliación y transformación de la base social de los sindicatos. En segundo

[illegible]

ugar, hay una parte de los trabajadores -formales e informales- que no está alcanzado por los beneficios de la negociación, lo que produce un retraso en los niveles salariales. De hecho, un rasgo que emerge en la posconvertibilidad es la aparición de trabajadores pobres, esto es, personas que teniendo un trabajo no pueden cubrir las necesidades básicas. La parte que queda excluida de los efectos de la negociación colectiva, pasa a tener que disputar un piso de ingresos que está dado por el Salario Mínimo Vital y Móvil⁹.

⁹ Para un análisis más detallado de este punto ver Etchemendy (2011).

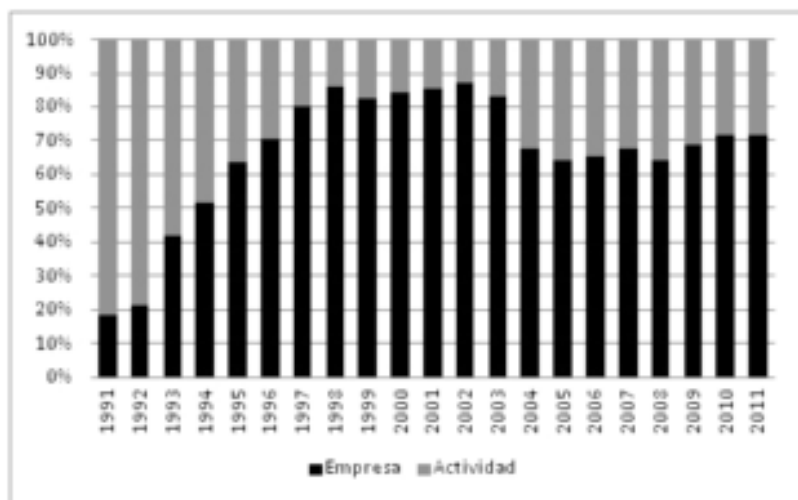
Gráfico 3. Negociaciones en los niveles de empresa y de actividad (absolutos, 1991-2011)



Fuente: SSPTyEL- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Ver gráficos en <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=4896>

El **gráfico 4** muestra el peso relativo según nivel de negociación (de empresa y de actividad). Se observa que la negociación por empresa en términos porcentuales crece sistemáticamente durante los noventa y se mantiene en torno del 80% de los convenios y acuerdos firmados hasta

Gráfico 4. Convenios de empresa y de actividad, 1991-2011 (%)



Fuente: SSPTyEL- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Ver gráficos en <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=4896>

el año 2004. En ese momento se aprueba la ley de Ordenamiento Laboral que da lugar al incremento en el número de convenios y en la importancia de la rama como ámbito de aplicación.

En función del grado de centralización, existe cierto consenso entre los analistas en la periodización de la negociación colectiva, a partir de tres etapas (Trajtenberg y otros, 2009):

- 1953 a 1988: caracterizada por la negociación centralizada en grandes sindicatos de actividad y cámaras empresarias de los sectores correspondientes. Se denomina a este período el “modelo paradigmático” de negociación (Bissio, 1998; Novick y Catalano, 1995; Novick y Trajtenberg, 2000).
- 1989- 2000: de negociación descentralizada (por empresa) en un marco de políticas neoliberales.
- 2001 a la actualidad: centralización intermedia con paulatino alejamiento de la descentralización.

Durante el período de convertibilidad se produjo el debilitamiento de los sindicatos, con fortalecimiento de las empresas y la conjunción de intereses empresarios y estatales. Dado que muchos acuerdos sobre salarios y condiciones laborales habían sido firmados antes del período de ajuste masivo y flexibilización laboral, muchos sindicatos prefirieron mantener esos convenios en lugar de negociar en el ambiente hostil de la reforma neoliberal (Novick, 2000; Marshall y Perelman, 2002).

Las características de la negociación en esta etapa han sido puntualizadas como: “a) una tendencia a realizar negociaciones por empresa, homogénea para casi todos los sectores; b) una dinámica que ya no dependía de “rondas”, tal como venía sucediendo en las décadas anteriores, cuando, mesas tripartitas mediante, distintos gobiernos convocaban de forma masiva y simultánea a las organizaciones sindicales y empresarias para renovar sus normas o salarios; c) un notable cambio en los contenidos de la negociación: emergió el proceso de trabajo como tema central y las dimensiones tecnológicas y organizativas del nivel de la empresa adquirieron una importancia creciente, a diferencia del modelo “histórico” que regulaba centralmente categorías ocupacionales, condiciones de trabajo, licencias y premios” (Novick, 2001).

En la primera etapa de la posconvertibilidad la negociación colectiva¹⁰ estuvo dirigida a conseguir el blanqueo de sumas percibidas, puesto que un porcentaje significativo de los salarios se componía de sumas no remunerativas otorgadas durante los años inmediatamente anteriores como respuesta inmediata a la crisis de ingresos de los trabajado-

¹⁰ Para un análisis detallado de la negociación colectiva en la etapa 2003-2008 ver Documento de Trabajo 9, Cenda, 2009.

res asalariados. A su vez, la principal fuente de aumentos salariales otorgados a partir de 2003 se dio mediante decretos que conminaban al pago de sumas fijas. A partir de 2006, los trabajadores registrados recuperaron los ingresos previos a la devaluación unido a una recomposición de la tasa de ganancia y los incrementos salariales pasan a estar impulsados casi exclusivamente por la negociación colectiva. No obstante se produce una individualización del salario donde una parte de los aumentos sigue atada a los aumentos de la productividad (incentivos o premios, adicionales por turno, turno americano, llamada, etc.) lo que debilita la negociación.

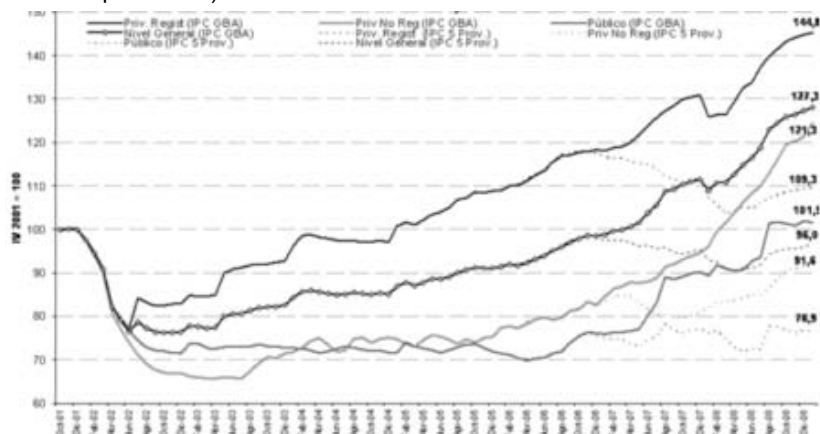
El gobierno contribuye a la elevación de los salarios y a cierta homogeneidad de los aumentos al fijar la “pauta salarial”. Dicha pauta está dada por los aumentos salariales que consiguen los sindicatos más representativos o efectivamente por los incrementos que el Estado acuerda en el sector público y en la paritaria docente, que sirven de patrón para los sectores más débiles. Los sectores de actividad con mayor capacidad de movilización de recursos (como por ejemplo, en este momento, camioneros, metalúrgicos o bancarios) tienden a superar la pauta. En efecto:

- en 2004 la pauta fue del 19,5% y los incrementos promediaron el 20%;
- en 2005 la pauta fue del 16% y se firmó en torno del 22%;
- en 2006 la pauta fue de 19% y se firmó por 27%;
- en 2008 la pauta fue de 15,5% y se firmó en 19,5%;
- en 2009 fue del 24% y se firmó en 29%;
- en 2011 fue del 25% y se firmó en 30% (donde algunos sectores llegaron al 35%);
- en 2012 fue del 18% y se firmaron en torno al 20% (claramente por debajo de los niveles inflacionarios y con gran disparidad por sectores); por último,
- en 2013 la pauta fue de 23%¹¹ y aún no se puede obtener un promedio de los aumentos efectivamente aprobados.

En relación con los aumentos nominales, corresponde analizar la evolución del salario real que, como rasgo principal, recuperó los niveles de la crisis en el año 2007. Un trabajo de Neffa (2012) analiza la evolución salarial en la posconvertibilidad, incorporando las dificultades asociadas

¹¹ Luz y Fuerza firmó una paritaria del 30% pero en tres etapas y en 18 meses, lo que le permite que los dos primeros aumentos comprendidos en 2013 (de 18% en enero y del 5% no acumulativo en junio) estén dentro de la pauta del 23%. El tercer tramo se aplica en enero de 2014.

Gráfico 5. Evolución del salario real (deflactado con IPC GBA y con el IPC de cinco provincias)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Dirección General de Estadística y Censos de La Pampa, Instituto Provincial de Estadística y Censos de Misiones (IIPEC), Dirección General de Estadística y Censos de Chubut (DGEyC), Dirección de Estadísticas y Censos de Entre Ríos y Dirección Provincial de Estadística y Censos de Neuquén. Ver gráficos en <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=4896>

con los índices de precios que introdujo la intervención del INDEC. El **gráfico 5** muestra la evolución del salario real en tres categorías de trabajadores: los trabajadores privados (registrados y no registrados) y los trabajadores del sector público entre 2001 y 2008, según el Índice de Precios al Consumidor elaborado por el INDEC para el GBA y el promedio simple de los Índices de 5 provincias.

El gráfico muestra la caída del salario real en 2002 tras la devaluación y la lenta recuperación. “En segundo lugar, se pone en evidencia el impacto de la inflación desde 2007 (cuando el salario del sector privado registrado alcanza el nivel del último trimestre de 2001) que frena el crecimiento de los salarios reales. En tercer lugar, se puede observar que la brecha entre los índices se genera y se intensifica a partir del año 2007, cuando se modifica la metodología del INDEC para el GBA. La misma es cuestionada por investigadores y especialistas porque reduce sensiblemente el impacto de la inflación, lo cual tiene implicancias para la estimación oficial de las tasas de pobreza y de indigencia (reduciéndolas) así como de los salarios reales de las tres categorías de la relación salarial (aumentándolos). Si el mismo cálculo del salario se hace con el equivalente en dólares al tipo de cambio oficial según el BCRA, resulta que sólo el salario privado registrado logró en 2008 superar el nivel previo al colapso de la convertibilidad, quedando las otras dos categorías muy por debajo” (Neffa, 2012).

Puede aducirse que al cambio cualitativo que se produjo en el proceso de negociación salarial, no le siguió una recuperación tan significativa en los niveles salariales en términos reales.

Los avances y las limitaciones de la negociación

Es obligado reconocer una serie de logros del proceso de negociación ocurridos en los últimos diez años.

Una característica innegable de la negociación durante esta etapa es que tiene continuidad desde 2003. Con anterioridad el proceso -aun bajo regímenes democráticos- se suspendía a la menor eventualidad. Una segunda característica es que los salarios se ajustan libremente, con vigencia de un parámetro (la pauta salarial) pero que no tienen techo fijado. En tercer lugar, hay libertad para definir los contenidos de la negociación.

En tanto, las limitaciones de la negociación están asociadas con diversos factores. En primer lugar, la existencia de más de un 30% de trabajadores no registrados, más un alto porcentaje de trabajadores registrados excluidos de los convenios, da como resultado que una parte significativa de los trabajadores no está alcanzada por los beneficios de la negociación. En la etapa de la sustitución de importaciones el proceso alcanzaba a la totalidad de los trabajadores. Si bien la cobertura ha ido aumentando en términos absolutos, en términos relativos hay una proporción significativa de trabajadores que ha estado excluida de los efectos de la negociación y que no parece que pueda ser incorporada en el corto plazo.

En segundo lugar, la falta de representación empresarial de las pymes y de las empresas del interior limita el efecto de los convenios colectivos en ciertos sectores de actividad y en las economías regionales. El sistema vigente tiene mecanismos para generar representación de pymes pero no funciona porque las grandes empresas se arrogan la representación de las primeras sin dar cuenta de las problemáticas particulares que aquejan a las firmas de menores dimensiones.

En tercer lugar, la legislación y la propia estructura de la negociación reconoce como interlocutores privilegiados a los actores menos democráticos del entramado sindical. Este hecho facilita los acuerdos de cúpula, resguarda el poder de presión de las principales entidades pero con el costo de no incrementar la base de trabajadores incorporados a la negociación que, se estima, se ubican en sectores y espacios de la actividad periféricos respecto de la composición nuclear de los sindicatos. La organización sindical en los lugares de trabajo ha mejorado

en los últimos años pero sigue siendo insuficiente (en 2008 sólo el 20% de las empresas tiene cuerpo de delegados en el lugar de trabajo).

En cuarto lugar, no se revierten los mecanismos de disminución salarial introducidos durante la convertibilidad vía, fundamentalmente, nuevas formas de contratación. Si bien hay regulaciones que permiten aplicar las condiciones de convenio a subcontratados, contratados por tiempo determinado y tercerizados, ello no ocurre. Además, se mantienen mecanismos que permiten la intensificación de los niveles de explotación de los trabajadores; por ejemplo: a) extender la jornada de trabajo sin pagar horas extras; b) ejercer la movilidad entre tareas da lugar a la suplencia de puestos de categorías más altas sin modificar la estructura de categorías¹²; por último, c) la promoción desplaza el criterio de antigüedad por el de competencia integral como mecanismo de disciplinamiento.

En cuanto al contenido de la negociación, sigue estando muy asociado con la cuestión salarial. Este hecho tiene dos impactos directos: por un lado, intenta mantener los niveles salariales recuperando el efecto de la inflación pasada sobre los mismos; pero al trasladarse los incrementos a los precios, se alienta el sostenimiento de altos niveles de inflación que pesarán sobre las negociaciones del año siguiente.

Una observación más general sobre la negociación es la falta de una mirada de conjunto por parte de los actores centrales sobre el papel que cumple el salario en la estructura de los precios generales de la economía. En este punto, entre los contenidos de la negociación podrían incluirse preocupaciones en cuanto a estrategias de control de precios, condicionamientos al empresariado que impidan que los aumentos salariales se trasladen directamente a los precios e introducir la preocupación por la regulación de los precios generales. De resultas, parecería funcionar eficazmente desde 2003 la negociación entre el trabajo y el capital pero falta un acuerdo extensivo entre trabajadores, empresarios y Estado que impida la traslación directa de los costos (donde se incluye el costo laboral) a los precios. Un acuerdo de estas características impediría uno de los factores que da lugar a los aumentos generalizados de precios.

La falta de estos mecanismos reguladores al interior de la estructura de la negociación, obliga al Estado a intervenir en la cuestión. En el presente año el gobierno a través del Secretario de Comercio Interior acordó con éxito una serie de precios máximos con los supermercados

¹² La polivalencia utilizada de esta manera dejó de ser una herramienta de formación para pasar a ser utilizada unilateralmente por el patrón como herramienta de sobreexplotación.



con el fin de generar cierta estabilidad durante el proceso de negociación. Esto otorgó alguna previsibilidad en el corto plazo, pero no garantiza el sostenimiento de los acuerdos de precios en el mediano o largo plazos.

Finalmente, el énfasis en la cuestión salarial descuida otras exigencias como: i) la progresividad de la mejora de las condiciones laborales, ii) la sostenida incorporación de mujeres a la representación de la fuerza de trabajo y de las demandas propias de este colectivo; iii) la incorporación de los trabajadores no registrados a la negociación; iv) la preocupación por la incorporación de trabajadores desocupados al mercado laboral. En principio el arco de reivindicaciones, no tiene limitaciones temáticas, por lo que la profundización y la complejización de las demandas debería ser una preocupación permanente de los actores de la negociación.

A modo de cierre

La negociación colectiva ha sido y es una herramienta sumamente eficaz para determinar la distribución del ingreso entre trabajadores y empresarios, así como puede convertirse en una de las modalidades de democratización de los lugares de trabajo. No obstante, por sí misma no basta para producir ninguno de los efectos mencionados.

Es necesario dotar de nuevos contenidos que avancen sobre las principales falencias o insuficiencias del mercado de trabajo, de las estructuras representativas de los actores e, incluso, del papel que le cabe al Estado para profundizar los procesos de distribución progresiva del ingreso.

Bibliografía

- Anigstein, C. (2012): “La revitalización de la negociación colectiva en Argentina y sus controversias”. Ponencia presentada a las VII Jornadas de Sociología UNGS.
- Basualdo, V. (2008): “Los delegados y las comisiones internas en la historia argentina. Una mirada de largo plazo desde sus orígenes hasta la actualidad”. DGB Bildungswerk; Friedrich Ebert Stiftung; CTA, Fetia; Buenos Aires.
- Campos, L. (2008): Estado y sindicatos: un análisis de sus relaciones a partir de los mecanismos de regulación y la conformación de la estructura sindical en Argentina (1943 – 1988). Tesis de maestría presentada en la Maestría en Economía Política de la FLACSO.
- Cenda (2009): “La situación de los trabajadores en Argentina frente a la crisis económica actual”, Luis Campos, Ana Laura Fernández, Mariana González, Federico Marongiu y Marcela Sacavini. Documento de Trabajo 11, Serie Tendencias de la Economía Actual, septiembre.
- Ciampa, G.; Recalde, H.; Recalde, M. (2005): “Una nueva ley laboral: ley 25877”. Ed. Corregidor, Buenos Aires.
- Dossi, M. (2009), “La acción colectiva de la Unión Industrial Argentina en el período 1989-2002. Un análisis desde su dinámica organizativa-institucional”, en Documentos de Investigación Social, Publicación Electrónica, 10, IDAES/UNSAM.
- Etchemendy, S. (2011): “El Diálogo Social y las Relaciones Laborales en Argentina 2003-2010. Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada” en Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. 1a ed. OIT, Buenos Aires.
- Etchemendy, S.; Berins Collier, R. (2007): “Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007)”, en *Politics and Society*, Vol. 35, 3, septiembre de 2007.

- Fernández Milmanda, B.; Benes, E. (2010): "Moderación reivindicativa en el nuevo contexto macroeconómico post 2001: el caso del sindicato de comercio (Argentina 2003-2007)". *Revista SAAP* vol.4 2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires jul./dic.
- Gaudio, R. y Pilone, J. (1983), "El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de la modernización industrial en Argentina, 1935-1943", *Desarrollo Económico*, vol. 23, 50, julio-septiembre 1983.
- Gernigon, B.; Odero, A. y Guido, H. (1999): "Principios de la OIT sobre la negociación colectiva". Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.
- González, M. L. (2001): "El movimiento sindical en Argentina ante las transformaciones en el mundo del trabajo", *Revista Enoikos*, marzo de 2001.
- Lissin, L. (2009), "Acción colectiva empresaria ¿Homogeneidad dada o construida? Un análisis a la luz del estudio de las corporaciones empresarias en la crisis del 2001", en Documentos de Investigación Social, Publicación Electrónica, 3, IDAES-UNSAM.
- Murillo, M.V. (1997): "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem", *Desarrollo Económico* 147, IDES, Buenos Aires.
- Neffa, J. (2012): "La evolución de la relación salarial durante la post convertibilidad" en *Revue de la Régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*. Vol. 11. Maison des Sciences de l'Homme. Paris Nord. París. Consultado en <http://regulation.revues.org/9695>, en marzo de 2013.
- Novick, M. (2001): "Nuevas reglas de juego en la Argentina, competitividad y actores sindicales" en De la Garza Toledo, E. (comp.) *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*. CLACSO, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional. Buenos Aires.
- OIT (1985): "Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, 1919-1984". Ginebra.
- OIT (2013): "Diálogo Social". <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/cb.htm>.
- Orsatti, A. (1999): "Formación sindical en Argentina", OIT 118, Santiago de Chile.
- Palomino, H. (2005): "Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales" en Suriano, Juan (Director). *Dictadura y democracia (1976-2001)*. Tomo X, Nueva Historia Argentina, Sudamericana. Buenos Aires, pp. 378-439.
- Trajtemberg, D.; Medwid, B.; Senén González, C. (2009): "Los determinantes de la negociación colectiva en la Argentina. Debates teóricos y evidencias empíricas". SSPTyEL, Ministerio de Trabajo. En http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_09_01.pdf.

Enfoques

Del *lulismo* a las manifestaciones: una década de gobiernos del PT en el Brasil

*Ariel Alejandro Goldstein**

Este trabajo se propone realizar una revisión de los acontecimientos relevantes del período que abarca los 10 años de gobiernos del PT, en diálogo con la bibliografía que analiza los dos gobiernos de Lula (2003-2010). Una vez realizada esta revisión, presentaremos un análisis de las perspectivas del gobierno de Dilma Rousseff, finalizando con una reflexión, considerando los enfoques de distintos autores, relativa al significado y las consecuencias de las manifestaciones de junio de 2013, que alteraron lo que parecía hasta entonces una estable organización del escenario político brasileño.

El artículo sostiene que la crisis de representación de las elites políticas, así como las contradicciones del modelo de desarrollo brasileño fueron comprimidas durante el período 2003-2010, especialmente desde 2005, desde el liderazgo carismático de Lula como articulador por encima de esas contradicciones. Sin embargo, con el comienzo del mandato de Dilma en 2011, estas dificultades se visibilizaron frente a un nuevo escenario signado por la organización de la Copa del Mundo de 2014 y el estancamiento económico producto de la crisis internacional.

En definitiva, se sugiere que lo que estas recientes movilizaciones demuestran con sus demandas de transparencia y mayor participación, son los límites de un escenario donde el *lulismo* operaba como sutura populista hegemónica, tanto de las contradicciones del desarrollo brasileño, como de la crisis de representación entre la elites políticas y la ciudadanía que vive el país.

Palabras clave: *Lulismo* - Partido de los Trabajadores (PT) - Lula - Dilma Rouseff
Movilizaciones - Brasil

* Sociólogo FSOC- UBA. Becario del Conicet de Posgrado sobre "Medios y política en Brasil durante el primer gobierno de Lula da Silva (2003-2006)" en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (lealc, FSOC UBA). Agradezco al profesor Mario Toer por los valiosos comentarios y sugerencias que ha realizado respecto de este artículo.

From *lulismo* to the demonstrations: a decade of PT governments in Brazil

The aim of this work is to review the most important events that took place during the ten years of PT governments, taking into consideration the bibliography which analyses Lula's two rules (2003-2010). Next, we will present an analysis of Dilma Rousseff's government perspectives, concluding with a reflection -which will consider the approaches of different authors-, on the meaning and the consequences of the demonstration of June 2013, that changed what seemed to be a stable organization of the political scene. The article argues that the crisis of representation of the political elites, as well as the contradictions of the Brazilian model of development, were compressed during the period 2003-2010, specially since 2005, by Lula's charismatic leadership, which acted articulating those contradictions. However, with the beginning of Dilma's rule in 2011, these difficulties gained visibility in a new scenario characterized by the 2014 World Cup's organization and the economic stagnation which resulted of the international crisis. In conclusion, we suggest that these recent demonstrations, with their demands of transparency and more participation, showed the limits of a scenario where the *lulismo* operated as an hegemonic populist suture of the contradictions of the Brazilian model of development and the country's crisis of representation between the political elites and the citizenship.

Keywords: *Lulismo* – Workers Party (PT) – Lula – Dilma Rousseff – Demonstrations – Brazil

Fecha de recepción: agosto de 2013

Fecha de aceptación: agosto de 2013

En una reciente reflexión en el XIX Encuentro del Foro de San Pablo, el expresidente Lula señalaba que “el poder es una cosa mágica (...) existe la tendencia de que cuando se llega al poder, el pueblo que antes aparecía bonito y extraordinario, ya no lo es”.¹

El cumplimiento de diez años de gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) merece una revisión analítica que aspire a una comprensión de las posibilidades y los límites que se han abierto a partir de las políticas implementadas. En la transición desde la resistencia contra la dictadura hacia el gobierno federal, uno de los mayores desafíos que el PT ha tenido que enfrentar ha sido el tránsito en su identidad político-ideológica, inicialmente constituida en la lucha contra el poder establecido para, a partir de 2003, pasar a la de administrador del poder político.

El PT nació hacia fines de la dictadura como una fuerza antisistémica, defensora de la autonomía de los movimientos sociales, así como crítica de las experiencias de lo que se entendía como *populismo desarrollista* (Avritzer, 2004). La oposición al varguismo provenía de una crítica de las alianzas establecidas durante el ciclo “getulista” iniciado en 1930 (Lamounier, 2005), que culminarían en el golpe de 1964, que termina entonces con el gobierno de Joao Goulart. La constitución del PT como fuerza política pretendía instalarse como una opción transformadora, cuestionadora del sistema político instituido y de las tradiciones que habían incidido en el campo popular. Es por ello que un elemento importante en la identidad petista suponía la “ética en la política” (Secco, 2011) y la denuncia de la corrupción del sistema de partidos existente. Su carácter antisistémico implicaba una oposición a la resolución por pactos entre élites que habían caracterizado los momentos trascendentes de la historia política brasileña.

Con el paso de los años, particularmente desde la derrota de Lula en 1989 por escaso margen en segunda vuelta frente a Fernando Collor de Mello, así como las otras dos derrotas posteriores de 1994 y 1998 frente a Fernando Henrique Cardoso, el PT fue comprendiendo, especialmente bajo la presidencia partidaria de José Dirceu (Secco, 2011; Anderson, 2011), la necesidad de producir una flexibilización de sus alianzas políticas y una moderación político-ideológica para alcanzar el poder político. Luego de la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2002, frente a la importante aspiración de cambio en el electorado respecto de las directivas que habían signado la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, la segunda vuelta produce una polariza-

¹ “Lula: ‘los partidos de izquierda se han quedado viejos’” en *El País*, 05/08/2013. Consultado: 06/08/2013. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/05/actualidad/1375656267_479443.html

ción entre las candidaturas de Luis Inácio “Lula” da Silva (PT) y José Serra (PSDB). El resultado cristalizó la amplia expectativa social de cambio en la figura de Lula, que triunfó con el 61% de los votos (Almeida, 2010).

La capacidad del núcleo de campaña de Lula para esbozar una propuesta del “cambio como continuidad”, diferenciada de un “cambio como ruptura” (Panizza, 2004), considerando el rechazo que produciría en el electorado una ruptura con la ortodoxia económica -en vistas de la adhesión de los sectores populares brasileños a la estabilidad del orden económico (Singer, 2009)-, le permitió el triunfo electoral, frente a la incapacidad de Serra de construir una fórmula viable de identificación (Panizza, 2004).

La ansiada victoria se produjo en octubre de 2002, en una coalición que incluía partidos como el Partido Liberal (PL) del vicepresidente José Alencar, que a duras penas se correspondían con las expectativas de cambio que el PT pretendía traducir desde el gobierno hacia la sociedad brasileña.

Según André Singer (2010), la historia del partido podría ser concebida en torno de la existencia de “dos almas”: el alma radical, que había tenido su “nacimiento” en el paulista Colegio de Sion a fines de los años '70, y el alma pragmática, que tendría su origen en la convención partidaria de Anhembi, y culmina con la divulgación de la “Carta al Pueblo Brasileño” de 2002. Esta Carta pretendía traducir una apelación a distintos sectores sociales que compondrían la sustentabilidad del posterior gobierno lulista, como señala Panizza (2004):

“Para abordar estos dilemas estratégicos el discurso electoral de Lula debía alcanzar tres direcciones distintas. Primero, tenía que tranquilizar a los partidarios del PT de que seguía comprometido con el proyecto histórico de cambio radical del partido, como era expresado en numerosos documentos partidarios, incluyendo las resoluciones de los congresos del PT más recientes. Segundo, tenía que convencer a la mayoría del electorado, que lo había rechazado en las tres elecciones previas, de que sería confiable en la presidencia y de que el PT podría introducir cambios significativos sin echar por tierra los beneficios políticos y económicos obtenidos durante las presidencias de Cardoso. Tercero, tenía que tranquilizar a los agentes económicos (los mercados) de que no perjudicaría sus intereses fundamentales, para que éstos no precipitaran una crisis financiera retirando sus capitales del país.” (Panizza, 2004; 473).

La llegada del partido al poder demostraría las dificultades de traducción de las aspiraciones transformadoras desde el gobierno, un aspecto que, en referencia a su implementación, no había sido elaborado de forma suficiente en el nivel partidario según quien fue presidente del PT durante ese período, José Genoíno: “No adecuamos el PT a los nuevos

desafíos que se presentaron a partir de la victoria en 2002. Y, como muchos de sus cuadros históricos asumieron tareas en el gobierno, el partido se enflaqueció en su capacidad dirigente”.² En este mismo sentido, Fortes y French (2012), señalan

“Así, cuando la estrategia electoral para las elecciones presidenciales de 2002 fue definida, el PT era más fuerte en el campo institucional, pero más débil en su base orgánica, escenario agravado por la ‘fuga de cerebros’ de los movimientos sociales hacia dentro de la administración pública. El partido había sido capaz de tornarse un actor de la política nacional, una alternativa viable de poder, pero sabía que no podría contar con una nueva onda de activismo para impulsar su victoria en el cuarto intento de conquista de la presidencia de la República. Era evidente que un arco de alianzas más amplio se tornaba necesario, y el PT se aproximó al pequeño Partido Liberal de centroderecha para obtener al candidato a la vicepresidencia José Alencar.” (205)

Estos señalamientos constituyen el marco en el cual se desarrolla nuestra indagación, que tiene como propósito evaluar los límites y las posibilidades que se han generado en esta década de gobiernos petistas en el poder político. Para ello, el artículo se propone realizar una revisión de los acontecimientos relevantes del período que abarca los 10 años de gobiernos del PT, en diálogo con la bibliografía que analiza los dos gobiernos de Lula (2003-2010). Una vez realizada esta revisión, presentaremos un análisis de las perspectivas del gobierno de Dilma Rousseff, finalizando con una reflexión que, considerando los enfoques de distintos autores, aspira a comprender las características principales y las consecuencias de las manifestaciones de junio de 2013, que alteraron lo que parecía hasta entonces una estable organización del escenario político brasileño.

Los gobiernos de Lula (2003-2010): el *mensalão*, la reelección y la consolidación del liderazgo *lulista*

El comienzo del primer gobierno de Lula estuvo marcado por el debate en torno de la Reforma de la Jubilación, que resultó una de las más importantes coyunturas críticas o “momentos traumáticos” (Sader, 2010) que se desarrollaron durante este gobierno, al implicar el primer acontecimiento donde se expresaron en intensidad las contradicciones del proceso político brasileño. El comienzo de la presidencia de Lula se inició con tensiones al interior del *Partido dos Trabalhadores*, entre la tendencia del campo mayoritario, hegemónica al interior del PT, y las tendencias del ala izquierda del partido. Las diferencias habían comenzado previamente con la publicación de la “Carta al Pueblo Brasileño”

² “Errores y salidas”, *O Estado de São Paulo*, 16/07/2005.

en el contexto previo a las elecciones de 2002, en la cual Lula se comprometía a respetar los compromisos de estabilidad macroeconómica que heredaría del presidente saliente Cardoso. En este sentido, señalan Singer y Sader:

“El poder de compra del salario mínimo fue prácticamente congelado en 2003 y 2004. Para completar el paquete, el 30 de abril de 2003 el Presidente bajó la rampa del Planalto frente a una extensa comitiva para entregar personalmente al Congreso un proyecto con la conservadora reforma de la Jubilación Social. Entre otras cosas, la PEC (Propuesta de Enmienda a la Constitución) 40 acababa con la jubilación integral de los futuros servidores públicos.” (Singer, 2012; 10).

“De forma coherente con la Carta a los Brasileños, Lula (...) promovió una reforma regresiva de la jubilación y una inocua reforma tributaria, con la expectativa de tranquilizar a los inversores y generar un regreso de las inversiones.

El carácter conservador de esas medidas y la falta de una mayoría en el Congreso llevaron a las dos mayores crisis que marcaron el gobierno Lula en sus primeros años, una de ellas por la izquierda, la otra por la derecha. La primera de ellas fue protagonizada por sectores de los movimientos sociales y del propio PT contra la reforma de la jubilación y las medidas económicas conservadoras, que culminó con la salida de sectores del PT.” (Sader, 2013; 140).

A partir del ingreso al Congreso, en mayo de 2003, del proyecto de Reforma de la Jubilación, emergieron las tensiones al interior del PT entre la dirección partidaria y las tendencias de izquierda del partido, representadas estas últimas por la resistencia exhibida por parte de los diputados Joao Batista de Araújo (Babá) (PA), Luciana Genro (RS), Joao Fontes (SE) y especialmente de la senadora Heloísa Helena (AL) a acatar las resoluciones partidarias referidas a votar en favor de la Reforma de la Jubilación.

Esta reforma, conocida como *Reforma da Previdência*, suponía -en el contexto de crisis económica en que se encontraba el Brasil en 2003- la pretensión de establecer recortes a los beneficios de jubilación integral de los que gozaban funcionarios y empleados públicos, que les permitían recibir una jubilación equivalente al salario percibido como funcionarios. Los parlamentarios petistas disidentes participaron de manifestaciones en contra de la reforma y expresaron públicamente sus opiniones adversas al gobierno, por lo cual fueron acusados de “indisciplina partidaria”. Estos acontecimientos derivaron hacia la Comisión de Ética del partido, que analizó la expulsión de los parlamentarios.

El conflicto principal en este primer año parecía desarrollarse al interior del propio partido gobernante entre los sectores de la izquierda petista, que exigían una radicalización del proceso político a partir del debate sobre la autonomía del Banco Central, y los sectores del llamado “campo mayoritario” del partido, identificados con el centro partidario. La

discusión económica constituía el centro de la escena, ya que había sectores que cuestionaban la aplicación de las políticas ortodoxas por parte de un sector del gobierno brasileño representado por el ministro de Economía Antonio Palocci y Henrique Meirelles, presidente del Banco Central.

El desarrollo de estos conflictos iniciales se dirimió con la expulsión de varios dirigentes pertenecientes a la izquierda partidaria³, dadas las tensiones que comenzaron a producirse con motivo de la votación de la Reforma en el parlamento. La Reforma contó en la votación con el apoyo de siete parlamentarios del PFL y seis del PSDB. De este modo, el 27 de noviembre, el texto principal de la reforma fue aprobado en el Senado con 13 votos de la oposición⁴. Esto reflejaba que, a diferencia de las tensiones que atravesaban el propio campo del partido de gobierno, el PSDB sostenía una tibia aprobación respecto del rumbo económico continuista desarrollado durante los primeros meses del gobierno Lula, en línea con su autoidentificación como “oposición constructiva”. En ocasión de la reforma de la jubilación, FHC declaró: “Estaba escuchando el discurso de Lula sobre las reformas (jubilatoria y tributaria). Parece escrito por mí”⁵.

Las acusaciones de corrupción contra el gobierno petista comenzaron en febrero de 2004, con el involucramiento de Waldomiro Diniz -asesor de la Casa Civil y cercano a José Dirceu- en relaciones con Carlos Cachoeira⁶, un sujeto ligado con el juego ilegal.

Si bien la cuestión ética desde un comienzo fue uno de los aspectos a partir de los cuales el PSDB construyó su oposición al gobierno petista, el escándalo de Waldomiro Diniz, y luego más profundamente el *mensalão*, fueron transformando el discurso de la ética en una “ideología comodín” (Zertal, 2010), aplicable a todas las circunstancias, para criticar y desacreditar las posiciones gubernamentales conforme se acercaban las elecciones de 2006.

Desde el comienzo de su mandato, este gobierno se encontró con una serie de restricciones político-institucionales que planteaban dificultades para cumplir con la serie desmedida de expectativas que su llegada al poder despertaba. El “presidencialismo de coalición” que caracteriza al

³ La expulsión en 2004 de ciertos dirigentes de la izquierda petista derivó en la formación del *PSOL -Partido Socialismo e Liberdade-* que se constituyó en oposición a lo que, desde esta perspectiva, se consideraba una renuncia del PT a su histórico horizonte socialista. Este partido presentó en las elecciones de 2006 la candidatura presidencial de la ex senadora petista Heloísa Helena, obteniendo el 6,85% de los votos.

⁴ *Folha de S. Paulo*, 27/10/2003.

⁵ Entrevista a Fernando Henrique Cardoso de *La Nación*, 10/07/2003.

⁶ Secco, Lincoln: *Historia do PT*, Ateliê Editorial, San Pablo, 2011. Pág. 213.

sistema político brasileño e implica un parlamento fragmentado (Amorim Neto, 2007) obligaba al PT, que había obtenido la presidencia pero no tenía mayoría en el Congreso, a establecer alianzas con partidos de centroderecha para asegurar la aprobación de leyes que le permitieran el ejercicio de la gobernabilidad. Para sortear estas dificultades el partido analizó, a principios del mandato, la posibilidad de componer una alianza con el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), ejemplo de lo que se denomina en el Brasil como un “partido fisiológico”: definido por el pragmatismo de preservar sus posiciones de poder en el Estado y obtener beneficios, ya que éste conservaba una importante proporción de los cargos en el Congreso. Sin embargo, prefirió finalmente conformar alianzas con partidos pequeños como el Partido Laborista Brasileño (PTB) y el Partido Liberal (PL). La crisis política del *mensalão* surgió justamente a partir de las tensiones que se produjeron al interior de esta heterogénea alianza que el PT había compuesto a nivel parlamentario. En mayo de 2005, la Revista *Veja* publicó la transcripción de un video donde se acusaba al diputado Roberto Jefferson del Partido Laborista Brasileño (PTB) de estar detrás del desvío de dinero en la empresa pública de Correos. El entonces diputado, que habría intuido que no recibiría en este contexto apoyo del Palacio del Planalto (Pilagallo, 2012), decidió en consecuencia realizar una serie de denuncias que tuvieron un efecto explosivo. En una entrevista el 6 de junio a la *Folha de S. Paulo*, acusó al PT de estar pagando una mensualidad a los parlamentarios de la base aliada a cambio de apoyo al gobierno de Lula en el Congreso. La conmoción que la denuncia de estos escándalos produjo en la opinión pública tuvo por efecto: una importante erosión del capital político del gobierno, un incremento en la polarización entre el gobierno y la oposición, así como la apertura de varias Comisiones Parlamentarias de Investigación (CPI) encargadas de investigar los acontecimientos en el Congreso.

Según la cobertura de los grandes medios sobre el tema y la visión de la oposición política, se trataba de la formación de una “banda criminal” que involucraba entre otros al Jefe de Gabinete José Dirceu, al presidente del PT José Genoino y el tesorero del partido Delúbio Soares, que coordinarían un esquema de financiamiento ilegal a través de la agencia de publicidad del empresario Marcos Valerio.

Según la versión defendida desde entonces por los dirigentes del PT, el hecho involucraba la existencia de una “caja dos” de recaudaciones para pagar deudas de campaña no contabilizadas de 2002 y 2004, práctica asumida de forma reiterada por varios partidos en la política brasileña.

Es preciso agregar que esto produjo al interior del PT una crisis interna que llevó al partido al borde de la fractura⁷ e impactó fuertemente en el nivel simbólico, dado que el partido había producido una *frontera ideológica*⁸ desde su fundación con respecto al resto del sistema partidario, al presentarse como defensor de la “ética en la política”.

La crisis del *mensalão*, que redujo la popularidad del presidente y, sobre todo, la propia del *Partido dos Trabalhadores*, radicalizó las posiciones de los líderes de oposición. Estos enfrentaron un dilema, relativo a su acción política, acerca de la conveniencia o no de fomentar un proceso de juzgamiento e *impeachment* a Lula. Sin embargo, la ausencia de capacidad de movilización opositora frente a la organización de las bases petistas, que fueron convocadas como parte del arsenal político del gobierno para sortear la crisis, dieron pauta a la oposición acerca de la inconveniencia de avanzar con la tesis del *impeachment*. Ante la caída de la popularidad presidencial en 2005, los líderes de oposición eligieron finalmente una táctica que implicaba, ante la cercanía de la campaña electoral, hacer “sangrar” al candidato oficial resquebrajando su popularidad, ya que según esta perspectiva, eso bastaría para derrotarlo en elecciones de 2006. El curso posterior de los acontecimientos mostraría la magnitud de ese error de cálculo político.

Finalmente, tras meses de crisis política, con la elección el 28 de septiembre de Aldo Rebelo de la coalición gubernamental (PC do B) como presidente de la Cámara de Diputados, se originó un contexto de mayor estabilidad para el gobierno brasileño.⁹

Posteriormente, las elecciones de 2006 resultarían un momento paradigmático, en tanto cristalizarían la disputa política existente entre el candidato del PSDB Geraldo Alckmin y la continuidad del proyecto petista representado por Lula. En este contexto generalizado de acusaciones de corrupción hacia el partido de gobierno, el PSDB eligió como candidato a la presidencia en 2006 a Geraldo Alckmin, quien se presentaba a sí mismo con el discurso de la “eficiencia” y la “transparencia” como valores constitutivos. Resulta un dato relevante acerca de la decisión programática del partido de constituir para las elecciones de 2006

⁷ Carta Capital, 20/07/2005, pág. 29.

⁸ Según Aboy Carlés, este concepto implica un proceso de diferenciación externa que introduce en una identidad política una ruptura con el pasado que la diferencia del resto de las fuerzas partidarias y redefine las características de quienes se encuentran en el interior y el exterior.

⁹ Una de las causas de la profundidad de la crisis se había producido por la elección de Severino Cavalcanti (Partido Progresista - PP) para la presidencia de la Cámara de Diputados (Secco, 2011), lo que generó el contexto para la instalación de las CPIs por parte de la oposición política.

a la cuestión de la corrupción en uno de los temas centrales de la agenda política (Goldstein, 2012).

Para estas elecciones, Lula apeló al clivaje Estado / privatizaciones, señalando las posibilidades, en caso de un triunfo de Alckmin, de un retorno de las privatizaciones realizadas durante el gobierno de FHC, así como criticando el carácter funcional del candidato tucano a los intereses más conservadores de la sociedad brasileña, como el Opus Dei. Por otra parte, señalaba que en caso de un triunfo del candidato del PSDB, correrían riesgo la continuidad de las políticas sociales implementadas durante su mandato -como el plan Bolsa Familia-. El candidato petista, a su vez, se presentaba como el defensor de una recuperación de la intervención estatal que tenía importantes efectos positivos para los sectores sociales de más baja renta (Goldstein y Comellini, 2012). En este contexto, a pesar de las acusaciones contra el gobierno, señala Sader (2013) que:

“Las inversiones en políticas sociales comenzaron a generar resultados, cambiando la base fundamental de apoyo social del gobierno para los sectores más pobres y para las regiones más relegadas del país. Frente a la posibilidad de que Lula desencadenara una gran movilización popular en defensa del gobierno y de su mandato, la oposición retrocedió y jugó todo en la posibilidad de sangrar al gobierno de los recursos en el Congreso y derrotarlo en las elecciones de 2006. Pero los efectos de las políticas sociales permitieron a Lula ser reelegido, consolidando un nuevo tipo de apoyo popular al gobierno, paralelo a la recuperación del crecimiento. Esa tendencia tuvo que ver directamente con el cambio del equipo económico del gobierno y de sus prioridades generales, que abandonó la orientación conservadora de la política económica, sustituyéndola por un modelo de desarrollo que articulaba estructuralmente crecimiento económico con políticas de distribución del ingreso.” (Sader, 2013; 140).

El período que va desde el *mensalão* de 2005 hasta las elecciones de 2006 demostró la capacidad de Lula para la construcción de un liderazgo a partir de lo que Panizza (2013) denomina como *intervenciones populistas*, por la vía del *lulismo* (Singer, 2009; 2012), anclado en el atomizado “subproletariado” del Nordeste, que había mejorado su existencia a partir de las políticas sociales y de desarrollo económico. Tal fue el modo en que esta fuerza política pudo resolver entonces la crisis de representación política, a través de un presidente que, por encima de los partidos y trazando un antagonismo débil entre el pueblo y las elites¹⁰, asumía la representación de los pobres que se sentían identificados con su liderazgo.

¹⁰ El 21 de junio, en su discurso en Luziania, Goiás, en la apertura del Congreso de la Unión Nacional de Cooperativas de Agricultura Familiar y Economía Solidaria, el presidente Lula señalaría: “Ellos no saben con quién se están metiendo. Voy a repe-

El segundo mandato de Lula (2007-2010), a diferencia del carácter experimental y dificultoso del primero, resultó una instancia de maduración de los resultados de las políticas sociales y el crecimiento económico, factores que contribuyeron a la consolidación del liderazgo del presidente, que finalizó el gobierno con el 80% de evaluación positiva por parte de los brasileños¹¹. Como señaló Anderson “el segundo mandato de Lula fue mucho más confiable que el primero. Ahora, él no era solamente el dueño indiscutible del afecto popular, en la condición de

tir aquí una cosa, que es lo siguiente: con la corrupción no se bromea. No se puede manchar el nombre de las personas, no se puede colocar a las personas desnudas delante de la sociedad, después no se prueba nada y nadie pide disculpas. Ya hemos visto esto a lo largo de la historia.” “Les digo una cosa, mis compañeros, lo digo todo el día, ya lo dije en la televisión, que es lo siguiente: soy hijo de una madre analfabeta y de un padre analfabeto. Mi madre murió sin saber escribir una ‘o’ con un vaso. Y ciertas cosas la gente no las aprende en la universidad, no se aprenden en la política, nosotros no las aprendemos en la calle, se aprenden dentro de la casa. Tener vergüenza en la cara se aprende dentro de la casa. Y, por lo tanto, ustedes nunca me van a ver nervioso ni enojado. No es ese mi papel, y ya tuve demasiados enojos. Yo ahora soy Presidente de la República. Yo, ahora... ¿Ustedes piensan que ellos no están incómodos porque yo estoy aquí sin corbata? Porque tienen un ritual, yo soy la negación del ritual histórico que fue creado en este país, pero no por mi ropa, porque yo hasta me visto mejor que mucha gente, sino por mi origen, de donde yo vine, eso es lo que hace la diferencia. Estar aquí con ustedes, haciendo lo que estamos haciendo, hace la diferencia, ¿saben por qué? Porque incomoda, incomoda a mucha gente. ¿Saben cuánta transferencia del ingreso hicimos en este poco tiempo que hemos estado en el gobierno? Son 17 billones de reales de transferencia de ingresos, dinero que sale de las arcas públicas y va hacia las manos del pueblo pobre de este país, que va para las manos de aquellos que nunca tuvieron dinero.” Como vemos, el estilo de comunicación popular lulista (Singer, 2012) planteaba una distinción política entre “pueblo/elites”. Al mismo tiempo que el discurso lulista apuesta por la despolarización (“no queremos dejar de atender los grandes proyectos”), señala como una prioridad la atención hacia los sectores populares. Este tipo de intervenciones populistas (Panizza, 2013) de Lula tienen la compleja pretensión de polarizar y despolarizar como parte de una misma operación, es decir, tensionar la comunidad en torno de clivajes como elites/pueblo, pero a la vez, descomprimir el conflicto, asegurando la coexistencia pacífica de los distintos grupos al interior de la comunidad política. En el nivel conceptual, retomamos un trabajo reciente de Panizza (2013), el cual concibe al populismo como “uno dentro de la variedad de discursos posibles que usan los políticos para establecer relaciones de identificación con sus audiencias. Esa es la razón por la cual utilizo el término de intervenciones populistas para señalar que el populismo refiere a una estrategia política en lugar de una persona o un líder” (Panizza, 2013; 128).

¹¹ “Avaliação positiva de governo Lula sobe para 80%—CNI/Ibope”, *O Estado de São Paulo*, 16/12/2010. Consultado: 05/08/2013. Disponible en: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,avaliacao-positiva-de-governo-lula-sobe-para-80-cniiboep,654410,0.htm>

primer presidente en conseguir un modesto bienestar para una gran parcela de su pueblo, sino que controlaba de forma completa su propia administración. Sus dos principales ministros se habían ido a casa.” (Anderson, 2011; 31).¹²

Durante este segundo gobierno se produjo, además, la consolidación de Lula como líder en el nivel externo, definida a partir de un alineamiento de relaciones Sur-Sur, priorizando la afinidad con los países latinoamericanos como premisa para la proyección del Brasil en el escenario internacional.¹³ En este sentido, desde Itamaraty se modeló una política externa heterodoxa respecto de los alineamientos trazados por las grandes potencias, valiendo de ejemplos las posiciones en torno del programa nuclear de Irán¹⁴ o el conflicto palestino-israelí.¹⁵ Otra importante definición diplomática -si bien no cumplió su propósito por la correlación de fuerzas existente en Honduras- resultó permitir al presidente Manuel Zelaya, destituido a partir de un golpe parlamentario en 2009, alojarse en la Embajada del Brasil en Tegucigalpa, con el propósito de dirigir la resistencia política al golpe de Estado. A pesar de que esta iniciativa no generó condiciones para una reversión de su destitución, escenificó la pretensión del Brasil de incidir en los conflictos regionales con definiciones diplomáticas autónomas respecto de las aspiraciones pretendidas por Washington.¹⁶ En este sentido, si bien estas directivas fueron apuntaladas en su segundo gobierno, en materia de política externa existió una importante continuidad entre ambos mandatos, manifestándose el nuevo alineamiento en política externa ya durante el primer gobierno de Lula, valiendo de ejemplo la colaboración brasileña para el rechazo a un Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) en Mar del Plata en 2005.

En materia económica, la apuesta del gobierno brasileño por el fortalecimiento del mercado interno desde una orientación keynesiana de

¹² En efecto, las acusaciones de haber tenido participación en escándalos de corrupción que sufrieron José Dirceu, que oficiaba como jefe de la Casa Civil y tenía una importante representación al interior del PT, así como Antonio Palocci, que resultaba ministro de Economía, reemplazado por Guido Mantega, le permitieron al presidente Lula un mayor margen de decisión en las directivas de su gobierno.

¹³ “Brasil, un gigante que por fin despierta” Entrevista a Marco Aurelio García por Silvio Caccia Bava y Dario Pignotti en *Le Monde Diplomatique*, noviembre de 2010.

¹⁴ “Lula apoya programa nuclear iraní ‘pacífico’” *BBC Mundo*, 23/11/2009. Consultado: 08/08/2013. Disponible: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/11/091123_2229_lula_iran_nuclear_irm.shtml

¹⁵ “Lula apoia Abbas contra o governo de Israel”, *Folha de S. Paulo*, 21/11/2009. Consultado: 08/08/2013. Disponible: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2111200901.htm>

¹⁶ Mario Wainfeld, “El eslabón más débil”, *Página/12*, 23/09/2009.

activación de la demanda resultó visible frente a la crisis internacional que comenzó en 2008-2009, a partir de las apelaciones de Lula a consumir para sortear la crisis económica.¹⁷ En este sentido, con la renuncia de Antonio Palocci, influyente ministro de Economía durante el primer gobierno, y su reemplazo por Guido Mantega en 2006, el gobierno asumió una orientación económica “que articulaba estructuralmente crecimiento económico con políticas de distribución del ingreso” (Sader, 2013) y amoldada a las expectativas históricas del partido (Fausto, 2012)

A pesar de estos avances significativos de los gobiernos de Lula, podemos señalar que ciertos signos manifestaban la existencia de contradicciones en el modelo de capitalismo desarrollista brasileño, quizá disimuladas, como señala Tales Ab'Saber, por la “hegemonía del pacto social realizado por la política de Lula, incluyendo ahí su cuerpo, centrado en la inclusión por el consumo”¹⁸. En este sentido, puntualizaba Singer:

“aunque sea un grave equívoco no reconocer que el gobierno Lula cumplió parte del programa histórico del partido al estimular un mercado interno de masas, es verdad que, desconectados de una postura anticapitalista, los beneficios materiales conquistados llevan agua para el molino de un estilo individualista de ascenso social, produciendo valores de éxito y competencia.” (Singer, 2010; 108).

En un sentido similar, Fortes y French capturaban el sentido contradictorio del proceso al señalar respecto de Lula que “su contribución para promover la autoestima de los dominados apela tanto al potencial de acción colectiva como al deseo de movilidad social individual” (2012; 214). Los desafíos generados por la naturaleza contradictoria del modelo de desarrollo capitalista brasileño se harían más visibles al concluir la presidencia de Lula y desarrollarse con aspiraciones de continuidad, aunque sin el liderazgo carismático propio de su antecesor, el mandato de Dilma Rousseff.

¹⁷ “Lula pede que brasileiros continuem consumindo com responsabilidade”, *O Globo*, 22/12/08. Consultado 05/08/2013. Disponible en <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL932658-5601,00-LULA+PEDE+QUE+BRASILEIROS+CONTINUEM+CONSUMINDO+COM+RESPONSABILIDADE.html>

¹⁸ Tales Ab'Saber “As manifestações e o direito a política” en *Folha de S. Paulo*, 24/06/2013,

El gobierno de Dilma: orientación técnico-administrativa y manifestaciones

Como hemos señalado en el apartado anterior, a partir de las elecciones de 2006 se produjo una resolución circunstancial vía *identificación populista* (Panizza, 2013) que equilibró en ese entonces el hiato de descontento ciudadano entre las elites políticas y la ciudadanía, generando un escenario de estabilidad que fue transferido a través del liderazgo carismático de Lula a su sucesora Dilma Rousseff en las elecciones de 2010.¹⁹

Dilma ingresó al gobierno desde su cargo como ministra de Minas y Energía en el primer mandato de Lula, destacándose por su capacidad técnica -a pesar de incorporarse al PT en 2001, proveniente del Partido Democrático Laborista (PDT) de Leonel Brizola- y su competencia para componer acuerdos público-privados en el sector eléctrico²⁰, lo que la llevó al importante cargo de Jefa de la Casa Civil, en reemplazo de José Dirceu a partir del estallido del *mensalão*. En este nuevo cargo, la economista habría garantizado de modo eficiente la implementación de los Programas de Aceleración del Crecimiento (PAC).²¹ Durante la campaña por las elecciones de 2010, a pesar de la intención de periódicos como *Folha de S. Paulo*, que intentaban desacreditar la imagen de la candidata a partir de deformar su actuación en grupos de resistencia durante la dictadura²², Rousseff consiguió vencer al candidato opositor del PSDB José Serra en segunda vuelta, con el 56% de los votos.

Durante 2011, su primer año de gobierno, la presidenta Dilma emprendió una importante iniciativa para prescindir de aquellos funcionarios que contaran con acusaciones de corrupción.²³ Con su impronta por la gestión y la transparencia institucional, imprimió a su gobierno un

¹⁹ "La victoria de Dilma Rousseff en la elección de octubre de 2010 mostró la vigencia del realineamiento y garantizó por lo menos cuatro años más de extensión del lulismo" (Singer, 2012; 169).

²⁰ Luiz Maklouf Carvalho "Mares nunca dantes navegados: A trajetória de Dilma Rousseff da prisão ao poder - e como ela se tornou a candidata do presidente Lula à sua sucessão", Revista *Piauí*, Edición 34, julio de 2009.

²¹ Creado en 2007, en el segundo mandato de Lula (2007-2010), el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) se originó con la pretensión de promover una recuperación del planeamiento y la ejecución de grandes obras de infraestructura social, urbana, logística y energética del país, contribuyendo para su desarrollo acelerado y sustentable. Consultado en <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>

²² Venício Lima, "A inquestionável partidização da imprensa", en *Carta Maior*, 25/01/2013.

²³ Esta iniciativa supuso el alejamiento de varios funcionarios que enfrentaban sospechas de corrupción: el ministro de Agricultura Wagner Rossi, dirigente del PMDB, que

perfil más administrativo y técnico, relegando en cierta medida la negociación política, generando reiteradas fricciones con el principal partido aliado en el nivel parlamentario, el PMDB, así como con otras fuerzas políticas de su coalición.²⁴ Como contraparte, la iniciativa de la presidenta de hacer renunciar a importantes funcionarios de su gobierno acusados de corrupción le generó una importante aprobación en la opinión pública, recuperando así cierto apoyo en sectores medios que se habían distanciado a partir de 2005 -y en los cuales el rechazo hacia Lula era más manifiesto-²⁵ como resulta visible en el **cuadro 1**.²⁶

se sumaba al ministro de la Presidencia, Antonio Palocci (PT) y el ministro de Transportes Alfredo Nascimento (PR). Las decisiones generaron tensiones al interior de la coalición de gobierno, principalmente respecto de las alianzas que mantiene el PT con el PMDB, que cuenta con el Vicepresidente Michel Temer y con una importante proporción de diputados y senadores.

²⁴ Fortes y French (2012) agregan que “en el primer año del gobierno Rousseff, también se asistió a la efervescencia en aquellos sectores de la fuerza de trabajo que todavía no se beneficiaron tan significativamente de las tendencias redistributivas más generales. Protestas y huelgas emergieron entre trabajadores del sector público estadual (en las áreas de salud, educación y seguridad) y también entre obreros empleados en grandes proyectos de construcción en varios lugares del país, ligados al PAC o a la preparación para la Copa del Mundo de 2014 y para las Olimpiadas de 2016.” (219)

²⁵ Pierre Ostiguy (2013) ha trabajado sobre la cuestión de la afectividad en los liderazgos “populistas” de América latina. En este sentido, distingue la utilidad de dos categorías superpuestas al clivaje ideológico de izquierda/derecha: lo “alto” y lo “bajo”. Lo “bajo” remite a la dimensión popular y afectiva de la política, como señala Ostiguy “el vínculo afectivo con la gente, en contraste con lo más abstracto o puramente programático. La dimensión sociocultural de este aspecto es lo que habitualmente se considera “popular”, por lo que aquí caben todas las manifestaciones de emociones, como la risa, el llanto e incluso declaraciones de amor. El “drama”, que lleva a la “fusión” entre el líder y la población.”. Esto último extraído de conferencia de Ostiguy, 2011. Disponible en: <http://www.cienciapolitica.uc.cl/index.php/component/content/article/101-profesor-ostiguy-presenta-un-adelanto-de-su-investigacion-sobre-argentina.html>. Desde esta perspectiva, no resulta difícil explicar la mayor identificación de los sectores medios brasileños con Dilma. A diferencia de Lula, Dilma hace primar por su origen social una dimensión “alta” de la política, ideológico formal y programática, frente al estilo “bajo” de Lula en términos de Ostiguy, que lo conecta afectivamente con el pueblo brasileño.

²⁶ El diputado de la tendencia Democracia Socialista de la izquierda petista Raúl Pont, señalaba en julio de 2011, “entre los años 2005 y 2006 perdimos el apoyo de los sindicatos del sector público y se ha disminuido nuestra presencia en los espacios de la universidad. Hoy se hace evidente una clara recuperación de nuestra fuerza en los sectores medios, particularmente entre los sectores universitarios, donde ha retornado parte de la militancia que participó en partidos que se dicen “a la izquierda” del PT.” Entrevista de Vicente Russo y Ariel Goldstein a Raúl Pont en *Iniciativa*, “En Brasil precisamos una reforma político-electoral para dar continuidad a las transformaciones en curso”, 07/10/2011. Consultado el 08/08/2013. Disponible en: <http://espacioiniciativa.com.ar/?p=4663>

Cuadro 1. Aprobación del gobierno de Dilma por ingresos (en %)

Fechas	Hasta 5 salarios mínimos	De 5 a 10 salarios mínimos	Más de 10 salarios mínimos
20 y 21 de marzo de 2013	65	57	67
6 y 7 de junio de 2013	58	50	43
27 y 28 de junio de 2013	33	25	21

Fuente: Elaboración de Singer (2013) sobre investigaciones de Datafolha.

Durante las elecciones municipales de 2012, el triunfo de Fernando Haddad en la elección por la alcaldía de San Pablo resultó un importante avance político para el PT, ya que la capital paulista había resultado un distrito donde históricamente habían dominado gobiernos de oposición, siendo un tradicional perímetro del opositor PSDB. Este triunfo alimentó el capital político de Lula, quien apostó personalmente por este candidato, involucrándose en su campaña electoral. A partir de entonces, se evidencia cierta crisis política e ideológica del PSDB, que oficiaba como principal oposición al gobierno brasileño.

Estabilizado este escenario de *identificación populista* (Panizza, 2013) y de imaginario desarrollista hasta principios de 2013, durante el mes de junio se producirán las masivas manifestaciones en las grandes ciudades y principales capitales estaduais brasileñas, las cuales evidenciaron la persistencia y ampliación de una disconformidad ciudadana con la corrupción y el carácter elitista que siguen caracterizando a la política brasileña²⁷, exigiéndose por parte de la ciudadanía una mayor participación en las decisiones políticas trascendentes.

En este sentido, en recientes artículos tanto Secco y David (2013) como Ridenti (2013), identifican una de las causas de las recientes manifestaciones en las contradicciones y exigencias que han generado estos años de crecimiento y desarrollo en los sectores medios, los cuales han incrementado sus expectativas por participar de la movilidad social ascendente o preservar los lugares conquistados históricamente en el nivel familiar²⁸:

“La clase media es una clase en tránsito. Como en un ómnibus, algunos quieren entrar. Pero a diferencia de un ómnibus lleno, muchos tienen miedo de descender. Sólo una pequeña parte cree que va a ascender rápidamente a la

²⁷ Elio Gáspari, “Franscisco bota fé no povo” en *Folha de S. Paulo*, 24/07/2013.

²⁸ Marcelo Ridenti, “Qué juventude é essa?”, en *Carta Maior*, 23/06/2013.

clase superior. Ahora, una clase en tránsito es una clase en trance. Ella es capaz de unir programas opuestos en un mismo movimiento. Ella puede oscilar para la izquierda y la derecha. En las manifestaciones de 2013 es posible que estuvieran jóvenes de la clase media tradicional con miedo de descender y jóvenes beneficiarios de las mejoras sociales provocadas por el Gobierno Lula. Estos quieren 'entrar en el ómnibus' porque sus expectativas subieron más que su condición social." (Secco y David, 2013).

"En todos los puntos de vista, hay algo de verdad y mistificación. El enigma comienza resolverse con la pregunta: ¿quien se lanza a las calles? Por lo que todo indica hasta el momento, son principalmente sectores de la juventud, hasta hace poco tenida como despolitizada, y que no deja de expresar las contradicciones de la sociedad.

Parece tratarse de una juventud sobre todo de los sectores medios, beneficiadas por cambios en los niveles de escolaridad, pero inseguras frente a sus consecuencias y con poca formación política.

En lo que se refiere a las expectativas, parece existir el temor de algunos de no poder mantener el nivel de vida de la familia y de otros de no ver realizado su esperado ascenso social." (Ridenti, 2013).

Las movilizaciones, que fueron protagonizadas especialmente por sectores medios (Secco, 2013)²⁹, evidenciaron percepciones ancladas en la sociedad y en estos sectores en particular, acerca de la clase política como una casta privilegiada, alejada de los reclamos sociales. El rechazo al Congreso como antro de corrupción y de los partidos políticos posee su historia desde el *impeachment* al presidente Collor de Melo en 1992, a lo cual contribuyó una importante movilización de grupos de la sociedad exigiendo su renuncia.

Según una de las encuestas de Datafolha realizada a los manifestantes de San Pablo, el 50% de éstos enumeraban a la corrupción como principal fuente de la movilización y el 27% se movilizaban contra los políticos.³⁰ De este modo, la corrupción aparecía como uno de los principales factores de la movilización detrás de la exigencia de reducción de las tarifas de transporte público.

Como hemos mencionado, el *mensalão* en 2005, que produjo la más dura crisis del gobierno Lula, así como su juzgamiento en 2012 por el Supremo Tribunal Federal (STF), constituyeron parte del clima previo a la manifestaciones en tanto acontecimientos que ahondaron la crisis de representación entre la ciudadanía y las elites políticas. Tanto los parti-

²⁹ Lincoln Secco, "La hegemonía tardía", en *Carta Maior*, 08/08/2013.

³⁰ 21/06/2013, "Corrupção é principal motivação de manifestantes em SP, diz Datafolha". Consultado 08/08/2013. Disponible: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1299344-corrupcao-e-principal-motivacao-de-manifestantes-em-sp-diz-datafolha.shtml>. Para esta investigación, fueron entrevistados 551 manifestantes en la Avenida Paulista.

dos políticos como el Congreso en el nivel de las instituciones, hace tiempo presentan bajos índices de credibilidad ciudadana.³¹

El escenario de organización del Mundial 2014, con la construcción de costosos estadios que deberían ajustarse al Patrón FIFA, transfiriéndose importantes recursos del Estado para su cumplimiento, evidenciaba su contraste con las condiciones cotidianas -déficits en transporte, salud y educación- experimentadas en las grandes ciudades, lo que resultaba una incongruencia con la narrativa del Brasil potencia, expresada desde los discursos de los dirigentes del gobierno (Sousa Santos, 2013)³². Estas condiciones resultaron el caldo de cultivo para la emergencia de un importante descontento ciudadano, que se produjo con motivo del anuncio de un aumento en el precio del transporte público por parte del gobernador de San Pablo Geraldo Alckmin (PSDB) y el intendente de San Pablo Fernando Haddad (PT).

Cuatro elementos que enumeraremos impiden soslayar el hecho de que un componente movilizador importante se relaciona con exigencias contra la clase política y la corrupción: a) el rechazo a la participación partidaria o identificaciones políticas en las movilizaciones, b) el origen de la movilización: espontánea, horizontal y convocada por el Movimiento Passe Livre (MPL) a través de las redes sociales, c) el ataque de los manifestantes contra las sedes de intendencias en San Pablo y otras instituciones públicas como el Palacio de Itamaraty en Brasilia y d) los manifestantes mencionaban como una importante causa de la protesta a la corrupción y los políticos, así como resultó el más elegido por los manifestantes en una encuesta como presidenciable, en un 30%, Joaquim Barbosa, quien fue presidente del Supremo Tribunal Federal (STF), y que juzgó a la cúpula petista acusada del *mensalão* en 2012.³³

³¹ Una reciente encuesta de Datafolha a manifestantes en San Pablo del 18/06/2013 señala: "Para el 65%, las redes sociales en Internet tienen mucho prestigio en la sociedad brasileña, mientras que 21% evalúan que tienen poco prestigio, y 8%, ningún prestigio. La parte de los que evalúan las redes sociales con mucho prestigio es mayor de quienes lo sostienen para la prensa (61%). En seguida, considerando solamente la categoría de mucho prestigio, aparecen la Iglesia Católica (35%), Fuerzas Armadas (27%), Iglesia Universal del Reino de Dios (28%), sindicato de trabajadores (20%), Poder Judicial, incluyendo jueces y promotores (20%), Presidencia de la República y ministerios (19%), partidos políticos (16%) y el Congreso Nacional, incluyendo diputados federales y senadores (12%)". Fuente: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/06/19/protestos-aumento-tarifa-ii.pdf>

³² Boaventura de Sousa Santos, "El precio del progreso", 22/06/2013, *Página/12*.

³³ "Barbosa é o preferido para presidência entre manifestantes da Paulista", Datafolha, 21/06/2013. Disponible en: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2013/06/1299241-barbosa-e-o-preferido-para-presidencia-entre-manifestantes-da-paulista.shtml>

A su vez, resultó evidente cómo este tipo de reclamo de los manifestantes era incentivado por los medios de comunicación, que dirigían el sentido de las protestas contra la clase política al denunciar su corrupción. A través de este procedimiento, volvían a restaurar su legitimidad ante la sociedad brasileña como agentes fiscalizadores de la política (Secco, 2011).

Estas protestas, si bien amplían los horizontes democráticos al participar de la esfera pública una ciudadanía activa y movilizada con demandas por una mayor presencia estatal, lo que no es común en el Brasil, poseen como característica una horizontalidad y heterogeneidad de demandas que aumentan las luchas por la apropiación de su sentido.³⁴

En su diagnóstico sobre las protestas, autores como Fonseca (2013)³⁵ y Ab'Saber (2013) han señalado que éstas representan el agotamiento del pacto social de conciliación de clases lulista. Como ya hemos mencionado, el pacto social lulista se constituyó como una composición desde arriba que recuperaba la centralidad del populismo en la política brasileña (Singer, 2009; 2012), el cual mejoró sustancialmente, aunque de forma gradual y conservadora, la vida de los sectores populares, por medio de programas sociales que garantizaban un círculo keynesiano de consumo, inversión y fortalecimiento del mercado interno por incremento de la capacidad adquisitiva de los sectores populares.

Ahora bien, el pacto se sostiene también con el apoyo de sindicalistas que manejan fondos de pensión, la parte burocratizada de la clase política y especialmente del PMDB, un partido que se beneficia de la continuidad del *statu-quo* y del esquema político de intercambios parlamentarios que incluyen fondos de origen oscuro. Este pacto social cuenta también con el apoyo de las corporaciones empresariales y las financieras que han obtenido ganancias considerables, a partir de tasas de interés favorables a la especulación, así como una política de atracción de inversiones externas. El *lulismo*, al tener que convalidar la reproducción del capitalismo financiero y pese a su afán desarrollista, resulta un “reformismo débil”, como señala Singer (2012). En este “pacto social” lulista, la clase media ocupa un lugar secundario y aquellos que la representan, el PSDB históricamente, han perdido competi-

³⁴ Emir Sader, “Primeiras reflexões”, *Carta Maior*, 20/06/2013.

³⁵ “se puede afirmar que las manifestaciones de junio/julio, aunque polifónicas, aparentemente apuntan para el agotamiento del pacto gradual y conservador articulado por el lulismo: por no enfrentar a los grandes poderes constituidos, por actuar apenas dentro de los marcos del sistema de poder y por no ‘radicalizar la democracia’”. Francisco Fonseca, “O esgotamento da aliança conservadora de classes”, en *Carta Maior*, 08/08/2013.

tividad electoral en los últimos 10 años. Esto en referencia a las tres elecciones presidenciales perdidas (2002, 2006, 2010) y las dificultades de Aécio Neves, candidato para 2014 del PSDB, para constituir una alternativa real de poder. El descontento de estos sectores, como vemos, encuentra escasos canales para su expresión política en el sistema de representación formal.

En este sentido, la irrupción de estas protestas podría llevarnos a considerar lo señalado por el expresidente Fernando Henrique Cardoso, respecto de que el sistema de alianzas conformado por el gobierno brasileño ha favorecido sobre todo a dos sectores: a los dos extremos de la pirámide, los sectores populares y las grandes empresas.³⁶ La clase media ha sido excluida de los beneficios estatales, así como resulta particularmente sensible al discurso contra la corrupción de los políticos difundido por los grandes medios de comunicación. Esto podría explicar parcialmente su fuerte presencia en estas protestas.

Como es sabido, la relación entre la sociedad y los partidos políticos es cambiante y no se traduce con flexibilidad de un espacio al otro. Deberemos observar esas transiciones con atención en los próximos meses para saber de qué modo estas protestas han alterado lo que parecía poco tiempo atrás una firme organización del escenario político-electoral brasileño.

Reflexiones finales: las perspectivas de los gobiernos petistas

En este artículo hemos pretendido realizar un balance de los principales acontecimientos políticos experimentados en estos diez años de gobiernos del PT. En este sentido, hemos podido reconocer, como ha señalado la Dirección Nacional del PT, que las manifestaciones sucedidas en el mes de junio son expresión tanto de los éxitos como de los límites de estos diez años de gobiernos petistas.³⁷

La crisis de representación existente en la sociedad, así como las contradicciones del modelo de desarrollo capitalista brasileño fueron comprimidas durante el período 2003-2010 y, especialmente a partir de 2005, de acuerdo con aquello que Singer (2012) denominó el *lulismo*, el liderazgo carismático de Lula como articulador por encima de los partidos, colocándose por encima de las diferencias y contradicciones de la sociedad brasileña, subordinándolas a la distinción entre el pueblo y las elites.

³⁶ 01/10/2006, "Voto por la democracia".

³⁷ Resolución sobre la situación política, Reunión de la Dirección Nacional del PT, 29/07/2013.

Sin embargo, con el comienzo del mandato de la presidenta Dilma Rousseff en 2011, asumiendo un perfil más técnico a diferencia del más político de Lula, más “alto” en los términos de Ostiguy (2013), y que proponía una continuidad del modelo económico, las contradicciones de éste último, así como la crisis de representación, asumieron una mayor visibilidad, produciéndose una importante irrupción del descontento social en este escenario, signado por la organización de la Copa del Mundo de 2014 y el estancamiento del crecimiento económico.³⁸

Luego de unos días de incertidumbre, Dilma declaró estar escuchando la “voz de las calles” e impulsó como respuesta una reforma política en el Congreso, capaz de terminar con el financiamiento privado de las campañas políticas que da origen a casos resonantes de corrupción como el *mensalão* de 2005, así como idónea para establecer una mayor vinculación entre las aspiraciones de la ciudadanía y el funcionamiento parlamentario. La reforma política forma parte de las aspiraciones del PT desde su llegada al gobierno en 2003. No obstante, su realización es impedida por las propias necesidades del gobierno de no entrar en tensión con el PMDB -que se resiste a la reforma- para sostener la integridad de su coalición política.

La apelación a la reforma, que cuenta con el apoyo del 85% de los brasileños³⁹, donde la heterogeneidad de las reivindicaciones de las protestas pueda ser dotada de un sentido capaz de incidir en el sistema político, podría suponer un avance en pos de reestructurar la conservadora configuración actual del orden brasileño. En este sentido, señala Lopes (2013):

“la lección general que se puede sacar es que el PT y las demás fuerzas organizadas de izquierda necesitan unirse al pueblo, convirtiendo esa expresión de insatisfacción y ese clamor por cambios en un punto de apoyo para el enfrentamiento victorioso de los poderes fácticos que todavía se hacen valer de distintas formas y obstruyen el avance de un proyecto democrático y popular capaz de responder efectivamente a las demandas históricas de millones de brasileños.”⁴⁰

En cierta medida, lo que estas movilizaciones demuestran con sus

³⁸ Fortes y French señalaban en un sentido similar “Si Lula superó todas esas contradicciones utilizando su carisma y su capacidad de negociación, los triunfos de Dilma residen más en su comprobada capacidad administrativa y de supervisión de la ejecución de las políticas gubernamentales” (2012; 221).

³⁹ “Pesquisa Ibope diz que 85% querem reforma política”, *O Globo*, 06/08/2013.

Consultado 08/08/2013. Disponible en:

<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/08/pesquisa-ibope-diz-que-85-querem-reforma-politica.html>

⁴⁰ Iole Lopes, “La izquierda no debe temer al pueblo en las calles”, *Nueva Sociedad*. Consultado 08/08/2013.

demandas de transparencia y mayor participación, son los límites del escenario caracterizado por el realineamiento electoral en los términos de “pueblo/elites”, que permitió la conformación del *lulismo* como sutura populista hegemónica, tanto de las contradicciones del desarrollo brasileño, como de la crisis de representación entre las elites políticas y la ciudadanía que vive el país. Nuevas formas participativas deberán ser propuestas desde el gobierno brasileño, habilitando una mayor profundidad del ciclo reformista, que ha sido la marca de los gobiernos petistas en estos últimos diez años.

Bibliografía

- Ab'Saber, Tales (2013) “As manifestações e o direito a política”, en *Folha de S. Paulo*, 24/06/2013. Disponible: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2013/06/1300107-ales-absaber-as-manifestacoes-e-o-direito-a-politica.shtml>.
- Aboy Carlés, Gerardo (2001): *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades política de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.
- Amorim Neto, Octavio (2007): “O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro” en *Sistema político brasileiro: uma introdução*, Lúcia Avelar y Antonio Octávio Cintra (orgs.), Konrad Adenauer Stiftung, Editora UNESP, Río de Janeiro.
- Anderson, Perry (2011): “O Brasil de Lula”. *Novos Estudos Cebrap*, 91, p.23-52, noviembre.
- Caccia Bava, Silvio y Pignotti, Darío (2010): “Brasil, un gigante que por fin despierta”. Entrevista a Marco Aurelio García en *Le Monde Diplomatique*, noviembre.
- Cardoso, Fernando Henrique (2006): “Voto por la democracia”, en *O Estado de S. Paulo*, 01/10/2006.
- Fausto, Sergio (2012): “Modernização pela via democrática” en *Historia do Brasil* (comp. Boris Fausto), texto inédito cedido por el autor.
- Fortes, Alexandre y French, John (2012): “A ‘Era Lula’, as eleições presidenciais de 2010 e os desafios do pós-neoliberalismo”. *Tempo Social*, Junho, vol.24 1, São Paulo.
- Fonseca, Francisco (2013): “O esgotamento da aliança conservadora de classes”, en *Carta Maior*, 08/08/2013. Disponible: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=22464.
- Gáspari, Elio (2013): “Francisco bota fé no povo”, en *Folha de S. Paulo*, 24/07/2013. Disponible: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/eliogasparsi/2013/07/1315716-francisco-bota-fe-no-povo.shtml>

- Genoino, José (2005): "Errores y salidas", en *O Estado de Sao Paulo*, 16/07/2005.
- Goldstein, Ariel y Comellini, Sebastián (2012): Medios y política en América Latina: una comparación entre las elecciones del Brasil 2006 y el Perú 2011 en *Question*, vol. 1, La Plata.
- Goldstein, Ariel (2012): "Liderazgos de oposición al primer gobierno de Lula da Silva: el caso del PSDB", en *Memorias*, 17, Universidad del Norte, Barranquilla.
- Lopes, Iole (2013): "La izquierda no debe temer al pueblo en las calles", en *Nueva Sociedad*, 08/08/2013. Disponible: <http://www.nuso.org/opinion.php?id=121>
- Lima, Venício (2013): "A inquestionável partidização da imprensa", en *Carta Maior*, 25/01/2013. Disponible: http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5946
- Maklouf Carvalho, Luiz (2009): "Mares nunca dantes navegados: A trajetória de Dilma Rousseff da prisão ao poder - e como ela se tornou a candidata do presidente Lula à sua sucessão", Edición 34, julio. Disponible: <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-34/vultos-da-republica/mares-nunca-dantes-navegados>
- Ostiguy, Pierre (2013): Ponencia presentada en el "Taller sobre Populismo" del 11º Congreso Nacional de Ciencia Política, "La política en movimiento. Estados, democracias y diversidades regionales", Paraná, 17 al 20 de julio.
- Panizza, Francisco (2004): "'Brazil Needs to Change': Change as Iteration and the Iteration of Change in Brazil's 2002 Presidential Election" en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 23, 4, pp. 465-482.
- Panizza, Francisco (2013): "What Do We Mean When We Talk About Populism?". En: De La Torre, C. y Arnsperger, C. (eds.), *Latin American Populism in the Twenty First Century*. Baltimore and Washington: The Johns Hopkins University and the Woodrow Wilson Center Press.
- Pilagallo, Oscar (2012): *Historia da imprensa paulista: jornalismo e poder de D. Pedro a Dilma*, Tres Estrelas, San Pablo.
- Ridenti, Marcelo (2013): "Qué juventude é essa?", en *Folha de S. Paulo*, 23/06/2013. Disponible: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/06/1299690-marcelo-ridenti-que-juventude-e-essa.shtml>
- Sader, Emir (2013): "A construção da hegemonia pós-neoliberal" en Sader, E. y Gentili, P. (comps.) *10 anos de governos pós neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*, San Pablo: Boitempo.
- Sader, Emir (2010): "Brasil, de Getúlio a Lula". En: Sader, E. y García, M. A. (comps.) *Brasil, entre el pasado y el futuro*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Sader, Emir (2013): "Primeiras reflexões", en *Carta Maior*, 20/06/2013. Disponible: http://www.cartamaior.com.br/templates/postMostrar.cfm?blog_id=1&post_id=1268

- Secco, Lincoln y David, Antonio (2013): “Sabera o PT identificar e aproveitar a janela histórica?”, en *Carta Maior*, 26/06/2013. Disponible: http://www.carta-maior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=22253
- Secco, Lincoln (2013): “A hegemonia tardia”, en *Carta Maior*, 08/08/2013. Disponible: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=22484
- Secco, Lincoln (2011): *Historia do PT*. San Pablo: Atelié Editorial.
- Singer, André (2010): “A segunda alma do Partido dos Trabalhadores” en *Novos Estudos Cebrap*, 88, diciembre.
- Singer, André (2013): “Enigma popular”, en *Folha de S. Paulo*, 06/07/2013. Disponible: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/andresinger/2013/07/1307203-enigma-popular.shtml>.
- Singer, André (2009): “Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo” en *Novos Estudos Cebrap*, 85, pp. 83-102, noviembre.
- Singer, André (2012): *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. San Pablo: Companhia das Letras.
- Sousa Santos, Boaventura (2013): “El precio del progreso”, en *Página/12*, 22/06/2013. Disponible: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-222860-2013-06-22.html>
- Wainfeld, Mario (2009): “El eslabón más débil”, *Página/12*, 23/09/2009.
- Zertal, Idith (2010) *La nación y la muerte. La Shoá en el discurso y la política de Israel*, Del Nuevo Extremo, Madrid.

Documentos:

- Resolución sobre la situación política, reunión de la Dirección Nacional del PT, 29/07/2013.

Los problemas estructurales de la industrialización en la Argentina (1962-2010)

*Guillermo Gigliani **
*Gabriel Michelena ***

Tras el desplome de la convertibilidad, en 2002, la industria argentina ingresó a una nueva etapa signada por el crecimiento productivo y por la recomposición salarial, que dejó atrás un largo período de estancamiento. Más allá de estas significativas concreciones, un examen de esta fase pone en descubierto el desarrollo de importantes contradicciones. Mientras que el incremento de la producción, la ocupación y la productividad industriales reflejan un notorio cambio de tendencia, el déficit de divisas, que surge de la diferencia entre las importaciones y las exportaciones MOI, alcanzó cifras sin precedentes. Este desequilibrio externo es consecuencia, en lo fundamental, de viejos problemas del capitalismo argentino, que se originan en importaciones crecientes de insumos y de equipo necesarias para el funcionamiento de su aparato productivo, sin que tal flujo parezca tener límite alguno. El proceso expansivo iniciado en 2002 no fue capaz de resolver esta restricción, que siguió profundizándose. De esta forma, el crecimiento manufacturero se desenvolvió en coexistencia con un desequilibrio en aumento de su sector externo, poniendo de manifiesto la debilidad del proceso de acumulación en curso, que depende cada vez más de las divisas provistas por el campo.

Palabras clave: Industria – Productividad - Desequilibrio externo - Dependencia industrial

* Miembro de la Sociedad de Economía Crítica (SEC). Economista. Profesor de Dinero, Crédito y Bancos de la UBA. Integrante del EDI (Economistas de Izquierda).

** Miembro de la Sociedad de Economía Crítica (SEC). Lic. en Economía UBA, Magister en Econometría (Universidad Torcuato Di Tella). Docente de Economía I UBA y Métodos Cuantitativos de la Maestría en Relaciones Internacionales de la UBA.

The structural problems of the industrial sector in Argentina (1962-2010)

After the collapse of the convertibility regime, along 2002, the Argentine industry entered a new period characterized by productive growth and wage increases, which left behind long decades of economic stagnation. Besides these important achievements, the examination of this phase shows the existence of notorious contradictions. While the increase of industrial production, employment and productivity reflect a noticeable change in trend, the manufacture trade deficit, which arises from the difference between imports and exports of industrial goods (MOI), reached unprecedented amounts. This external imbalance is consequence, fundamentally, of old problems of Argentine capitalism, which arise from increased imports of inputs and equipment necessary for the operation of its productive apparatus. These imports seem to have no limit. The expansive process launched in 2002 was not able to solve this restriction, which continued to deepen. In this way, the manufacturing growth coexisted with an increased imbalance in its external sector, highlighting the weakness of the current accumulation process, which depends on more and more external resources which are provided by agriculture sector.

Keywords: Industry - Productivity - External unbalance - Structural dependency.

Fecha de recepción: julio de 2013

Fecha de aceptación: septiembre de 2013

Introducción

Tras el desplome de la convertibilidad, en 2002, la industria argentina ingresó a una nueva etapa signada por el crecimiento productivo y por la recomposición salarial, que dejó atrás un largo período de estancamiento. En estos años, las exportaciones sectoriales (MOI) también experimentaron una expansión¹. Más allá de estas significativas concreciones, un examen de esta fase pone en descubierto el desarrollo de importantes contradicciones. Mientras que el incremento de la producción, la ocupación y la productividad industriales reflejan un notorio cambio de tendencia, el déficit de divisas, que surge de la diferencia entre las importaciones y las exportaciones MOI, alcanzó cifras sin precedentes. Este desequilibrio externo es consecuencia, en lo fundamental, de viejos problemas del capitalismo argentino, que se originan en importaciones crecientes de insumos y de equipo necesarias para el funcionamiento de su aparato productivo, sin que tal flujo parezca tener límite alguno. El proceso expansivo iniciado en 2002 no fue capaz de resolver esta restricción, que siguió profundizándose. De esta forma, el crecimiento manufacturero se desarrolló en coexistencia con un desequilibrio en aumento de su sector externo, poniendo de manifiesto la debilidad del proceso de acumulación en curso, que depende cada vez más de las divisas provistas por el campo.

Tal como lo indica su título, este trabajo abarca casi cinco décadas (1962-2010). La vulnerabilidad externa arriba mencionada puede ser apreciada analizando el comportamiento tanto de las importaciones como de las exportaciones propiamente industriales (MOI). Hasta inicios de la década de los sesenta, la Argentina no había generado este tipo de exportaciones (MOI)². Tal hecho obedecía a que las políticas sustitutivas desplegadas con anterioridad, incluyendo la del primer peronismo, expandieron algunas producciones internas, como la metálica, la textil o la mecánica liviana, pero no crearon una capacidad para exportar dichas manufacturas, ni siquiera a los países vecinos. Este escenario de una industria que financiaba sus importaciones exclusivamente con las divisas del campo, es el que Milcíades Peña (1986) tuvo frente de sí, cuando formuló su crítica al capitalismo dependiente. También, es el panorama enfrentado por Oscar Braun al momento de escribir su clásico análisis sobre el *stop-and-go* argentino (Braun y Joy, 1967).

Recién a partir de 1962, se inició un incipiente proceso de exportacio-

¹ Las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) son las exportaciones manufactureras no vinculadas con el procesamiento de las materias primas del campo.

² Las únicas ventas manufactureras eran bienes agropecuarios procesados, como carnes, cueros y otros.

Cuadro 1. Balance, exportaciones e importaciones MOI como % del PIB industrial

Período	Balance MOI	Exportaciones MOI	Importaciones MOI
1962-1975	-14,8	3,2	18,0
1976-1989	-11,3	8,2	19,5
1991-2001	-27,9	13,7	41,6
2003-2010	-32,1	33,5	65,6

Nota: no se computan los años 1990 y 2002 por incorporar datos de la crisis. Fuente: elaboración propia sobre la base de COMTRADE

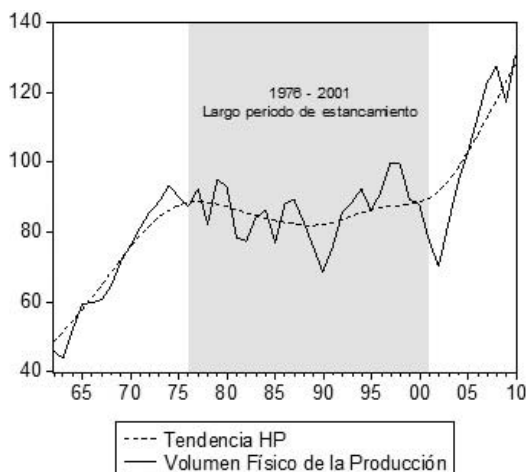
nes industriales (MOI), que adquirió mayor dinamismo hacia finales del decenio. Uno de sus efectos fue que, en las siguientes tres décadas, la diferencia negativa entre importaciones y exportaciones MOI se redujera y tendiera a estabilizarse como relación del PIB. Concretamente, en esas décadas no se agudizó la vulnerabilidad externa, por lo menos, en lo referente a la balanza comercial.

Esta nueva etapa relativamente prolongada, de déficit industrial sin tendencia a la suba, se vio bruscamente alterada por la orientación importadora del plan de convertibilidad de Cavallo (1991) que, a poco andar, exacerbó el desbalance manufacturero externo y le imprimió una proclividad al desborde³. A partir de entonces, hubo crisis y reestructuraciones, pero la vulnerabilidad nunca dejó de estar presente.

Este trabajo analiza estas dos dimensiones de la acumulación industrial y utiliza, básicamente, las estadísticas de actividad manufacturera del INDEC. En primer lugar, se estudian las principales variables del sector, tales como el producto, el salario real y la productividad del trabajo. En segundo término, se encara el balance de divisas de la industria, que constituye un indicador del tipo de desarrollo manufacturero, en particular de su muy débil integración estructural. El estudio de ambos aspectos del proceso productivo -su ritmo de crecimiento y la evolución de su balance externo-, reviste especial interés, particularmente durante 2002-2010, dado que en esos años los términos del intercambio alcanzaron un valor récord en la historia moderna.

El estudio que nos ocupa abarca medio siglo y ha sido dividido en las siguientes tres etapas: 1) 1962-75, 2) 1976-2001 y, 3) 2002-2010. La inicial (1962-75) comprende el último tramo del modelo de sustitución de importaciones. La segunda (1976-81), arranca con la apertura exter-

³ La experiencia Martínez de Hoz echó mano a varios de los instrumentos de la política de Cavallo, pero como se verá, no logró plasmar su objetivo de reestructurar sustancialmente la industria mediante el ingreso de mercancías baratas del exterior.

Gráfico 1. Volumen Físico de la Producción 1962 – 2010. Índice 1997=100

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC y BCRA

na de Martínez de Hoz y termina con la explosión del “corralito bancario”, de diciembre de 2001. La etapa final (2002-2010) se inicia tras esa crisis, que fue la más grave de la Argentina contemporánea, con la puesta en marcha del actual modelo “neodesarrollista”.

La producción industrial

El **gráfico 1** muestra que la producción industrial exhibe tendencias bien definidas. En el período sustitutivo (1962-75) y en la última década (2002-2010) hay una trayectoria de claro crecimiento, con tasas anuales del producto del 5,4% y del 8,1%, respectivamente. La etapa intermedia (1976-2001), que va de la dictadura de 1976 al derrumbe de la convertibilidad, registra un completo estancamiento, con una variación anual promedio del -0,5%, a lo largo de dos décadas y media⁴.

El primero de los períodos considerados (1962-75) comienza sobre la base de las medidas implementadas por Frondizi y comprende el

⁴ Algunos de los gráficos del presente estudio exhiben la tendencia HP en referencia a Howard y Prescott. El método de HP consiste en escoger valores suavizados de S (la tendencia) para la serie X , tal que resuelva el siguiente problema de optimización:

$$\min \left\{ \left(\frac{1}{T} \right) \sum_{t=1}^T (x_t - s_t)^2 + \left(\frac{\lambda}{T} \right) \sum_{t=2}^{T-1} [(s_{t+1} - s_t) - (s_t - s_{t-1})]^2 \right\}$$

Un valor más alto de λ implica que la tendencia es más suave. Siguiendo a Prescott (1982), dada la frecuencia anual de los datos se elige λ igual a 100.

gobierno de Illia, la dictadura de 1966-73 inaugurada por Onganía y el breve ciclo de Juan e Isabel Perón. Durante toda esta etapa, el producto industrial aumentó al 5,4% anual. Para tener una idea del crecimiento verificado, basta señalar que el volumen físico manufacturero generado en 1975 era el doble que el de 1962. Estos números indican que el modelo sustitutivo, más allá de sus límites e inconsistencias, permitió ciclos de expansión económica prolongados. Por lo demás, en estos años, el capitalismo argentino consiguió una limitada inserción industrial en el exterior y una mayor integración de su aparato productivo (Katz y Ablin, 1976). Entre otros autores, Diamand (1972) teorizó sobre las premisas necesarias para profundizar este tipo de desarrollo.

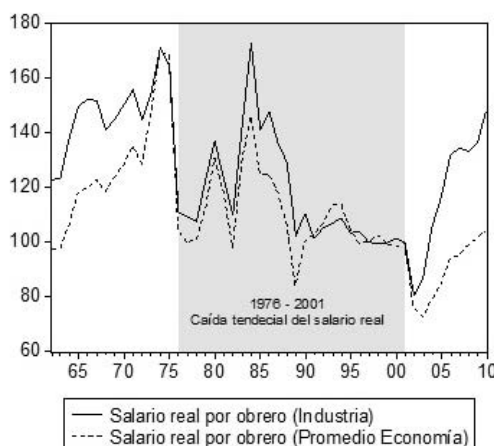
El siguiente extenso período, que va de 1976 a 2001, está signado por la política de apertura comercial y financiera de Martínez de Hoz y por sus secuelas posteriores. Incluye, asimismo, la prolongada crisis vivida en la década de los ochenta, signada por una enorme restricción de divisas en toda América latina, que afectó la producción industrial interna en forma muy profunda. La actividad sectorial durante los años de la dictadura (1976-82) verificó una caída del 2,0% anual. Este retroceso continuó manifestándose (-1,7% anual) durante 1983-1989, bajo el peso de los pagos externos y de la inflación galopante que culminó con el estallido de 1989. La aplicación del plan de convertibilidad en 1991 posibilitó salir de la hiperinflación y abrió el paso a una fase de recuperación.

El régimen establecido por Cavallo atravesó dos etapas. La primera de ellas, entre 1991 y 1997, tuvo un carácter expansivo (4,8% por año), aun computando la recesión del “tequila” en 1995, y estuvo apoyada por las privatizaciones y por un fuerte ingreso de capitales de corto plazo. Sin embargo la fuerte apreciación cambiaria, que se acentuó con el correr del tiempo, abrió el paso a la recesión económica, de modo que entre 1998 y 2001 se verificó una contracción del 8% promedio anual en el sector manufacturero⁵.

El tercer período que se analiza en este trabajo se inauguró en 2002, año en que se verificó una caída de la actividad sectorial del 9,7%. La recomposición de la rentabilidad y la protección del mercado interno, generadas por la megadevaluación ocurrida entre enero y marzo de ese año, dieron impulso a una expansión del producto industrial, que mantuvo un ritmo muy alto, del 8,1% promedio anual, durante 2002-2010. Al mismo tiempo, el crecimiento de las cotizaciones externas, sobre todo de la soja, posibilitó que la balanza comercial total tuviera un excedente en promedio equivalente al 7,3% del PIB. Es la primera vez que en la

⁵ El tipo de cambio real multilateral se vio particularmente apreciado por la brusca devaluación del real brasileño de enero de 1999.

Gráfico 2. Salario real por obrero en la industria y en el conjunto de la economía 1962 – 2010. Índice 1997=100



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC y BCRA

Argentina contemporánea se experimenta un crecimiento manufacturero durante un período tan extenso y, al mismo tiempo, un elevadísimo superávit de la balanza comercial total ⁶.

El salario real

El salario real es otra variable clave en el análisis de la acumulación. El **gráfico 2** muestra que en la primera y en la última etapa se manifestó un ritmo ascendente de las remuneraciones, en tanto que en los años de estancamiento se experimentó una extraordinaria caída. De esta forma, los dos períodos de expansión productiva (1962-1975 y 2002-2010) coincidieron con un ascenso del salario, en tanto que la etapa de estancamiento transcurrió con una contracción.

Como se indicó, en el período 1962-75 se verificó una tendencia alcista. Es interesante constatar que, durante los años sesenta, con la proscripción del peronismo y el posterior gobierno militar, el salario industrial mantuvo un ritmo ascendente, culminando en valores muy elevados bajo el gobierno de Isabel Perón (1974 y 1975). Esta evolución está explicada por dos elementos. Por un lado, como señala Basualdo (2006), los intentos oficiales de controlar las remuneraciones siempre

⁶ En la sección 6, se presenta un panorama de la balanza de mercancías total durante 1962-2010.

chocaron con la resistencia de los gremios, que desplegaron un permanente accionar en defensa de sus ingresos. Por el otro, durante el régimen sustitutivo la acumulación dependió en gran medida del mercado interno y esta circunstancia implicaba que un deterioro salarial sostenido estaba ligado con una fase de recesión.

El golpe de 1976 introdujo una profunda ruptura. En ese año, la política de contención salarial de Martínez de Hoz hizo que las remuneraciones industriales cayeran en un tercio, respecto del valor del año previo. Tras esta drástica reducción, los ingresos emprendieron una recuperación de tipo cíclico, que fue interrumpida por el colapso de la “tablita cambiaria” (1981) y por el estallido de la crisis de la deuda externa (1982). En 1983, el salario retomó un curso ascendente, en el contexto de las luchas sindicales y de la debilidad del último elenco de la dictadura militar. En un corto lapso, recobró los niveles de inicios de los setenta, aunque se trató de un hecho efímero porque las sucesivas medidas de ajuste aplicadas por Alfonsín, bajo la presión del FMI, abrieron el paso a reducciones marcadas de las remuneraciones. Estas caídas alcanzaron un punto culminante con la hiperinflación de 1989-91. El plan de convertibilidad de 1991 puso freno a la estampida de los precios y, a la vez, posibilitó la estabilización del salario manufacturero. Durante toda la década de los noventa, el ingreso asalariado permaneció en niveles históricamente deprimidos.

La crisis de 2002 y la enorme devaluación cambiaria inauguraron el tercer y actual período. Es importante señalar que, en ese año, las remuneraciones industriales tocaron el valor mínimo de la Argentina moderna, lo cual muestra las condiciones bajo las cuales el capital pudo recomponer el proceso de acumulación bajo los gobiernos de Duhalde y de Kirchner (Michelen, 2010). El salario de 2002 fue un 21,4% inferior al registrado durante la hiperinflación (1989).

Entre 2002 y 2006, el salario sectorial experimentó una marcada suba, del 67,5%. A partir de 2007 ese nivel se mantuvo relativamente estable, aunque en 2010 se verificó un nuevo ascenso. El promedio 2007-2010 coloca al salario industrial en cifras relativamente altas, similares a las vigentes en el cuatrienio 1983-86, aunque por debajo del máximo histórico. El **gráfico 2** presenta, asimismo, la evolución del salario promedio total de la economía. Un notable rasgo del período 2002-2010 es la brecha existente entre la remuneración industrial y la correspondiente al conjunto de los asalariados, que constituye uno de los rasgos de la distribución desigual del ingreso en la Argentina.

La evolución del salario industrial, entre 2002 y 2010, contribuyó al incremento del consumo interno y de la demanda agregada. Expresado de otro modo, el ciclo manufacturero expansivo se dio a la par del

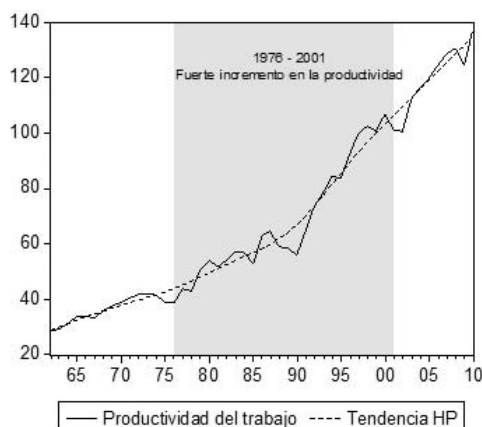
aumento del consumo y de las inversiones. Sin embargo, habría que señalar que la oferta agregada puede responder a un incremento de la demanda de tres maneras distintas. Puede hacerlo mediante el aumento de la producción interna o mediante la importación, si los bienes demandados no se fabrican localmente en la medida necesaria. La tercera manera es a través del aumento de la producción interna, pero sobre la base de un elevado contenido de insumos importados. En este último caso, el ciclo expansivo estaría impulsando la demanda agregada de otro país.

La productividad del trabajo

La productividad del trabajo presentó, como se muestra en el **gráfico 3**, una trayectoria de notable ascenso entre 1962 y 2010, sin interrupciones o dificultades serias, con la excepción de la década de los ochenta, cuando el colapso de la deuda externa golpeó duramente la acumulación del capital. En las secciones anteriores se hizo referencia a las crisis de diversa gravedad experimentadas por la industria, que ocasionaron caídas del producto y de la ocupación. Estos hechos deben ser tomados en cuenta para poder evaluar correctamente el comportamiento de la productividad del trabajo. Como se verá más abajo, en determinadas fases, el aumento experimentado en la relación producción/obrero se originó en reducciones de la producción y en contracciones aún mayores de la ocupación. Tal evolución no puede ser considerada como una manifestación de progreso técnico o de desarrollo productivo, sino que constituye el efecto de una crisis recesiva. La necesidad de interpretar cuidadosamente la tendencia de la productividad del trabajo se ve acentuada, asimismo, por la inexistencia de información sobre el *stock* del capital fijo, que impide conocer el comportamiento del coeficiente producto/capital, que es un indicador usual del cambio técnico, sobre todo, en una economía subdesarrollada⁷ (Foley y Michl, 1999).

En el primero de los tres períodos (1962-1975), la suba de la productividad del trabajo estuvo explicada por expansiones del producto industrial del 5,4% anual y por un aumento del empleo del 2,9%. Este desempeño dio lugar a un ascenso promedio del 3,8% anual de la relación producción/obrero. No obstante, hacia finales de esta etapa, en 1974 y 1975, se verificó una disminución de la productividad del trabajo debido a la débil suba de la producción y a un gran aumento de los obreros ocupados.

⁷ Durante períodos de inversión intensiva, es posible constatar un ritmo de crecimiento más bajo de la razón producto/capital, o bien, una disminución. Al mismo tiempo, es probable que se registren aumentos sustanciales de la productividad del trabajo.

Gráfico 3. Productividad media en la industria 1962 – 2010. Índice 1997=100

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC y BCRA

El siguiente período, 1976-2001, muestra una productividad en ascenso. Sin embargo, esta trayectoria al alza se vincula con una constante expulsión de fuerza de trabajo del sector industrial. Así, bajo la gestión de Martínez de Hoz y de sus continuadores (1976-1982), se obtuvo un incremento de la productividad, del 5,8% anual. Este resultado provino de una brutal disminución del empleo, del 7,3% anual y de un descenso de la producción de 2%, por período. Por su parte, durante la convertibilidad, en 1991-1997, se logró un ritmo de expansión récord del 7,5% pero este desempeño se originó en un aumento de la producción del 4,8% anual y en una concomitante caída del empleo manufacturero del 2,6%. Es así como las dos experiencias aperturistas más radicales de la historia reciente -Martínez de Hoz y Cavallo- son las que generaron mayores aumentos en la productividad del trabajo, aunque ello se originó en notables disminuciones del empleo. A su vez, la recesión de 1998-2001 arrojó reducciones del producto y de la ocupación del 8 % y del 7,5% por año, respectivamente. En virtud de ello, el cálculo de la productividad del trabajo mostró una caída de sólo 0,5% por año.

El último período (2002-2010) muestra un panorama muy diferente. Tras la recesión de 2002, se ingresó en una etapa signada por el incremento de la relación producto/ocupación industrial del 2,9% anual, debido a una expansión de la producción del 6,8% y a una notable suba del empleo, del 3,8%. En 2010, la productividad del trabajo se situó un 31% por encima del máximo de los noventa y representó uno de los elementos en que se apoya el actual proceso de restructuración del capital industrial.

El déficit industrial de divisas

Tras el análisis de la producción, el salario y la productividad laboral en 1962-2010, se examinarán las contradicciones que enfrenta la acumulación manufacturera, vinculadas con el sector externo. Con este objetivo, se calculó el déficit industrial de divisas, que es la diferencia entre las importaciones y las exportaciones MOI. Se consideraron sólo estas últimas, dejándose de lado las manufacturas que están vinculadas al procesamiento de materias primas agropecuarias (MOA). A fin de obtener una medición constante a lo largo del tiempo, el saldo de divisas MOI fue relacionado con el producto bruto (PIB) industrial, que está disponible desde 1962⁸.

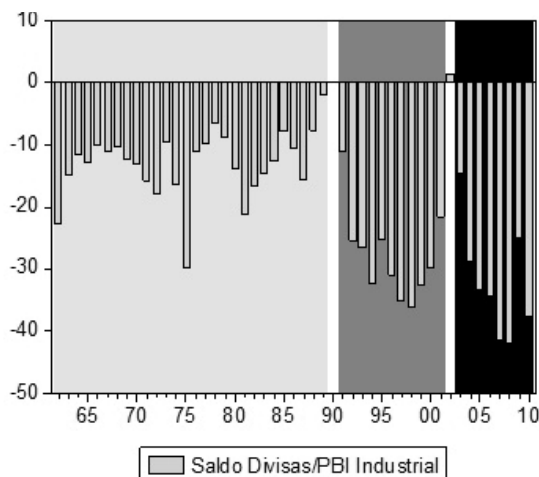
Como se señaló en la Introducción, a partir de comienzos de los sesenta, la hasta entonces muy elevada relación déficit industrial de divisas/PIB sectorial registró una progresiva disminución. Esta reversión obedeció a avances en la sustitución y, en menor medida, al inicio de las exportaciones industriales. Pero, la sustitución tenía un carácter limitado y las exportaciones MOI crecían a un ritmo acotado. Esto determinó que la acumulación industrial continuara siendo crónicamente deficitaria, por el impulso de las importaciones de insumos y de equipo reproductivo. Cabe señalar que, con sus diferencias, el desequilibrio externo constituye un rasgo común de la acumulación en América latina⁹.

En los países dependientes el déficit industrial de divisas varía según las circunstancias. Es probable que si un país encara un proceso de diversificación y consolidación de su estructura productiva, afronte, en el corto plazo, mayores requerimientos de importación y que sus necesidades de divisas aumenten más que proporcionalmente. Muchas naciones del este asiático atravesaron por fases de industrialización acelerada, con el consiguiente incremento de sus gastos de equipamiento en el exterior. En varios países, estas estrategias condujeron a un posterior estadio de la acumulación en que aumentaron las propias exportaciones industriales de manera que, en un plazo más largo, consiguieron una disminución de su déficit de divisas o, incluso, un saldo neto positivo en su balanza industrial, como ocurrió en el este asiático. En el otro extremo, los países que se embarcaron en estrategias de apertura importadora sufrieron el deterioro de su aparato manufacturero. Esto es lo que ocurrió con Martínez de Hoz y con Cavallo, cuyas

⁸ El PIB industrial utilizado corresponde a toda la actividad manufacturera y no sólo la de productos MOI, debido a que no existe información para desagregarlo.

⁹ En Brasil, por ejemplo, la restricción industrial de divisas muestra un comportamiento dispar porque en determinadas etapas registró saldos positivos.

Gráfico 4. Déficit industrial de divisas 1962 – 2010. Como % del PIB Industrial



Fuente: elaboración propia sobre la base de COMTRADE

experiencias son usualmente señaladas como paradigmas de desintegración industrial.

El **gráfico 4**, que exhibe los valores anuales del saldo de divisas MOI/PIB en el período 1962-2010, permite observar dos etapas claramente diferenciadas. La primera se extiende desde 1962 hasta la explosión hiperinflacionaria de fines de los ochenta y presenta una relación déficit MOI/PIB relativamente estable, del 13,5% en promedio, aunque no exenta de fluctuaciones. La segunda etapa, que arranca con el plan de convertibilidad de Cavallo y se extiende a nuestros días, está caracterizada por un desequilibrio externo marcadamente superior¹⁰.

En los años que van de 1962 a 1988, el déficit de divisas se mantuvo en un rango sujeto a oscilaciones pero con valores anuales que no superaron 20% del PIB sectorial, salvo en tres años de crisis excepcionales (1962, 1975 y 1981). Resulta interesante señalar que la duración relativamente breve de la “tablita cambiaria” de Martínez de Hoz impidió que los efectos de la apertura importadora ejercieran una influencia más profunda sobre el entramado industrial. Sólo en 1981, cuando tuvo lugar la explosión de esa estrategia, el déficit superó el 20%¹¹. Durante el

¹⁰ En el gráfico aparecen dos años atípicos, 1990 y 2002, en los cuales la balanza comercial está equilibrada, debido a las recesiones provocadas por la hiperinflación y por la explosión del corralito.

¹¹ A comienzos de 1979, Alfredo Martínez de Hoz instituyó un cronograma de devaluación anticipada del tipo de cambio (conocido como “tablita cambiaria”), que a lo largo de más de dos años depreció el peso por debajo de la tasa de inflación. El resultado fue la revaluación artificial de la moneda nacional y el crecimiento explosivo de las importaciones. Las devaluaciones de marzo de 1981 pusieron fin a esta experiencia aperturista.

gobierno de Alfonsín, la relación déficit MOI/PIB retomó los niveles más bajos de los sesenta y de inicios de los setenta, debido a la falta crónica de divisas de esos años para importar insumos.

El plan de convertibilidad marcó el inicio de la segunda etapa, con un cambio drástico respecto de la previa. Bajo las nuevas condiciones de reducción arancelaria y de apreciación del tipo de cambio, la metal-mecánica interna, entre otras ramas, se vio severamente afectada y la acumulación industrial pasó a funcionar sobre la base de importaciones crecientes de insumos y de bienes de equipo. El **gráfico 4** muestra que, en 1992-2001, el promedio del déficit de divisas MOI en relación con el PIB industrial fue 27,9%, más del doble del 13,5%, registrado en los años 1962-75. Entre 1992 y 1998, esta proporción aumentó del 25,4% al 36,2%. La trayectoria ascendente se vio alterada por la irrupción del ciclo recesivo que concluyó con la experiencia introducida por Cavallo.

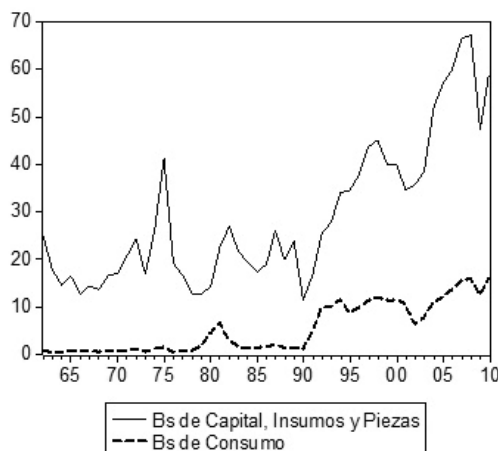
Durante el modelo “neodesarrollista”, entre 2002 y 2010, reapareció esa tendencia a sostener la acumulación a través de importaciones en ascenso, a pesar de la vigencia de un tipo de cambio real elevado. En estos años, el déficit de divisas MOI/PIB industrial fue de 32,1%, en promedio, apreciablemente por encima del 27,9% registrado en la convertibilidad. En 2007 y 2008, ese desbalance verificó los mayores valores de la serie histórica, del 42 por ciento.

En la década de los noventa, el déficit industrial creciente había sido inducido por una fuerte sobrevaluación de la moneda nacional. En cambio, en el período kirchnerista, por lo menos en su quinquenio inicial, se contó con una paridad muy elevada. Cabe aclarar que este análisis del desborde externo industrial no critica el hecho de que la Argentina no sea un exportador neto de MOI ni que esas exportaciones crezcan a un ritmo bajo. El eje de la crítica radica en el hecho notable de que el aparato industrial no pueda llevar adelante el ciclo productivo si no es con importaciones cada vez más elevadas por unidad de producto.

En otros términos, se está frente a una debilidad de la acumulación que no puede ser atribuida, simplemente, a que la economía esté envuelta en una mayor globalización. En la actualidad, la gran mayoría de los países se encuentran insertos, en mayor o menor medida, en el mercado mundial. Pero en el caso argentino, esa inserción se verifica a través de un déficit externo que se autoalimenta (Gigliani y Michelena, 2010).

La circunstancia de que este rasgo de la acumulación no haya podido ser corregido, al menos parcialmente, bajo condiciones de alta protección del mercado interno y de gran disponibilidad de divisas del agro, pone en evidencia las limitaciones históricas de la clase capitalista local, para impulsar el desarrollo de la industria, bajo condiciones más o menos normales.

Gráfico 5. Importaciones por Uso Económico 1962 – 2010. Como % del PIB industrial



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC

La composición importadora durante la fase neodesarrollista

El cálculo del déficit de divisas que se presenta en el **gráfico 4** no permite determinar cuál es el destino específico de las importaciones MOI. Si fueran bienes de consumo, la industria local no estaría frente a un problema estructural, dado que esas importaciones podrían ser reducidas sin que el proceso productivo se viera afectado.

Para aclarar esta cuestión, el **gráfico 5** reagrupa las importaciones totales sobre la base de la clasificación por uso económico del INDEC para los años 1962-2010¹². Las adquisiciones de bienes de capital, insumos intermedios y piezas y accesorios de bienes de capital son designadas como “insumos” y aparecen en la línea continua. Por su parte, las de bienes de consumo se representan por separado, mediante la línea rayada. En la década de los ochenta, las importaciones de “insumos” equivalieron a alrededor del 20% del PIB industrial y esta relación se duplicó en los noventa. En la era kirchnerista, tal proporción alcanzó valores todavía más elevados. En 2008, los “insumos” verificaron un máximo cercano al 70% frente al pico del 45% anotado en 1998.

Por su parte, las importaciones de bienes de consumo mantuvieron una relación baja respecto del PIB, en los años ochenta. Ese porcenta-

¹² Las importaciones MOI constituyen entre el 85% y el 90% de las importaciones totales.

je subió en los noventa y, también, en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, los montos en cuestión no permiten afirmar que el desequilibrio esté causado por este tipo de compras del exterior.

Otro aspecto muy importante que merece ser destacado es que el desbalance de divisas no está focalizado en determinadas ramas industriales. Si se desagregan las MOI a tres dígitos de la clasificación por Grandes Rubros, se comprueba que todas ellas son deficitarias¹³ (Gigliani, 2012).

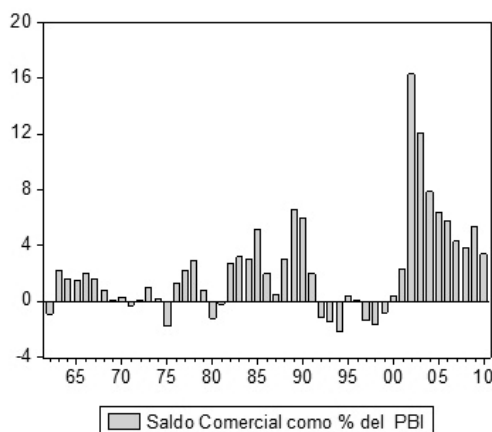
La balanza comercial total en 1962-2010

Para completar esta visión del déficit industrial, resulta útil tomar como perspectiva la cuenta total de mercancías. La balanza MOI, hasta aquí examinada, forma parte de esa balanza total. El resultado positivo o negativo de esta última se encuentra muy influido, en la Argentina, por las exportaciones primarias.

En el período largo que analizamos, la balanza comercial total atravesó por diversas fases, de superávits y de faltantes de divisas. De 1962 a 1975 las subas de precios de las exportaciones agrícolas posibilitaron saldos positivos, con la excepción de los años 1962, 1971 y 1975. Dentro de la etapa 1976-2001, se atravesó por circunstancias cambiantes. En los primeros años de la dictadura militar hubo excedentes impulsados por aumentos en las exportaciones primarias, pero el manejo del tipo de cambio de Martínez de Hoz (“tablita cambiaria”) apreció el peso y abarató las importaciones, llevándolas a niveles impensables hasta entonces. De esta forma, reapareció el déficit comercial global, sostenido durante un tiempo con fondos del exterior. Empero, el fracaso de aquella manipulación cambiaria dio lugar a fugas de capitales y a devaluaciones y, con estas últimas, al regreso de los superávits en la cuenta comercial, como se muestra en el **gráfico 6**. A lo largo de la década de los ochenta, los excedentes, que fueron logrados mediante la compresión de las importaciones y la recesión, se destinaron al pago de la deuda externa. Cuando se desencadenó la crisis hiperinflacionaria, la contracción del producto determinó que se obtuviera un excedente total récord de US\$ 8.275 millones.

Las dos décadas siguientes (1991-2010) muestran situaciones muy particulares. Bajo la convertibilidad, el peso sobrevaluado estimuló un flujo creciente de importaciones, similar al registrado bajo Martínez de Hoz y provocó la vuelta a los déficits en la cuenta de mercancías, que

¹³ La única excepción son los metales preciosos, que representan exportaciones de oro y constituyen una actividad puramente extractiva.

Gráfico 6. Saldo comercial argentino. 1962 – 2010. Como % del PIB

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC

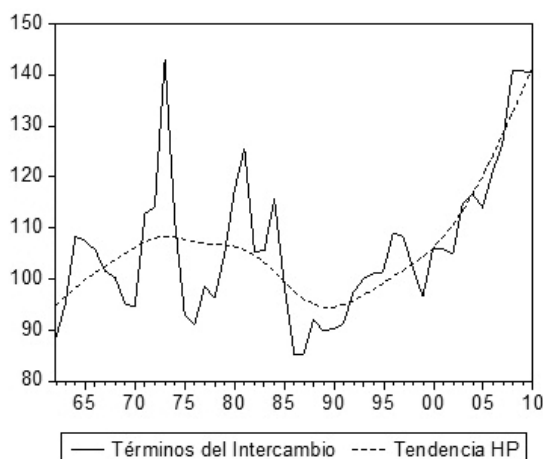
fueron financiados mediante capitales externos de corto plazo. En estos años, se puso en marcha el modelo de acumulación manufacturera con importaciones crecientes de insumos.

La crisis económica y la devaluación de 2002 revirtieron ese cuadro y el país pasó a generar ese año, un superávit global de US\$ 16.660 millones, equivalente al 16% del PIB. Una vez superada la contracción económica, el saldo comercial disminuyó pero se mantuvo en niveles sumamente elevados, gracias al enorme *boom* del precio de la soja. En el **gráfico 7** se evidencia el impresionante ascenso de los términos del intercambio registrado a partir de 2003, tal como lo comprueba la línea rayada que define la tendencia. De acuerdo con la serie del INDEC, en 2010, el nivel de nuestros precios relativos se ubicaba un 40% por encima del registrado en 1993.

El aporte de las divisas del agro posibilitó, en la primera década de este siglo, un contexto externo muy holgado. No obstante, a pesar de que la cuenta de mercancías fue superavitaria, en contraste con los déficits anotados en los noventa, el proceso de acumulación industrial mantuvo y agudizó su carácter deformado.

Conclusiones

El derrumbe de la convertibilidad y la política económica iniciada por Eduardo Duhalde y continuada por Néstor Kirchner, abrieron una nueva etapa en la acumulación industrial en la Argentina, sustancialmente distinta de la del largo período previo (1976-2001). El capitalismo industrial

Gráfico 7. Términos del Intercambio. 1962– 2010. Índice 1997=100

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC

se caracterizó por un crecimiento a “tasas chinas”, con aumentos del empleo, la producción y la productividad del trabajo. Asimismo, subieron las exportaciones sectoriales (MOI).

Sin embargo, la dependencia y la desintegración del entramado productivo que históricamente afectaron al capitalismo industrial, no se vieron alteradas durante esta etapa. La dependencia se manifestó en un aumento del desbalance de divisas por unidad de producto, con una tendencia al desborde, a pesar del enorme aporte en dólares de las exportaciones primarias.

Varias interpretaciones se han lanzado para tratar de explicar este grave curso. Un argumento asigna importancia decisiva a la desarticulación del aparato industrial experimentada en los noventa. Sin embargo, esta justificación no repara en el hecho de que ya transcurrió una década sin que tal desequilibrio se corrigiera, a pesar de la vigencia de un tipo de cambio sustancialmente más favorable. Otros razonamientos apuntan al hecho de que el capital industrial se encuentra hoy más transnacionalizado y ello genera tendencias a una mayor globalización en los procesos productivos. Pero el fenómeno analizado en estas páginas no es la mayor globalización ni la transnacionalización del capitalismo local, sino su grave propensión estructural al desequilibrio externo y a la crisis.

Los economistas neoliberales, por su lado, critican insistentemente la baja tasa de inversión del modelo kirchnerista. Al respecto, habría que señalar que esa tasa es baja en relación con las necesidades de la acu-

mulación pero no lo es en términos históricos, porque hacia finales de este período se contabilizaron niveles superiores a los máximos de la convertibilidad. A la luz del tema que estudiamos, el problema central de las inversiones no es el monto gastado ni la calidad de las maquinarias sino, concretamente, el tipo de acumulación que está impulsando la clase capitalista y el gobierno, que reproduce la vulnerabilidad de la industria. Aun cuando difieren entre sí, estas interpretaciones se caracterizan por referirse a aspectos parciales o coyunturales del capitalismo argentino, sin centrar el análisis sobre su carácter dependiente y desarticulado.

Bibliografía

- Basualdo, Eduardo (2006), *Estudios de historia económica argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 492 páginas.
- Braun, Oscar y Joy, Leonard (1968), "A Model of Economic Stagnation. A Case Study of the Argentine Economy", *The Economic Journal*, Vol. 78, 312, pp. 868-887.
- Diamand, Marcelo (1973), *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires, Paidós.
- Foley, Duncan y Michl, Thomas (1999), *Growth and Distribution*, Cambridge, Harvard University Press.
- Gigliani, Guillermo (2012), "La crisis de divisas en la industria 'neodesarrollista'", *Batalla de Ideas*, julio, pp. 116-131.
- Gigliani, Guillermo y Michelena, Gabriel (2010), "La industrialización vista a través del comercio exterior", III Jornadas de Economía Crítica, Universidad Nacional de Rosario, octubre, 18 páginas.
- Katz, Jorge y Ablin (1976), "Tecnología y exportaciones industriales", *Desarrollo Económico*, 65, abril.
- Michelena, Gabriel (2010), "La evolución de la tasa de ganancia en la Argentina (1960-2007): caída y recuperación", **Realidad Económica** 248, pp. 83-106.
- Peña, Milcíades (1986), *Industrialización y clases sociales en la Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 315 páginas.

Anexo I: Fuentes

Serie	Fuentes
Valor Físico de la Producción	1962 - 1970: BCRA. Sistema de cuentas del producto y del ingreso (1975). 1970 - 1990: INDEC. Encuesta sobre Producción, Empleo y Salario. 1990 - 2010: INDEC. Encuesta Industrial Mensual.
Salario por Obrero en la Industria	1962 - 1975: BCRA. Sistema de cuentas del producto y del ingreso (1975). 1975 - 1990: INDEC. Encuesta sobre Producción, Empleo y Salario. 1990 - 2010: INDEC. Encuesta Industrial Mensual.
Salario por Obrero	1962 - 2010: PIB. INDEC (2010) y Ferreres (2004). 1962 - 2010: RTA: Graña (2008) y estimaciones propias. 1962 - 2010: Número de Trabajadores Asalariados: Graña (2008) y estimaciones propias.
Obreros Ocupados en la Industria	1962 - 1970: BCRA. Sistema de cuentas del producto y del ingreso (1975). 1970 - 1990: INDEC. Encuesta sobre Producción, Empleo y Salario. 1990 - 2010: INDEC. Encuesta Industrial Mensual.
Índice de Precios al Consumidor	1962 - 2006: INDEC. IPC. 2007 - 2010: CENDA. Inflación 7 provincias.
Índice de Precios al Productor	1962 - 2010: INDEC. IPP.
Balanza Comercial Total	1962 - 2010: INDEC (2010) y Ferreres (2004).
Términos del Intercambio	1962 - 2010: INDEC (2010) y Ferreres (2004).
Balanza de Divisas	1962 - 2010: Estimaciones propias en base a COMTRADE (2010).
Importaciones por Usos	1962 - 2010: INDEC (2010).

1) Valor Físico de la Producción

En esta sección la producción industrial está reflejada a través del Índice de Volumen Físico de la Producción (IVFP) del INDEC. El IVFP surge como la suma del valor agregado y los insumos intermedios a precios constantes. En consecuencia, IVFP brinda una aproximación de la evolución del valor agregado a precios constantes, aunque no es exactamente igual. Esto se debe a que en el mediano plazo, la relación entre uno y otro índice se ve alterada por cambios en la matriz insumo producto.

2) Salario por Obrero en la Industria

El Índice de Salario Real por Obrero (ISRO), surge de deflactar al Índice de Salario por Obrero (ISO) por un índice de precios al consumidor, para obtener así una estimación del poder de compra real del ingreso percibido por los trabajadores asalariados en la industria. Por su parte, el índice del Salario por Obrero (ISO) comprende los conceptos de salarios por horas trabajadas normales y extras, por feriados no trabajados y pagados, premios y bonificaciones de convenio y fuera de convenio, vacaciones, licencias por enfermedad y accidentes de trabajo, montos pagados correspondientes a meses anteriores, etc. No incluye Aguinaldo ni indemnizaciones por despido. Se consideran las retribuciones brutas, es decir sin deducir aportes jubilatorios, por obra social, etc., y no se incluyen las contribuciones patronales; tampoco se consideran los pagos por asignaciones familiares.

3) Productividad del trabajo

El Índice de la Productividad del Trabajo (IPT) surge como el cociente entre el Índice de Volumen Físico de la Producción (IVFP) y el Índice de Obreros Ocupados en la Industria (IOO). Este último, incluye al personal con categoría no superior a la de supervisor afectado al proceso productivo del local. Se considera solamente al personal mensualizado o jornalizado, en relación de dependencia.

75° aniversario

Itinerarios de la industria editorial en la Argentina. La Cámara Argentina del Libro (1938-2013)

*Isaac Rubinžal **
*Mariela Rubinžal***

En este artículo nos proponemos realizar un breve recorrido por la historia de la Cámara Argentina del Libro, enfatizando algunos aspectos del proceso que llevó a la creación, desarrollo y consolidación de esta asociación profesional. El objetivo de nuestro trabajo es contribuir al conocimiento de este actor que ha tenido un rol fundamental en la historia de la industria editorial argentina. Así, este texto se inserta en el campo de los estudios sobre las industrias culturales que en los últimos años ha crecido notablemente en nuestro país. En la parte final abordamos, en forma sintética, las políticas y los proyectos impulsados por dicha asociación en los últimos años.

Palabras clave: Cámara Argentina del Libro - Industrias culturales - Industria editorial

* Presidente de la Cámara Argentina del Libro.

** Doctora en Historia, Universidad Nacional del Litoral.



Pathways of the editorial industry in Argentina. The Argentine Book Chamber (1938-2013).

In this article we set out to do a brief revision of the history of the Argentine Book Chamber, emphasizing certain aspects of the process that lead to the creation, development and strengthening of this professional association. The goal of our work is to contribute to the better knowledge of this agent which has had a fundamental role in the history of the Argentine editorial industry. Thus, this text is introduced into the field of studies on cultural industries which have had a remarkable growth in our country in the last few years. In the final section we address, in a concise manner, the policies and projects driven by said association in the last few years.

Key words: Argentine Book Chamber – Cultural industries – Editorial industries

Fecha de recepción: septiembre de 2013.

Fecha de aceptación: septiembre de 2013

1. La Cámara Argentina del Libro en el siglo XX

El nacimiento de la **Cámara Argentina del Libro** (CAL) se produjo en un contexto particular de la historia cultural de nuestro país, a saber, el de la notable expansión de las industrias culturales en los años treinta del siglo XX. Dicha expansión de las industrias culturales está relacionada, en términos generales, con la modernización de la sociedad que tuvo un impacto visible en diferentes planos de lo social. En efecto, se produjeron grandes transformaciones arquitectónicas en las ciudades más importantes; crecieron las industrias como consecuencia de la industrialización por sustitución de importaciones y muchas personas se movilizaron a los centros urbanos en busca de trabajo. También se fundaron entidades vecinales, clubes y bibliotecas populares donde los vecinos recién llegados (y también los más antiguos) podían encontrar nuevos espacios de sociabilidad. Las mujeres se incorporaron en forma masiva al mercado de trabajo y las expectativas de ascenso social a través de la educación siguió aumentando entre las familias trabajadoras. Los índices de personas alfabetizadas dan una idea del valor social de la educación: en el transcurso de la década de 1930 la tasa de alfabetización alcanzó el 88% en todo el país y el 93% en la Capital Federal (de todos modos sabemos que estos índices espectaculares coexistían con una realidad distinta en algunas zonas del interior del país).¹ En fin, se trataba de una sociedad en transformación, deseosa de consumir productos culturales tales como films, radioteatros, revistas femeninas, diarios y, por supuesto, libros.

En lo que respecta al mundo del libro existieron dos elementos fundamentales que permitieron la expansión y consolidación del mercado editorial, a saber, la notable ampliación del público lector a medida que la alfabetización fue alcanzando índices cada vez más altos y el colapso de la industria editorial española durante los años de la guerra civil (1936-1939).² Las transformaciones en la industria del libro fueron de distinto orden. Por un lado surgieron nuevas editoriales para abastecer a un mercado en expansión que ya no podía consumir los libros españoles y, asociado con este hecho, se abrieron nuevos puestos de trabajo vinculados con el trabajo editorial (traductores, asesores literarios, directores de colecciones, diseñadores y correctores). Por otro lado, proliferaron las librerías fundamentalmente en la ciudad de Buenos Aires -aunque también surgieron en otras ciudades del interior

¹ Mirta Zaida Lobato y Juan Suriano, *Nueva Historia Argentina. Atlas Histórico*, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, p. 372.

² Beatriz Sarlo, *Una modernidad periférica: Buenos Aires 1920 y 1930*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1988.

del país- favoreciendo el acceso a los productos editoriales.³ Además los libros de bajo costo -que se producían en una proporción muy importante- podían encontrarse en los puestos de diarios profundizando la tendencia de responder a las demandas de un público masivo.

En este contexto la acción del Estado nacional era fundamental en distintas áreas de la vida social. El Estado tenía que regular y controlar las iniciativas privadas; solucionar los conflictos que se planteaban entre distintos sectores; responder a las demandas sociales y proteger a los sectores más vulnerables; elaborar una planificación para el crecimiento acelerado; entre otras cuestiones. Por su parte, la sociedad lejos de ser un actor pasivo en este proceso se movilizó, se asoció y construyó sus propios espacios de diálogo para conseguir sus objetivos. En este marco, en el año 1937 se reunieron un grupo de editores para compartir sus preocupaciones e intereses los cuales -en ese momento en particular- estaban fundamentalmente orientados a resolver los problemas causados al sector por el aumento de las tarifas postales para la exportación. La cuestión de las tarifas fue sólo el puntapié inicial para conformar una asociación que se llamó **Sociedad de Editores Argentinos** que rápidamente comenzó a trabajar en otros temas de relevancia para la industria editorial. Entre las cuestiones más relevantes que se trataron en las primeras reuniones estaban la relación con el gobierno, las tarifas postales, el precio del papel, la difusión del libro, la Ley de Propiedad Intelectual, en fin un conjunto de temas que solo podrían transformarse con una acción colectiva coordinada. En efecto, el primer Congreso de Editores e Impresores realizado en el año 1938 se inauguró con las siguientes palabras: *“Es ya costumbre en la vida democrática que los intereses gremiales se defiendan en conjunto, muy especialmente cuando ellos se ven afectados por medidas fiscales, trust, o cualquiera otra índole que escapa a la acción individual de cada uno”*.⁴

Los primeros años de la asociación fueron muy activos en cuanto a la organización interna y a la difusión de sus ideas, actividades y otras informaciones a través de su órgano oficial, la Revista *Biblos*, que apareció con regularidad hasta el año 1966. En 1941 se obtuvo la personería jurídica y el nombre de la entidad pasó a ser **Cámara Argentina del Libro**, la cual tuvo destacados gerentes que debían cumplir el requisito de “ser hombres de letras”. Julio Cortázar ocupó este cargo entre los años 1946 y 1949. No era indispensable que fueran escritores, los gerentes debían acreditar conocimiento del mundo editorial y tener experiencia en el campo cultural y educativo.

³ Leandro de Sagastizábal, *La edición de libros en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires/EUDEBA, 1995.

⁴ Memoria de la Cámara Argentina del Libro, material inédito, p. 10.

La Segunda Guerra Mundial planteó nuevos problemas al mundo editorial -tal como sucedió en otro tipo de industrias - cuando disminuyó o directamente se cortó la afluencia de insumos y, al mismo tiempo, dificultó la exportación de libros al exterior cuando colapsaron los transportes. No obstante, la CAL realizó una serie de iniciativas importantes entre las cuales se destaca la primera Feria del Libro en el año 1943, inaugurando una tradición cultural que se sostuvo a través del tiempo. El evento, cuya organización comenzó dos años antes, adquirió dimensiones monumentales: desde el 1 de abril hasta el 8 de mayo de 1943 se desplegaron en las principales arterias de la ciudad de Buenos Aires actividades culturales de una calidad incuestionable accesibles para el público masivo. En aquel momento, como lo es en la actualidad, la Feria del Libro constituyó un evento cultural significativo orientado a difundir la producción editorial. Si bien se trató de la iniciativa de mayor envergadura no faltaron otras, tales como los certámenes para premiar la calidad editorial los cuales tenían el objetivo de otorgar público reconocimiento a toda una cadena de trabajo que incluía la diagramación y presentación gráfica de la obra, la encuadernación, las ilustraciones y la tipografía, y, paralelamente promovía la difusión de las obras premiadas en los periódicos comerciales de mayor circulación. También se realizaron actividades de difusión como la Semana del Libro Infantil (1947-1949) que incluyó la entrega de libros en hospitales y otros lugares dedicados a la asistencia de los niños y niñas; el concurso para la edición de obras de autores noveles (a partir de 1948); entre otras iniciativas que tuvieron un impacto importante en la esfera cultural. Asimismo la CAL realizó sus aportes en las jornadas especializadas efectuadas en nuestra región e inclusive participó en las iniciativas para crear la Confederación Latinoamericana de Cámaras del Libro.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial se fueron restableciendo la circulación normal de libros y el flujo de insumos lo cual significó una notable mejoría para el mercado de bienes culturales; no obstante la recuperación de la industria española del libro significó la retracción de las exportaciones de libros argentinos a Latinoamérica. En estos años, el gobierno de Juan Domingo Perón asumía el compromiso de incentivar -también en el área de las industrias culturales- la producción nacional a través de distintas herramientas, como la Ley de Subsidio Editorial (de este modo las casas editoriales adquirieron el estatus de *industrias* lo cual les permitía gestionar créditos especiales). Paralelamente el gobierno peronista puso en marcha otras políticas que significaron una verdadera “democratización del bienestar”⁵ y que impactaron particularmente en la vida cotidiana de los sectores de más bajos recursos.⁶

⁵ Juan Carlos Torre y Elisa Pastoriza: “La democratización del bienestar” en Juan C. Torre (Dir.), *Los años peronistas*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2002.

Estas políticas incidieron en la disponibilidad de más tiempo libre y de recursos monetarios para dedicarse al descanso, la recreación, la lectura y el consumo de otros productos culturales.

Sin embargo, cuando la economía nacional entró en crisis en 1949 las condiciones para el desarrollo editorial se revirtieron. Las principales dificultades que se presentaron estuvieron relacionadas con la escasez de divisas las cuales se requerían para comprar los insumos importados, como el papel. En el contexto de la crisis económica la CAL asumió una función estratégica, a saber, el visado de las facturas de exportación que implicó una mayor disponibilidad de dinero con el cual se realizaron importantes avances para sus socios. El crecimiento de la entidad se dio en diferentes planos: se otorgó un servicio de asesoramiento económico para los socios; se creó un fondo de reserva; se adquirió la sede de calle Sarmiento 528, e inclusive hubo un aumento del personal que trabajaba para la Cámara.

Con el golpe de Estado de 1955 que derrocó el segundo gobierno de Juan Domingo Perón se inicia un período de inestabilidad política basado sobre la alternancia de gobiernos democráticos “débiles” -que tuvieron que lidiar con los “planteos militares” que interferían con las decisiones del gobierno constitucional de turno- y gobiernos militares que buscaban restaurar el orden de una sociedad supuestamente amenazada. Esta lógica política no favoreció ni el desarrollo de los proyectos para acelerar el crecimiento económico del país ni el fortalecimiento de la democracia. En este contexto, el trabajo de la CAL fue muy importante para el sector en la medida en que brindaba una estructura y un soporte colectivo para funcionar de forma eficaz en un marco de inestabilidad. Un logro que debe destacarse es la inclusión del libro como “producto no tradicional” lo cual implicaba obtener el beneficio de reintegros de exportaciones.

En los años sesenta aparecieron nuevas editoriales y la producción se orientó a abastecer la demanda de un público renovado debido a las nuevas pautas culturales que se impusieron en nuestro país y en la mayor parte del mundo occidental. El rasgo característico de los años sesenta fue la emergencia de la juventud como “un grupo social independiente” que consumía productos especialmente diseñados en forma masiva. Dentro de este público una parte importante se inclinó a la lite-

⁶ Nos referimos, en especial, al cambio en la distribución del ingreso nacional cuando los trabajadores obtuvieron por primera vez en su historia el 53% de dicho ingreso; a la política de precios relativos que posibilitó el control del valor de los bienes de consumo popular; el congelamiento de los alquileres y la prohibición de los desalojos, que sumados al control oficial sobre las tarifas de la electricidad y otros servicios cambiaron sustancialmente el nivel de vida de la clase trabajadora.

ratura latinoamericana y a los textos que ofrecían ideas transformadoras en lo político, lo educacional, lo económico, lo social, lo académico. Un ejemplo notable de esta corriente fueron las empresas editoriales dirigidas por Boris Spivacow, el Centro Editor de América Latina y Eudeba, que tanto aportaron a la cultura de este país. Al mismo tiempo se profundizaba la proyección internacional de la CAL cuyos dirigentes participaban de destacados eventos en el exterior, tales como el XVI Congreso de la Unión Internacional de Editores realizado en Barcelona (1962) y la Feria del Libro en Frankfurt (1963). La CAL trabajó en la Campaña Mundial por la difusión del libro y la lectura promovida por la UNESCO en 1972 y también estuvo presente cuando se creó la Asociación Latinoamericana de la Industria y Comercio Editorial en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1974).

El golpe de Estado perpetrado el 24 de marzo de 1976 inauguró el período más nefasto de la historia reciente de nuestro país. Cuando asumió la presidencia el general Videla los métodos represivos ilegales -que ya venían siendo aplicados por grupos parapoliciales- se oficializaron, instaurando un régimen de terror basado sobre la persecución, secuestro, tortura y eliminación sistemática de personas. La dictadura también profundizó la exclusión social en la medida que efectuó un repliegue progresivo del Estado de algunas áreas estratégicas que fueron cedidas al mercado. En el nuevo modelo económico impuesto por el gobierno autoritario la economía debía estar plenamente abierta al comercio internacional. La competencia extranjera inundó el mercado interno con productos a bajo costo lo cual afectó de manera radical a los sectores productivos locales. Para darnos una idea de los efectos que produjo este modelo es importante saber que entre 1976 y 1981 el producto industrial descendió aproximadamente un 20%; cerraron muchas fábricas; fueron despedidos una cantidad importante de trabajadores en los establecimientos fabriles⁷; y muchos obreros fueron perseguidos y desaparecidos⁸.

En este contexto se perpetró la paradigmática quema de libros la mañana del 30 de agosto de 1980. ¿Qué habrá pensado Boris Spivacow mientras observaba a un grupo de policías rociar con nafta la fabulosa cantidad de un millón y medio de libros que él mismo había

⁷ Juan Suriano, "Introducción: una Argentina diferente", en Juan Suriano (dir.) *Dictadura y democracia (1946-2001)* Nueva Historia Argentina, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2005.

⁸ Basualdo, Victoria; Ivonne Barragán y Florencia Rodríguez, "La clase trabajadora durante la última dictadura militar argentina (1976-1983): apuntes para una discusión sobre la resistencia obrera", Comisión Provincial por la Memoria, 2010. Accesible en: <http://www.comisionporlamemoria.org/investigacionyense%C3%B1anza/dossiers/con%20issn/dossier14versionfinal.pdf>

editado con el prestigioso sello del Centro Editor de América Latina? Ninguno de nosotros lograríamos reponer sus pensamientos pero sí podemos adivinar la perplejidad de su mirada ante semejante avasallamiento a la cultura. En fin, aunque por esos años las editoriales estuvieron muy lejos de funcionar con cierta “normalidad”, la actividad no se eclipsó totalmente y la CAL siguió trabajando para lograr avances para el sector. El logro más significativo fue la elaboración del proyecto para instaurar en la Argentina el *International Standard Book Number* (ISBN) que fue aprobado a principios de 1981 (ley 22.399).

El retorno de la democracia fue vivido con júbilo y esperanza después del desastre provocado por la guerra llevada a cabo con el objetivo de recuperar las islas Malvinas, donde murieron más de 600 soldados argentinos. Las elecciones -en las cuales Raúl Alfonsín obtuvo el 52% de los votos- se realizaron en un clima de alta participación ciudadana. En ese contexto el presidente constitucional tomó algunas medidas fundamentales para responder a las demandas de los organismos de derechos humanos, de los familiares de los detenidos-desaparecidos y de gran parte de la sociedad argentina: derogó la ley de autoamnistía del general Reynaldo Bignone y creó la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP) que fue presidida por Ernesto Sábató. Después de una ardua y penosa tarea de investigación las conclusiones de la Comisión fueron dadas a conocer el 20 de setiembre de 1984; momento en que se probaron en forma contundente las atrocidades cometidas por la dictadura. Finalmente, en abril de 1985, se efectuó el histórico juicio a las juntas militares. Por primera vez en la Argentina (y en otros países de Latinoamérica que soportaron sucesivas dictaduras militares) los máximos responsables de las Fuerzas Armadas debían rendir cuentas a la justicia civil. Algunos años más tarde, la CAL elaboró su propio informe donde registró la represión, persecución, secuestro, tortura y asesinato de personas vinculadas con el mundo editorial, contribuyendo así a construir la memoria colectiva.

El regreso de la democracia significó una recuperación de espacios y temáticas que habían sido censuradas por el gobierno militar, con lo cual toda la sociedad se enriqueció con los debates y las lecturas que proliferaron en todos los ámbitos. Por estos años se dio una ampliación de la matrícula universitaria y con ella se planteó el problema de la circulación de textos fotocopiados entre los alumnos. Ante esta tendencia cada vez más acentuada en distintos ámbitos educativos, la CAL inició una campaña de concientización contra la reprografía y la piratería editorial que tenía como objetivo proteger los derechos de autores y editores. La CAL hizo suyas dos consignas difundidas por la Asociación Internacional de Editores, a saber, “respetar el derecho autoral” y “alen-

tar la creatividad"; y asumió la importante tarea de la inscripción de Derecho de Autor para obras publicadas y contratos de edición.

Con respecto al contexto económico, los editores tuvieron que afrontar muchas dificultades derivadas de la delicada situación que atravesaba el país luego de las medidas adoptadas en los años setenta. La Argentina había financiado su déficit fiscal con créditos del exterior que fueron interrumpidos al sobrevenir la crisis del petróleo. En un primer momento, el gobierno de Alfonsín intentó frenar el proceso recesivo con herramientas keynesianas -créditos a los productores, aumento del salario real; impulso a la inversión pública- orientadas a fortalecer el mercado interno. Sin embargo, el proceso inflacionario determinó un cambio de rumbo que adoptó una forma ortodoxa -se tomaron medidas tales como un aumento de tarifas y la devaluación monetaria entre otras- que no logró detener el deterioro de la economía. El problema de la inflación no pudo ser resuelto a pesar de los planes aplicados llegando a índices verdaderamente preocupantes: 82% de inflación en 1986 y 175% en 1987.⁹ El descontento social se expresó en forma dramática en los saqueos que proliferaron en distintas ciudades del país, donde la represión dejó como saldo 14 muertos, centenares de heridos y detenidos.

La década de los noventa fue un momento de cambios profundos. La re-estructuración económica llevada a cabo por Carlos Saúl Menem logró contener la inflación pero elevó en forma preocupante el índice de desempleo debido, por un lado, al cierre de muchas industrias afectadas por la política de convertibilidad y, por el otro, a la masiva privatización de las empresas públicas. El campo editorial no pudo sustraerse de la tendencia hacia la concentración y transnacionalización que predominó en distintos sectores de la economía. En este marco las editoriales se vendieron, fusionaron y sufrieron cambios estructurales que tuvieron consecuencias en lo que respecta a la competencia empresarial.

La CAL desarrolló sus actividades en diferentes áreas: siguió con la campaña contra la reprografía que incluyó acciones legales contra los infractores; desplegó un arduo trabajo para lograr que el libro quede eximido del pago del IVA; adquirió el inmueble de Avenida Belgrano 1580 (CABA); organizó congresos regionales e internacionales; instituyó el prestigioso premio Julio Cortázar para distinguir a quienes actúan en defensa, promoción y difusión del libro y la lectura y firmó convenios con universidades y otros organismos. Un dato a resaltar -que demuestra la

⁹ Hugo del Campo, *Argentina 1955-2005. Como el ave Fénix...*, Buenos Aires, Historiapolitica.com, 2012, p. 112.

intensa actividad realizada en este período- fue la participación, en el transcurso de un año (1995-1996), en trece Ferias Internacionales donde se expusieron más de 10.000 ejemplares en stands colectivos.

Con la llegada del nuevo milenio se renovaron las autoridades del Consejo Directivo de la CAL. Este cambio es significativo porque la mayoría de los cargos fueron ocupados por representantes de las pequeñas y medianas editoriales nacionales, los cuales imprimieron un nuevo rumbo en las políticas y proyectos de la Cámara. En el transcurso de los primeros años de dicha gestión se fueron produciendo algunas contradicciones entre los intereses del sector representado por las pymes y el sector de las grandes empresas editoriales. Algún tiempo después, estas empresas deciden separarse de la CAL e incorporarse a la Cámara Argentina de Publicaciones (CAP). La escisión de la CAL en dos grupos bien diferenciados puede entenderse como una de las consecuencias del proceso de concentración y extranjerización del sector editorial que se profundizó en la segunda mitad de los años noventa.

2. Los proyectos: logros y desafíos en la actualidad

Como es sabido, el desarrollo de las industrias culturales no se encuentra desvinculado de los procesos políticos, económicos y sociales. Más aún, el papel del Estado ha sido fundamental a lo largo de la historia de estas industrias regulando los marcos dentro de los cuales se producen los bienes culturales, los cuales poseen un alto valor simbólico para la sociedad. En este sentido, fue sumamente relevante la sanción, en julio de 2001, de la Ley de Promoción del Libro y la Lectura (ley 25.446) por la cual “El Estado nacional reconoce en el libro y la lectura, instrumentos idóneos e indispensables para el enriquecimiento y transmisión de la cultura”¹⁰.

La ley 25.446 establece una política integral del libro y la lectura cuyos objetivos son el fomento de la producción intelectual de los autores nacionales; el incremento de la producción editorial nacional dando respuesta a las necesidades culturales y educativas; la preservación del patrimonio literario, bibliográfico y documental de la Nación editado o inédito; la protección de los derechos morales y patrimoniales de los autores y editores; la promoción del acceso igualitario al libro (desde la entrada a bibliotecas y centros de documentación, hasta la edición de libros en sistemas de lectura destinados a no videntes y la construcción de accesos adecuados para discapacitados a las bibliotecas); entre

¹⁰ Ley del Fomento del Libro y la Lectura, ley nacional 25.446. Boletín Oficial, 26/07/2001

otros. El inciso k) del artículo 3 establece el objetivo de “Fomentar la cultura del libro y de la lectura, y el conocimiento de los autores nacionales, a través del sistema educativo formal y no formal, los medios de comunicación, los organismos de cultura provinciales y municipales, programas especiales de talleres, premios, subsidios y becas y la participación en actividades nacionales e internacionales vinculadas al proceso editorial, particularmente en aquellas referidas al MERCOSUR y al resto de las naciones latinoamericanas.”¹¹

En definitiva esta ley daba respuesta a muchas de las demandas sostenidas durante una década por los editores, pero dejó sin resolver un tema fundamental para el desarrollo de la industria editorial: la cuestión impositiva. Esto fue así porque se vetaron los artículos 11, 12, 16 y 26, que eran los que realmente le iban a dar un impulso a la industria editorial. Mediante el artículo 11 se eximiría del Impuesto al Valor Agregado tanto a la producción como a la comercialización de libros¹², mientras que el artículo 12 preveía liberar de todo impuesto, tasa o gravamen a las exportaciones e importaciones de libros y complementos. “La exportación de libros editados y/o impresos en el país gozará de un reintegro igual al máximo de los otorgados a los productos manufacturados.”¹³ Por su parte, el artículo 16 establecía que las máquinas, equipos, servicios, materias primas e insumos importados, destinados a la edición y producción de libros, “tendrán igual tratamiento impositivo y arancelario que los libros importados”, con lo cual se eliminarían los impuestos a los insumos que necesariamente se traen del exterior y,

¹¹ Idem.

¹² El artículo 11 dice: “Las empresas y/o instituciones dedicadas a la producción industrial gráfica y/o editorial y a la comercialización de libros por cuenta propia o como consecuencia de un acto de compraventa o locación de obra o de servicios, podrán computar contra el Impuesto al Valor Agregado y otros impuestos que en definitiva adeudaren por sus operaciones gravadas, el impuesto que por bienes, servicios y locaciones que destinaren efectivamente a las referidas actividades o a cualquier etapa en la consecución de las mismas, les hubiera sido facturado, en la medida en que el mismo esté vinculado a las actividades en cuestión y no hubiera sido ya utilizado por el responsable. Si la compensación permitida por este artículo no pudiera realizarse o sólo se efectuara parcialmente, el saldo resultante les será acreditado contra otros impuestos a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos o, en su defecto, les será devuelto o se permitirá su transferencia a favor de terceros responsables, en los términos del segundo párrafo del artículo 29 de la ley 11.683, de Procedimiento Tributario, texto ordenado 1998. Dicha acreditación, devolución o transferencia procederá hasta el límite que surja de aplicar sobre el monto de las actividades indicadas en el primer párrafo de este artículo, realizadas en cada ejercicio fiscal, la alícuota del impuesto.” Ley del Fomento del Libro y la Lectura, ley nacional 25.446. Boletín Oficial, 26/07/2001

¹³ Idem.

obviamente, encarecen la producción de los libros. Finalmente el artículo 26 estipulaba que los derechos de autor (que se perciben con motivo de la edición de libros) estarían exentos del pago del impuesto a las ganancias. Al dejar irresuelta la cuestión impositiva, el impacto de la ley se mostró insuficiente a la hora de impulsar la industria editorial. De hecho, tal como se evalúa desde la CAL, al eliminar estos ítems se evaporó lo que podía ser una enorme oportunidad para el crecimiento de las editoriales en la Argentina.

Actualmente, se han concretado algunos convenios entre la CAL y el gobierno nacional que resultan beneficiosos para el sector. El acuerdo con la Secretaría de Comercio de la Nación (2011) posibilitó la implementación de un sistema de compensación de los volúmenes exportables e importables entre los integrantes de la Cámara. Dicho acuerdo, que funciona hasta el momento eficazmente, permite que 105 empresas editoriales equilibren los porcentajes de exportación e importación en forma colectiva y solidaria. Paralelamente se logró otro acuerdo firmado entre la CAL y las tres papeleras que producen papel para editoriales, con la participación de la Subsecretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad, mediante el cual se fijó el precio utilizado para los productos de exportación al mismo costo que el papel en el Brasil. El objetivo de este convenio es igualar los costos de producción nacionales a los valores de la región logrando, de esta manera, mejorar la competitividad de los productos culturales argentinos.

La calidad de las publicaciones de las empresas editoriales que conforman la CAL se puso de manifiesto este año cuando el Estado nacional seleccionó un total de 1.003 títulos de sus catálogos para distribuir en las escuelas y otros organismos estatales. En esta oportunidad el Ministerio de Educación de la Nación invirtió la cuantiosa suma de 345 millones de pesos (fue una de las compras más grandes que se han realizado desde el Estado) de los cuales, aproximadamente, 170 millones de pesos correspondieron a las ventas realizadas por los socios de la Cámara -incluyendo algunas editoriales de doble asociación¹⁴-. Muchas de estas empresas nunca habían realizado ventas al Estado por lo que requirieron el asesoramiento y las gestiones de la CAL que consistieron fundamentalmente en el apoyo logístico y organizativo para el armado de los productos que debían proveerse y en la compra de papel en forma colectiva logrando precios muy inferiores a los valores de mercado. En los últimos años la política gremial de la CAL se ha concentrado en lograr la “igualación de oportunidades” a través de una serie de servicios para todos sus socios, tales como el asesoramiento

¹⁴ Esto se aplica a las editoriales que pertenecen a ambas asociaciones: la Cámara Argentina del Libro y la Cámara Argentina de Publicaciones.

legal e impositivo; la circulación de información relativa a importaciones y exportaciones; la capacitación profesional; las misiones comerciales; el desarrollo de proyectos específicos como el Portal del Libro Argentino (LibrosAR); la elaboración y difusión de estadísticas del sector; la realización de encuestas y catálogos; la organización de ferias y exposiciones; los convenios con entidades públicas y privadas; el combate contra la reprografía y piratería editorial, entre otros. De esta manera, los editores que dirigen una pyme pueden contar con la misma información que cualquier director de una gran empresa para tomar sus decisiones empresariales. Los recursos económicos con los cuales se efectúan las actividades antes descriptas y se brindan los servicios provienen, principalmente, de las cuotas sociales (varían de acuerdo con el nivel de facturación de las empresas) y de los pagos que se realizan en el Registro de ISBN, cuya agencia funciona en la CAL.

Por último, existen dos proyectos relevantes en los cuales la CAL ha venido trabajando arduamente en los últimos años: la creación del Polo Editorial y del Instituto Nacional del Libro Argentino (INLA). El primero, cuya idea es localizar a las editoriales en un mismo espacio urbano, tiene como objetivo integrar las empresas, las actividades y los servicios del sector para aprovechar los recursos en forma colectiva. De esta manera, al concentrarse los depósitos, las oficinas, y los lugares de atención al librero en un mismo lugar físico, se podrían mejorar y obtener mayores beneficios de los fletes y otros servicios que se brindarían coordinadamente al conjunto de las empresas radicadas en el Polo Editorial.

El otro es el proyecto de ley para la creación del Instituto Nacional del Libro Argentino, el cual tuvo sanción por unanimidad en la Cámara de Diputados (2009) pero en el Senado no fue aprobado y perdió estado parlamentario. La importancia de esta iniciativa radica en la posibilidad de contar con herramientas adecuadas para desarrollar la industria editorial, la cual tiene un doble impacto en la sociedad. Por un lado esta actividad produce una cantidad de puestos de trabajo en todo el país (editores, autores, traductores, correctores, diseñadores, armadores, etc.) proyectando su crecimiento también a otras áreas de la economía. Por otro lado esta industria es, desde el punto de vista cultural, una pieza fundamental para proyectar la producción científica de nuestros expertos al exterior y, también, para acercar los autores del mundo a los lectores argentinos. Esta circulación cultural, que nutre a todas las generaciones por igual y resulta fundamental para el sano desarrollo de un país, necesita la formulación de políticas y la ejecución de acciones que protejan la industria editorial.

El INLA sería el encargado de efectuar ese trabajo enfocando como prioridad el fortalecimiento de la circulación y difusión de los libros en cada rincón del país ya que es uno de los aspectos más complejos del circuito editorial.¹⁵ Es importante resaltar que este proyecto fue creado con la convicción que es fundamental la participación de todas y cada una de las regiones del país ya que, como es sabido, el desarrollo de éstas es históricamente desigual y cada espacio cultural tiene particularidades insoslayables a la hora de diseñar una política puntual para el sector. Por eso la conformación de la Asamblea Federal -que es una de las autoridades que regiría el funcionamiento del INLA- prevé la participación de representantes de las cinco regiones culturales, quienes deberían comunicar las necesidades de sus provincias y diseñar propuestas para los autores, las distribuidoras, librerías y editoriales de la zona. Además el INLA resolvería no sólo los problemas impositivos, que amenazan el funcionamiento y la continuidad de muchas pequeñas empresas del sector, sino también define un modelo de desarrollo editorial integral consistente en la edición de autores noveles; en la instauración de librerías en el interior profundo del país; y en la defensa de la “soberanía cultural” que implica la publicación de autores locales y la creación de colecciones pensadas por editores nacionales. Estos tres aspectos son relevantes ya que forman parte de la construcción de una *identidad nacional* democrática, inclusiva y plural, la cual garantiza la expresión de una multiplicidad de culturas y valores socialmente relevantes.

¹⁵ *El Litoral*, “Isaac Rubinzal y la defensa de la industria nacional del libro”, 11/11/2012, p. 8.

Debates

Las semillas en el centro de las disputas: la propiedad intelectual en los actuales procesos de cercamientos

*Tamara Perelmuter**

Las semillas poseen un carácter central en las relaciones de producción agrarias como primer eslabón de la cadena alimentaria, pero también en tanto la relación que hombres y mujeres encaran con las semillas está relacionada con sus construcciones culturales, la forma en que entienden y se entiende en la naturaleza. Históricamente fueron consideradas *bienes comunes*, ya que desde el surgimiento de la agricultura, las comunidades campesinas e indígenas han recolectado, almacenado, conservado e intercambiado libremente las semillas, manteniendo el control de las mismas.

En los últimos años estamos asistiendo a un nuevo *movimiento de cercamiento*, proceso mediante el cual, aquello que esencialmente era común y quedaba por fuera del mercado, se está rápidamente convirtiendo en una *mercancía*, conforme con un nuevo régimen de propiedad. Las semillas no quedaron fuera de ese proceso y el cercamiento de las mismas se da mediante dos tipos de mecanismos articulados entre sí y que facilitan su apropiación: los cambios técnicos en ellas y las transformaciones en el marco jurídico de la propiedad intelectual.

Sin embargo, no sólo estamos ante la fuerza avasalladora del capital en su intento por apropiarse de las semillas. En este artículo la autora se propone analizar los avances concretos en torno de su mercantilización, pero teniendo siempre en claro que las *semillas están en disputa*. Hacia el final se esbozan algunas ideas acerca de los sentidos y acciones que los movimientos sociales, sobre todo indígenas y campesinos, le dan en torno de seguir considerándolas bienes comunes**.

Palabras clave: Bienes comunes - Cercamientos - Semillas - Propiedad intelectual

* Lic. en Ciencia Política. Mag. en Estudios Latinoamericanos. Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) – FSOC – UBA. Docente de UBA. tamiperelmuter@gmail.com

** Nota de RE: el 28.05.13, en el marco de la “Cátedra libre” Ing. Agr. Horacio Giberti” se llevó a cabo una mesa-debate sobre *Las implicancias de una nueva ley de semillas*. Ver <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=4666>

Seeds at the center of dispute: intellectual property in the current enclosure processes

Seeds are central in agrarian production relationships not only as the first link in the food chain, but also regarding the relationship that men and women have with seeds considering their cultural constructions, the way they understand the nature. Seeds were historically considered “commons” from the emergence of agriculture, when peasant and indigenous communities collected, stored, preserved and freely exchanged seeds, keeping control over them.

In the last years we assist to a new enclosure process that turns those commons outside the market into a merchandise, in accordance with a new property regime. The seeds were not excluded from this process and the enclosure affects them by means of two mechanisms, that are articulated and facilitates its appropriation: the technical changes in seeds and the transformations in the legal framework of intellectual property.

However, we can see not only the overwhelming power of capital trying to appropriate seeds. In this article we aim to analyze the concrete progress of mercantilization, taking into account that seeds are in dispute. We will also develop some ideas about senses and actions that social movements, specially indigenous and peasants, give to seeds considering them as commons.

Keywords: Commons - Enclosures - Seeds - Intellectual property

Fecha de recepción: mayo de 2013

Fecha de aceptación: agosto de 2013

De nuevos y viejos cercamientos: el retorno de la discusión en torno de los bienes comunes

Commons es una palabra del inglés antiguo que, en la época preindustrial se usaba para designar a aquellas tierras para las cuales el derecho consuetudinario exigía modos específicos de respeto comunitario; aquellas que quedaban más allá de los propios umbrales individuales y fuera de sus posesiones, por las cuales - sin embargo - se tenían derechos de uso reconocidos (Illich 1997; Esteva 2006).

Este proceso fue desarticulado en el siglo XVIII durante la denominada revolución agrícola cuyo acto fundacional consistió en la transformación de las tierras comunales en espacios privados. Se trató de un confinamiento de los campos de pastoreo que transformó las praderas comunales en recursos donde criar grandes rebaños con fines comerciales (Polanyi 2007). Esto es lo que Marx denominó *acumulación originaria*. En el origen del capital que describe Marx, se combinaron dos presupuestos históricos. Por un lado, la disolución violenta del vínculo que había permitido la reproducción autosuficiente de la vida: relación con la tierra. Por el otro, significó al mismo tiempo el proceso histórico de separar a los productores de los medios de producción; situación que los arrojó al mercado de trabajo en calidad de “proletarios totalmente libres” (Marx 2000: 608).

Con el propósito de dar una comprensión más acabada a la luz de los nuevos acontecimientos, desarrollos analíticos recientes (Bonefeld 2001; De Angelis 2001; Perelman 2001; Harvey 2004; Roux 2008) han puntualizado la necesidad de rediscutir la tesis de Marx presente en el célebre capítulo XXIV de *El Capital*. Para estos autores, la *acumulación originaria* debe ser entendida no solo como la etapa que dio origen al capitalismo, sino como un proceso continuo y permanente en la geografía histórica del mismo, forma parte y acompaña siempre al proceso del capital. La crisis iniciada en los años '70 y que llevó al inicio de una nueva etapa de expansión del capital, no hace más que confirmar la vigencia y reactualización de muchos de estos elementos. Esto llevó a Harvey (2004) a caracterizarla como de *acumulación por desposesión*.

Ahora bien, ¿cuáles son las características que adopta en la actualidad la *acumulación por desposesión*? Tal como remarcan Gilly y Roux (2009: 30-31), “(...) el robo, la depredación, el pillaje y la apropiación privada de bienes comunales atraviesan la historia del capital, desde los lejanos tiempos de la conquista de América y el cercamiento de tierras comunales en Inglaterra de los siglos XVI al XVIII, hasta el saqueo colonial y los mecanismos tributarios del sistema financiero internacional analizados por Rosa Luxemburgo al despuntar el siglo XX”.

Sin embargo, este debate ha sido reactualizado recientemente. Cabe destacar que fueron sobre todo los movimientos sociales quienes volvieron a poner a los bienes comunes en el centro de sus disputas. Estos adquieren importancia al ser vistos como mercancías, como propiedad privada que se compra y vende en el mercado. Es justamente la pretensión de privatizarlos, lo que impulsa el debate sobre los bienes comunes.

La mercantilización de la naturaleza, su consolidación como un mero medio de producción, como una cosa que puede ser apropiada; la producción de organismos vivos, asociada con las lógicas de reproducción del capital; la extensión de una racionalidad mercantil hacia todos los ámbitos de la vida colectiva; la tendencia a la penetración del capital a todas las actividades, recursos, territorios, poblaciones, relaciones, aun aquellas que mantenían lógicas relativamente diferentes, fueron una constante desde los albores del capitalismo. Sin embargo, hoy adquiere ciertas particularidades.

Durante los últimos años, la *acumulación por desposesión* se ha materializado en las políticas neoliberales y en una nueva estrategia de *cercamiento de los bienes comunes*, procesos mediante el cual, aquello que esencialmente era común y quedaba por fuera del mercado, se está rápidamente privatizando conforme a un nuevo régimen de propiedad. Esta ampliación no es más que la subsunción de todos los aspectos sociales de la vida humana a los requerimientos de la acumulación capitalista.

La propiedad intelectual, en tanto, se vuelve un elemento nodal en el movimiento de cercamiento actual. Tal como remarca Boyle (2003), se trata del *cercamiento de los bienes comunes intelectuales intangibles*, en tanto se abarcan objetos que antes se consideraban como propiedad común o no mercantilizables dentro de la esfera de los derechos de propiedad.

Bienes comunes: las semillas como fuente y fundamento de vida

Ahora bien, ¿a qué nos referimos cuando hablamos hoy de bienes comunes? Lo primero que es necesario remarcar es que no hay un consenso acerca de cómo traducir *commons* al español: comunes, bienes comunes, ámbitos comunes, ámbitos de comunalidad, entre otros¹.

¹ Uno de los esfuerzos por debatir sobre este tema fue la conferencia internacional interdisciplinaria sobre "Bienes Comunes y Ciudadanía", realizada en la Ciudad de México, en diciembre de 2006, convocada por la Oficina Regional Centroamérica, México y

Asimismo, es interesante remarcar también que, a pesar de ser el eje de muchas luchas actuales y de los movimientos sociales como ya veremos más adelante, se trata de un concepto poco teorizado en América latina. En lo que sigue trataré de acercarme un poco hacia esa conceptualización.

Más allá de las diferencias en las formas de nombrarlos y algunos matices en los enfoques, la gran mayoría de los autores que analizan la problemática coinciden en afirmar que se trata de espacios que están fuera del umbral de lo privado pero que no se definen como estatales.

Por mi parte, he tomado la decisión de hablar de *bienes comunes*, aunque es necesario aclarar que se trata de un concepto con mucha carga conceptual de la teoría económica. Sin embargo, entiendo que *bienes comunes* es el término elegido por los movimientos sociales para denominarlos y por ende, es un *concepto en lucha*. La definición entonces, va a estar dada a través de sus propias características.

Lo *común* es aquello que se produce, se hereda o transmite en una situación de *comunidad*. Se trata de los elementos materiales y conocimientos que comparte un pueblo. Si se quitan, queda destruida una comunidad. Necesitan de la comunidad, crean la comunidad, hacen posible que haya comunidad.

Es importante destacar, que nos estamos refiriendo a una perspectiva muy diferente a la planteada en la famosa “tragedia de los bienes comunes”². Diversos autores, han señalado que el trágico escenario diseñado por Hardin en realidad no es un bien común ya que el autor describe un régimen de acceso abierto, no regulado. La tierra a la que hace mención no tiene límites, ni reglas para su uso. Según las palabras de Bollier (2008), “(...) de lo que habla Hardin es de una tierra de nadie”. Pero eso nada tiene que ver con los bienes comunes. En los términos

Cuba de la Heinrich Böll Stiftung. A la misma acudieron representantes de organizaciones sociales, académicas y políticas de 16 países. Entre los objetivos de este encuentro estaba justamente el poder debatir sobre algunos aspectos conceptuales e ir preparando el ambiente para la construcción de un consenso sobre una denominación apropiada. Sin embargo, se llegó a la conclusión de que se trata de un concepto que está en constante construcción, deconstrucción y reconstrucción.

² Nos referimos al mito popularizado en 1968 por el biólogo Garrett Hardin quien afirmó que la gente que comparte una tierra inevitablemente la sobreexplotará. Para su argumentación, cita el ejemplo de un pastizal común al que cualquiera puede llevar más ganado sin restricciones. Cuando un agricultor puede obtener beneficios privados de los recursos comunes sin considerar su “capacidad de sustento”, Hardin asegura que un recurso compartido necesariamente está destinado a arruinarse. De esta manera, la única solución posible consiste en establecer derechos de propiedad privada sobre la tierra y dejar que el “libre mercado” decida cómo ésta será usada ya que, solo los propietarios privados tendrán los incentivos suficientes para cuidar la tierra y hacer en ella inversiones valiosas.

en que lo venimos planteando, no hay comunidad.

Otro elemento importante de los *bienes comunes*, es su *enfoque no cosificado*: se trata de relaciones sociales. No son incidentes físicos, sino eventos sociales. Abordarlos como una ‘cosa’ tiene el riesgo de perder de vista que se trata de una relación social y que no existe un *bien común* sin un sujeto social específico (Esteve 2006; Barreda en Bollier 2008). No se trata del bosque, el agua, la tierra, las semillas o el lenguaje como *cosas comunes* en sí mismas; sino lo que estos bienes significan para comunidades particulares y del entramado de relaciones que se entretienen en torno a esos bienes.

Se trata de ámbitos que se definen por su alto valor de uso, y no por su valor de cambio. Los bienes comunes, entonces, nos ayudan a nombrar estas otras fuentes de valor, no monetizadas al introducir la idea de *inalienabilidad*. Se trata de ciertos ámbitos que tienen un valor que rebasa cualquier precio y deben mantenerse al margen de las fuerzas del mercado.

Asimismo, en el corazón del concepto está la idea de la *diversidad*, en tanto hablamos de diversidad de bienes, diversidad de comunidades y diversidad de formas de manejo. Los autores que analizan el tema (Seoane, Taddei y Algranati, 2010; Helfrich 2008; Bollier 2008), han planteado formas diversas de clasificarlos: naturales / sociales; tangibles / intangibles; globales / locales.

Partiendo de lo dicho anteriormente, es que consideramos a las semillas como *bienes comunes* ya que desde el surgimiento de la agricultura, hace miles de años, los productores y productoras rurales han generado los alimentos necesarios para todas las sociedades. Las comunidades campesinas e indígenas han recolectado, almacenado, conservado e intercambiado libremente las semillas, manteniendo su control. Y si no solo se concibe a las semillas como el primer eslabón de la cadena alimentaria; si se la entiende como un lugar donde se almacena la cultura y la historia, entonces el libre intercambio de semillas adquiere un significado primordial en tanto “incluye intercambios de ideas y de conocimientos, de cultura y de herencias. Se trata de una acumulación de tradición, de una acumulación de conocimientos sobre cómo trabajar esas semillas” (Shiva 2003:18).

La conversión de las semillas en mercancías

Las semillas no quedaron fuera del proceso de mercantilización, y su cercamiento se da mediante dos tipos de mecanismos articulados entre sí: los cambios técnicos en las mismas que facilitan su apropiación y las transformaciones en el marco jurídico de la propiedad intelectual que

implican una tendencia a que los agricultores se transformen en simples arrendatarios del germoplasma.

Los cercamientos por transformaciones agrarias

Tal como remarca Armando Bartra (2008:93), “el capitalismo es industrial por antonomasia pues la fábrica es propicia a la uniformidad tecnológica y la serialidad humana. La agricultura, en cambio, es el reino de la diversidad: heterogeneidad de climas, altitudes, relieves, hidrográficas, suelos, especies biológicas, ecosistemas y paisajes, que históricamente se ha expresado en diversidad de frutos y prácticas productivas (...)”. Es por esta razón, que la agricultura siempre fue considerada “(...) una producción incómoda para el gran dinero” (Bartra, 2008: 102) y desde sus orígenes, el capitalismo hizo todos los intentos posibles por sustituirla por una agricultura industrial, de manera de hacerla más controlable.

Ese gran sueño tuvo inicio de consumación a principio del siglo XX cuando, a partir de la llegada de las semillas híbridas, comenzó a revertirse el proceso de manejo de la propia semilla por parte del agricultor³. Si bien históricamente los productores realizaban la selección de los mejores individuos de cada especie para cruzar o promover adelantos paulatinos en su producción, ahora las semillas compradas ya incorporaban el material genético para su óptimo crecimiento. Se trató de un eslabón fundamental en el incipiente nacimiento de las grandes compañías de semillas, proceso que se consolidó a mediados de dicho siglo con la implementación de la *Revolución Verde*⁴ en los países del Sur.

Al mismo tiempo, y como corolario del proceso de mercantilización instaurado por la Revolución Verde, en esta época se implementaron en todos los países las denominadas leyes de semillas. Impulsadas por los sistemas nacionales de investigación e inducidas por la FAO y el Banco

³ Se trata de un proceso de cruzamiento entre dos individuos de diferentes especies, técnica que rompe la identidad esencial de tipo genético entre la semilla – medio de producción – y el grano, de consumo final, de forma tal que el rendimiento decae sustancialmente en la segunda generación de la planta obtenida a partir de semillas híbridas. De esta manera, el grano producido a partir de un material híbrido no conserva sus características productivas y por lo tanto, no puede ser utilizado como semilla en la campaña siguiente.

⁴ La *Revolución Verde* se trató de la implementación de nuevas relaciones de producción agrarias expandidas desde mediados de los años cincuenta en América latina como correlato de las formas de producción fordistas desarrolladas en las fábricas. Esta situación significó un cambio cualitativo y cuantitativo en el uso de insumos externos, donde el agro comenzó a ser invadido por nuevas tecnologías de mecanización, agroquímicos, semillas mejoradas y renovadas técnicas de irrigación conformando el paquete tecnológico.

Mundial (BM), hacían referencia a las reglamentaciones en torno de la regulación de la comercialización de semillas, esto es, qué materiales podían venderse en el mercado y bajo qué condiciones.

El proceso de mercantilización de las semillas se complejizó debido a la aparición de la biotecnología, que cobró para las regiones agrarias gran relevancia con la aparición de los Organismos Vegetales Genéticamente Modificados (OVGM). A partir del uso de las tecnologías biológicas el ser humano ha modificado de manera radical su relación con la reproducción de las especies creando mecanismos legales para consolidar la naturaleza como una mercancía, un ente cosificado, convertido enteramente en materia prima con el fin de ser explotada y revalorizada (Leff, 2005).

Al mismo tiempo, el mercado de semillas se ha conformado como un espacio sumamente atrayente para los grandes capitales ya que “las semillas son el primer eslabón de la cadena alimentaria. Quien controle las semillas, controlará la disponibilidad de alimentos” (Ribeiro, 2002:114)⁵. La preponderancia que adquirió para la producción agraria el uso del paquete biotecnológico, en tanto, tendió a que la venta de semillas y de agroquímicos se integrara bajo las mismas firmas creando un mercado doble y maximizando las ganancias de las empresas (Teubal, 2006).

Los cercamientos jurídicos

En el ámbito jurídico, esta expansión sin precedentes de las relaciones económicas y la búsqueda sulfurada de obtención de lucro han llevado, necesariamente, a una ampliación de la esfera de los bienes apropiables. De esta manera, tanto las semillas como los saberes de las comunidades y pueblos ancestrales, son también transformados en mercancías. Mediante un esfuerzo teórico y legislativo de adaptación, el sistema jurídico es reconfigurado para que esas mercancías se conviertan en bienes jurídicos susceptibles de regulación según el sistema de propiedad (Caldas, 2004).

En el caso específico de las semillas, hay dos formas de reconocer su propiedad intelectual: los derechos de obtentor (DOV)⁶ y las patentes de

⁵ En la actualidad, diez empresas manejan el 73% del mercado mundial de semilla. Las principales empresas que concentran este mercado son Monsanto, EUA; Du Pont / Pioneer, EUA; Syngenta, Suiza; y Limagrain, Francia (ETC, 2011). Estas empresas controlan el 100% de las semillas transgénicas (Shiva, 2003) y el 53% del mercado de semillas comerciales (ETC, 2011).

⁶ Se trata del derecho que se le otorga a los agrónomos que produjeran variedades mejoradas de semillas agrícolas para explotar en exclusividad el material de reproducción de la variedad, pero no alcanza al producto obtenido.

invención⁷. Originalmente, las diferencias entre éstas eran marcadas y no podían dejar de obviarse al momento de la elección entre una u otra.

Hasta los años sesenta, los materiales vegetales utilizados para el mejoramiento genético eran de libre acceso. Este principio comenzó a resquebrajarse cuando la regulación en torno de la protección de derechos de obtentor, en el nivel internacional, se institucionalizó con el nacimiento de la UPOV (Unión para la Protección de variedades Vegetales)⁸. La versión 78 de UPOV contempla implícitamente el *privilegio del agricultor*, lo que implica que los agricultores, a excepción de su venta comercial, conservan el derecho a producir libremente sus semillas pudiendo utilizar el producto de la cosecha que hayan obtenido por el cultivo en su propia finca. Como contrapartida, el titular de una innovación no puede oponerse a que otro utilice su material para crear una nueva variedad ni puede exigirle el pago de regalías por esto.

Hasta los años ochenta las patentes sobre organismos vivos no estaban permitidas. Sin embargo, el fallo Diamond-Chakrabarty de la Corte Suprema de Estados Unidos, al admitir una patente sobre una bacteria modificada capaz de separar los componentes de petróleo crudo, constituyó una bisagra ya que delimitó lo que es patentable y lo que no. La decisión radicó en considerar a la bacteria en cuestión como una manufactura ya que su existencia se debía a una manipulación genética, a una invención del hombre (Lander, 2006). De esta manera, se ha abierto un nuevo e inmenso campo para la propiedad intelectual desconocido anteriormente: *la propiedad intelectual sobre formas de vida* (Lander, 2006).

En los últimos años, las empresas vienen presionando para lograr una armonización internacional de la legislación de propiedad intelectual. Por un lado, argumentando la insuficiencia del sistema de obtenciones vegetales para estimular las inversiones de alto riesgo y sosteniendo la necesidad de apropiación plena de procesos y productos, comienzan a ejercerse fuertes presiones para la modificación de UPOV en el camino

⁷ Las patentes son un derecho exclusivo otorgado por el Estado a una invención, es decir, a un producto o procedimiento que aporta una nueva manera de hacer algo. En el caso específico de las semillas, la protección involucra al producto y las sucesivas generaciones del vegetal, extendiéndose la protección de la planta entera en las semillas patentadas. Esto a su vez, impide la utilización de la semilla en la nueva siembra por el agricultor sin el correspondiente pago de regalías. Vale aclarar que sólo pueden ser objeto de protección las invenciones, no así los descubrimientos.

⁸ Se trata de un convenio multilateral establecido en 1961 con la firma de seis países europeos concediendo a los fitomejoradores un derecho de monopolio sobre una variedad concreta. Esta convención ha sido modificada en tres oportunidades: 1972, 1978 y 1991.

de una mayor protección a la biotecnología. Finalmente, el acta se reformuló en 1991 recortando las excepciones del acta de 1978 que otorgaba algunos derechos a los nuevos fitomejoradores y a los agricultores. Fundamentalmente, lo que se restringe son los derechos de los agricultores sobre el *uso propio* de las semillas.

Por otro lado, las transformaciones más profundas en las relaciones sociales con la naturaleza comenzaron a realizarse a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Uno de los principales acuerdos introducidos en 1995, en el marco de la OMC, fue sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual que afectan al Comercio (ADPIC) que surgió como uno de los principales pilares de la Ronda de Uruguay. Procurando uniformar criterios de protección intelectual en el nivel mundial, ADPIC es el tratado multilateral más importante sobre la materia ya que es el único que cubre todo el espectro de protección de los derechos de propiedad intelectual. En relación a las patentes, el acuerdo representa una clara profundización en los intentos de apropiación, ya que por un lado, aumenta la protección mínima de 15 años, que establecía la OMPI, a 20 años, y por el otro, amplía el alcance de lo que se considera patentable.

A modo de conclusión: los movimientos sociales y las semillas en el centro de las disputas

Con un recuerdo a Galeano (2005), podemos coincidir en que "(...) es América Latina, región de las venas abiertas. Desde el descubrimiento hasta nuestros días, todo se ha trasmutado siempre en capital europeo o, más tarde, norteamericano, y como tal se ha acumulado y se acumula en los lejanos centros de poder. Todo: la tierra, sus frutos y sus profundidades ricas en minerales, los hombres y su capacidad de trabajo y de consumo, los recursos naturales y los recursos humanos".

Nunca más acertada esta frase en la actualidad cuando América latina, se ha convertido en una región sumamente estratégica para el desarrollo de la biotecnología y de los monopolios que quieren privatizar la vida.

Las respuestas sociales para enfrentar la desposesión, el despojo de bienes comunes y la mercantilización de la vida han existido desde los albores del capitalismo, pero desde hace unas décadas se evidencia la emergencia de un nuevo ciclo de luchas en América latina, surgidas a partir de las brechas abiertas por el nuevo modelo de acumulación.

Claramente si uno analiza la historia reciente de Latinoamérica, los *bienes comunes* aparecen en el centro de las disputas sociopolíticas en la mayoría de nuestros países de manera creciente. No sólo por el

incremento del número de estas luchas, sino también y particularmente por la capacidad de articulación política que tienen y por el papel importante que cumplen en la construcción de proyectos de cambio social.

De esta manera, emergieron o se reconfiguraron experiencias vinculadas con la lucha contra la explotación minera, por la defensa de la biodiversidad recreando formas alternativas de producción, por la defensa de bosques y selva contra la deforestación, en contra de la contaminación del agua y en defensa de las reservas acuíferas. Las luchas de las comunidades indígenas y campesinas, así como aquellas vinculadas con el urbanismo popular, aparecen asociadas de manera directa con las reivindicaciones de acceso y reapropiación de la naturaleza en las que subyacen estrategias de poder, valores culturales y prácticas productivas alternativas.

La reapropiación de la naturaleza trae nuevamente al escenario social la cuestión de la lucha de clases pero ya no sólo vinculada con la apropiación de las fuerzas productivas industrializadas, sino fundamentalmente, de los medios y las condiciones naturales de la producción. La confrontación con la racionalidad económica productivista en muchos de ellos va más allá, y ha implicado una crítica al concepto de *recursos naturales* y la nominación de los mismos como *bienes comunes* imprimiéndole un fuerte potencial transformador.

Las semillas, una vez más, no fueron (ni son), una excepción. De esta manera, aparecen cada vez con más ahínco los sentidos y acciones que los movimientos sociales, sobre todo indígenas y campesinos, les dan en torno de seguir considerándolas *bienes comunes*. La Vía Campesina, por ejemplo, y frente a la concepción que intenta instaurar el capital de volverlas mercancías que se compran y venden en el mercado, busca rescatar la idea de las semillas como “patrimonio de los pueblos al servicio de la humanidad” (Vía Campesina, 2002). Según sus propias definiciones, las semillas integran los cinco elementos que son la base de la vida. Al igual que el sol, la tierra, el agua y el aire, son las generadoras de la riqueza de la naturaleza a la vez que la identidad misma de los pueblos. “La crianza de nuestras semillas es una responsabilidad y un compromiso de quienes defendemos la vida en todas sus multidiversas manifestaciones. Nuestra relación con la madre tierra es integral, en ella hacemos historia y sembramos futuro. De esta manera (...) la lucha por el derecho a la tierra y los territorios, el derecho de acceso al agua, los bosques, los suelos y subsuelos existentes en esos espacios vitales y la defensa de la vida son partes inseparables de la soberanía alimentaria (Vía Campesina, 2002)⁹.”

⁹ Esta definición es tomada de la fundamentación de la “Campaña mundial de semillas”.

Bibliografía

- Bartra, Armando (2008), "El hombre de hierro. Los límites sociales y naturales del capital", México DF, Editorial Itaca.
- Bollier, David (2008), "Los bienes comunes: un sector soslayado de la creación de riqueza", en Helfrich (Comp.) *Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía*, México DF, Fundación Heinrich Böll.
- Bonefeld, Werner (2001), "The permanence of primitive accumulation: commodity fetishism and social constitution", en *The Commoner* 2.
- Boyle, James (2003), "The second enclosure movement and the construction of the public domain", en <http://creativecommons.org>
- Caldas, Andressa (2004), "La regulación jurídica del conocimiento tradicional: la conquista de los saberes", Bogotá, ILSA.
- De Angelis, Massimo (2001), "Marx and primitive accumulation: The continuous character of capital's "enclosures", en *The Commoner* 2
- Esteva, Gustavo (2006), "Los ámbitos sociales y la democracia radical, ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Ciudadanía y Comunes", México, Fundación Heinrich Boll.
- ETC grupo (2011), "¿Quién controlará la economía verde? Nuevo reporte sobre la concentración corporativa en las industrias de la vida" *Communique* 107.
- Galeano, Eduardo (2005), "La venas abiertas de América Latina", Buenos Aires, Catálogos.
- Gilly, Adolfo y Roux, Rhina (2009), "Capitales, tecnologías y mundos de la vida. El despojo de los cuatro elementos", en Revista *Herramienta* 40
- Gutiérrez, Dagoberto (2002) "La expropiación privada de la naturaleza" en Heineke, Corinna, *La vida en venta: Transgénicos, patentes y diversidad biológica*, México: Fundación Heinrich Boll.
- Harvey, David (2004), *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión*. En publicación: Socialist Register, Buenos Aires, CLACSO.
- Helfrich, Silke (2008), "Commons: ámbitos o bienes comunes, procomún o "lo nuestro", en Helfrich (Comp.) *Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía*, México DF, Fundación Heinrich Böll.
- Illich, Iván (1997), "El silencio es un bien comunal", Revista *Biodiversidad*.
- Khor, Martín (2003), "El saqueo del conocimiento. Propiedad intelectual, biodiversidad, tecnología y desarrollo sostenible", Madrid, ICARIA.
- Lander, Edgardo (2006), "La ciencia neoliberal", en *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Ceceña Ana Esther (Coord.), Buenos Aires, Clacso.
- Leff, Enrique (2005), "La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable", Revista *OSAL* 17, Buenos Aires: Clacso.

- López Monja, Carina; Poth, Carla. y Perelmuter, Tamara (2010), "El avance de la soja transgénica, ¿progreso científico o mercantilización de la vida? Un análisis crítico a la biotecnología agraria en Argentina", Buenos Aires, Ediciones Centro Cultural de la Cooperación.
- Marx, Karl, (1867), "El capital: crítica de la economía política", Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Mooney, Pat, (1993), "The ETC Century: erosion, technological transformation and corporate concentration in the 21st century", Canada.
- Perelman, Michael (2001), "The secret history of primitive accumulation and classical political economy". *The Commoner* 2
- Polanyi, Carl (1957), "La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo", Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Rifkin, Jeremy (1998), "La era de la biotecnología. El comercio genético y el nacimiento de un mundo feliz", Barcelona: Editorial Crítica.
- Roux, Rhina (2008), "Marx y la cuestión del despojo, claves teóricas para iluminar un cambio de época", en Revista *Herramienta* 38
- Seoane, José; Taddéi, Emilio y Algranati, Clara (2010), "Recolonización, bienes comunes de la naturaleza y alternativas desde los pueblos", Buenos Aires, GEAL.
- Shiva, Vandana (2000), "Cosecha robada. El secuestro del suministro mundial de alimentos", Buenos Aires: Editorial Paidós, 2003.
- Teubal, Miguel (2006), "Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities", **Realidad Económica** 220, Buenos Aires, IADE.



Intercambio de semillas. Feria de semillas. Jalisco, México.

Foto: Tamara Perelmuter



Feria de semillas. Jalisco, México.

Foto: Tamara Perelmuter

Análisis

Políticas de Desarrollo Territorial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 1996 y 2006*

*Inés Liliana García***

Con la aprobación, en 1996, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se inicia un proceso autónomo de políticas de desarrollo territorial. El Ejecutivo electo por la ciudadanía alcanza cierta independencia del Gobierno nacional. Se crea el Plan Urbano Ambiental que nace con la finalidad de achicar la brecha de desequilibrios entre barrios o regiones de la Ciudad.

El presente artículo analiza el período 1996-2006, en el cual el Ejecutivo porteño propone dos modelos diferenciados de política y gestión de desarrollo socio-económico-productivo para revertir la precedente situación; uno, disuelto y el otro, vigente y profundizado desde 2007.

Nuestro objetivo será describir y establecer las diferencias y similitudes entre el modelo de política propuesto por la Subsecretaría de Desarrollo Regional durante el gobierno de De la Rúa-Olivera y las propuestas de la Corporación Buenos Aires Sur, iniciadas con el Gobierno de Ibarra-Felgueras (luego Telerman).

Palabras Clave: Desarrollo territorial - Políticas públicas - Plan Estratégico - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Desigualdad territorial

* Primera experiencia en la Ciudad de Buenos Aires, bajo la Coordinación de Alejandro Rofman y equipo integrado por Daniel Slutzky, Máximo Lanzetta, Gabriela Merlinsky, María di Loreto, Abraham Landau, Rosario Pereira, Oscar Zappatini, Marcela Pípolo, Elizabeth Kogan y la autora, entre otros.

** Lic. en Sociología con especialización en Economía Social y Desarrollo Local. Personal Profesional de Apoyo Ceur-Conicet

Territorial Development Policy in the Autonomous City of Buenos Aires between 1996 and 2006

With the adoption in 1996 of the Constitution of the City of Buenos Aires starts an autonomous process of territorial development policies. The government elected by the citizens, reaches a certain independence of the National Government. It creates the Environmental Urban Plan created with the aim of narrowing the gap between neighborhoods or regions imbalances City.

This article analyzes the period 1996-2006, in which the Buenos Aires Executive proposes two different models of policy and management of socio-economic-productive to reverse the previous situation, one dissolved and the other existing and deepened since 2007.

Our goal will be to describe and establish the differences and similarities between the policy model proposed by the Secretariat for Regional Development under government De la Rúa-Olivera and proposed Buenos Aires South Corporation, which began with the mandate of Ibarra-Felgueras (then Telerman).

Keywords: Territorial Development - Public Policy - Strategic Plan - Buenos Aires City - Territorial Inequality

Fecha de recepción: junio de 2013

Fecha de aceptación: julio de 2013

I. Introducción

Con la aprobación, en 1996, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se inicia un proceso autónomo de políticas de desarrollo territorial. El Plan Urbano Ambiental nace a fin de cerrar la brecha de los desequilibrios entre barrios o regiones de la Ciudad reglamentando el desarrollo con una visión global e integradora. Toma como eje principal de acción la inclusión de las áreas más postergadas y degradadas que, geográficamente quedan enmarcadas en la zona sur de la Ciudad.

“Los principales indicadores de índole productiva, social y de hábitat ubica a quienes viven en el Sur en una situación de evidente retraso con respecto a los promedios del conjunto de la ciudad. Es por ello que el máximo desafío para el Sur consiste en garantizar el desarrollo equitativo no sólo del mismo Sur sino, a través de la intervención sobre los graves desajustes sociales y urbanos que se concentran en esta zona y, al mismo tiempo, incidir en un nuevo balance para la ciudad”¹

Durante el período analizado, 1996 a 2006, el Ejecutivo porteño propone dos modelos diferenciados de política y gestión del desarrollo socio-económico-productivo para revertir la precedente situación: uno disuelto y el otro vigente, al cuál solo nos referiremos hasta 2006 para focalizar el análisis en gestiones de gobierno ya conclusas.

Nuestro objetivo será describir y establecer las diferencias y similitudes entre los modelos de política propuestos por la Subsecretaría de Desarrollo Regional durante el gobierno de De la Rúa-Olivera y las propuestas de la Corporación Buenos Aires Sur, iniciadas con el gobierno de Ibarra-Felgueras (luego, Telerman).

Pretendemos realizar un análisis comparativo de dos políticas que hasta el momento, a nuestro juicio, no pudieron revertir los objetivos planteados en el campo de la inequidad territorial. Por eso, nos interesa reactivar la discusión de la histórica problemática de situación de inequidad que, no sólo creemos que no ha sido saldada sino, por lo contrario, se ha profundizado.

Nuestra ciudad reproduce en su interior la heterogeneidad característica de los países que han sostenido criterios de distribución de ingresos muy desiguales. Los sectores menos favorecidos en los indicadores de calidad de vida, curiosamente, comparten un espacio geográfico fruto de una marginalidad recurrente. Entonces queda establecido que, cuando se habla de desarrollo local en la Ciudad de Buenos Aires, se apunta específicamente al sur.

El sur postergado posee los mayores índices de hacinamiento y de viviendas precarias; es allí donde se establecen la mayor parte de las villas de emergencias porteñas, inquilinatos, pensiones y casas tomadas; también presenta mayores dificultades en el acceso a los servicios públicos y/o privados; hay mayor cantidad de hogares con jefe/a desocupado/a de hogares con menores

¹ En busca de la equidad. Lineamientos estratégicos del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Consejo del Plan Urbano Ambiental. Secretaría de Planeamiento Urbano. Bs. As. 1999, p.19.

ingresos en relación con la media ciudadana. Tampoco debemos olvidar que uno de sus límites geográficos -la Cuenca Matanza Riachuelo- es el foco de mayor contaminación de la Ciudad y donde lamentablemente se establece un largo cordón de viviendas precarias.

La iniciativa de los constituyentes en valorar la problemática de la desigualdad y declarar la necesidad de revertir sus aspectos negativos, nos resulta loable. Por ello, creemos que hasta no alcanzar los principios de igualdad y equidad no debemos ahorrar esfuerzos en retomar, en el presente o en un futuro inmediato, dicha iniciativa como el eje de las políticas públicas porteñas y no como un mero discurso sin evidentes cambios.

Si bien desde 1996 hay un reconocimiento de la heterogeneidad y desequilibrio en el desarrollo territorial capitalino, las políticas efectivamente planteadas y llevadas adelante desde entonces no han permitido un avance sustantivo hacia la equidad. Consideramos que ello se debe, fundamentalmente, a dos razones.

Por un lado, continúa subsistiendo lo instituido previo a la nueva Constitución; es decir, que más allá de ciertos cambios, las relaciones de poder se reproducen de igual modo que en el pasado. Los intereses del mercado y de producción de bienes y servicios se sirven sólo de lo necesario y descartan o ignoran otros actores preexistentes en el territorio.

La otra razón, es que persiste la debilidad para enfrentar dichas condiciones de reproducción, tanto en los funcionarios de la Ciudad como en la sociedad civil. La Constitución otorga derechos de autonomía pero subyace la incapacidad de reglamentar y articular los derechos y nuevas alternativas que se establecen concretamente en ella.

Los defensores del *statu quo* no ven en forma negativa las “mejoras” propuestas para el Sur -inclusive las consideran aportes positivos a la temática de la inseguridad y del turismo desde su perspectiva económica- siempre y cuando no se revierta la ecuación presupuestaria y de privilegio del norte frente al sur. Es decir, aceptan esas “mejoras” en tanto no se abandonen los desarrollos inmobiliarios y comerciales de las zonas establecidas como tales y el sur no resulte una postergación sino más bien un espacio de “continuidad de sus intereses”. Reconocerles sus carencias podría evitarle “males mayores” a futuro, pero ello no significa necesariamente que disminuyan las brechas entre unos y otros a pesar de que se mejoren algunos aspectos generales.

Consideramos que una política de transformación y modificación de desequilibrios socioeconómicos-territoriales no sólo debe respaldarse con énfasis, sino que debe convertirse en el eje central y ordenador de otras áreas de Gobierno local (Salud, Educación, Producción, Empleo, Cultura, etc.) para que se coordinen las políticas y los recursos sectoriales en pos de dichos ejes centrales marcados en la necesidad de recomponer equilibrios de toda índole. Ello supone acordar y ejecutar un abanico de acciones direccionadas a dicho principio de equidad y no paliativos o acciones descoordinadas.

Nos preguntamos, ¿quiénes son los actores que determinan la problemática del desarrollo local? ¿Es el ciudadano o una imposición constitucional? En la primera de las respuestas, todos los ciudadanos o instituciones involucradas

¿tienen un mismo estatus de planteo y participación?

Si, en cambio, es un mandato de la nueva Constitución -la cual plantea muchas innovaciones tales como la división en Comunas o el porcentaje de Presupuesto Participativo- ¿hay verdadera voluntad de transformación política?, ¿las instituciones creadas para dicho fin poseen un mandato central o periférico?

En este artículo no pretendemos dar una respuesta acabada, más bien abrir la inquietud a futuros debates y análisis. Sólo intentaremos llegar a algunas conclusiones preliminares.

II. Las experiencias en Políticas de Desarrollo Local en la Ciudad Autónoma bajo los lineamientos del Plan Urbano Ambiental

La Asamblea Nacional Constituyente que en 1994 reforma la Constitución de la República Argentina, aprueba, luego de largos años de reclamos, el derecho de los ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires de elegir a sus autoridades y delinear políticas autónomas del Gobierno nacional. Anteriormente la autoridad de la Ciudad era designada por el presidente de la Nación y sus políticas se subordinaban al perfil nacional más que a los criterios locales.

Por primera vez, el 30 de junio de 1996 fueron electos por la ciudadanía el Jefe y Vicejefe de Gobierno porteño, iniciándose el proceso de debate que dio como resultante la sanción, el 1 de octubre del mismo año, de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que expresa la voluntad de establecer un perfil de desarrollo más equitativo. Se inicia así un proceso nuevo, ante una población poco participativa y fuertemente golpeada por los efectos del modelo neoliberal implementado desde principios de los '90.

La Constitución citada explicita al respecto, en varios artículos:

“Art.17. La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas *para superar las condiciones de pobreza y exclusión* mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades.

Art. 18. La Ciudad promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio.

Art. 19. El Consejo de Planeamiento Estratégico, de carácter consultivo, con iniciativa legislativa, presidido por el Jefe de Gobierno e integrado por las instituciones y organizaciones sociales representativas, del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas y los partidos políticos, articula su integración con la sociedad civil, a fin de proponer periódicamente planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado, expresando los denominadores comunes del conjunto de la sociedad”

Más adelante, en el Capítulo Cuarto, Art. 29 dice “la Ciudad define un Plan Urbano y Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entida-

des académicas, profesionales y comunitarias aprobado con la mayoría prevista en el Art 81., que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y de obras públicas”

Y refuerza en el Art. 48 del Capítulo Decimoséptimo “Es política de Estado que la actividad económica sirva para el desarrollo de la persona y se sustente en la justicia social. La Ciudad promueve la iniciativa pública y la privada en la actividad económica en el marco de un sistema que asegura el bienestar social y el desarrollo sostenible. Las autoridades proveen a la defensa de la competencia contra toda actividad destinada a distorsionarla y al control de los monopolios naturales y legales y de la calidad y eficiencia de los servicios públicos.”

Se mencionan los principios de justicia social, equidad, desarrollo equilibrado y sostenible, participación social e institucional en la construcción de un Plan Estratégico de mediano y largo plazos que subordine las políticas sociales, educativas, económicas, sanitarias, ambientales y de infraestructura a dichos valores y lineamientos en pos de mejorar las condiciones de vida de toda la población contenida en su territorio.

Se determina que el área de la Ciudad que resulta postergada es la Zona Sur que nace a orillas del Riachuelo y se extiende hacia la Avda. Rivadavia. La cual abarca un poco más de la tercera parte de la superficie de la Ciudad y poseía una población aproximada de 800.000 habitantes por entonces y un promedio de densidad bastante menor a la media capitalina.

Los barrios que la componen difieren entre sí, básicamente, por su constitución histórica. La Boca, San Telmo y Barracas nacen con la Ciudad misma. Constitución, Parque Patricios, Nueva Pompeya, Mataderos, Flores Sur, Parque Avellaneda, Parque Chacabuco, Boedo, San Cristóbal, Liniers y Villa Luro, como prolongaciones de una ciudad que continúa creciendo, a inicios del siglo XX, dadas sus ventajas del intercambio comercial y al ingreso de inmigrantes europeos. Los barrios más recientes, últimos resabios de espacios libres en la ciudad, en los ‘40 receptora de fuertes corrientes migratorias internas y de países limítrofes, gestan Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano.

En 1998, la Legislatura porteña aprueba finalmente la ley 71 que dio lugar al Consejo del Plan Urbano Ambiental y estableció las metas y criterios de orientación general al desarrollo territorial considerado necesario. Para alcanzar sus objetivos -de mejorar la calidad de vida, promover el desarrollo con equidad y consenso, preservar el patrimonio cultural arquitectónico y ambiental, entre otros- fundamentó sus políticas bajo el paradigma de la Competitividad Sistémica, cuyos principios son la competitividad, la equidad, la sostenibilidad, la estabilidad y la gobernabilidad.

En cuanto a la competitividad, el desafío fue insertar a la Ciudad en el proceso mundial de globalización, en la tecnología comunicacional y en la expansión de valores de consumo globales. Hacerla visible al mundo para generar inversiones de capital que impulsen el desarrollo económico, turístico y cultural.

A partir del Tratado de Asunción que dio vigencia al MERCOSUR en el año 1991, Buenos Aires tenía el desafío de afianzarse en un nuevo espacio económico abierto, multipolar donde debía encontrar un nuevo equilibrio para un rol

ampliado a compartir con otras metrópolis como San Pablo, Río de Janeiro, Montevideo, Asunción y Santiago de Chile².

En cuanto al principio de equidad, el PUA establece la necesidad de resolver el problema de la relación productividad-empleo que la nueva Constitución porteña sostiene. Las nuevas tecnologías transforman el mercado laboral disminuyendo los puestos de trabajo tradicionales y generando altas tasas de desempleo. Pero entiende que la inserción en un mundo global traerá consigo la aparición de nuevos sectores dinámicos, especialmente en el área de servicios, con puestos que requerirán una mayor calificación.

Reconoce desde el criterio de sostenibilidad, que en dicha franja de la ciudad se encuentran, también, los mayores problemas ambientales: contaminación del Riachuelo, falta de espacios verdes y áreas degradadas como el cementerio de automóviles, fábricas abandonadas y basurales a cielo abierto³.

Entre los contenidos estratégicos de estabilidad, plantea la necesidad de dar crecimiento a una población estancada y envejecida, considerando que es necesario impulsar planes de radicación de viviendas y nuevos emprendimientos que generen puestos de trabajo. Entonces, dado que hay mayor concentración en el centro y norte de la ciudad, propone a la zona sur como eje de este cambio pues cuenta con espacios ociosos y barrios de casas bajas.

Finalmente, con referencia al criterio de Gobernabilidad el Plan Urbano Ambiental sostiene que la ciudad debe enfrentar dos desafíos paralelos: desarrollar un entorno socialmente equitativo y de mayor calidad ambiental para su población y, simultáneamente, transformarse en una estructura urbana más eficiente que sea capaz de atraer nuevas inversiones.

El Plan Urbano Ambiental, reconociendo la existencia de un “sur postergado”, recomienda al Ejecutivo porteño la creación de “un órgano de carácter técnico-administrativo con facultades de planificación global que permita otorgar flexibilización a los procesos de metropolización de la gestión” a partir del ordenamiento territorial y contribuya a la recuperación productiva y la reinserción de la población marginada. Propone la creación “de una **Corporación u Órgano de Gestión** para el **Desarrollo** de la **Zona Sur** de la ciudad” (negrita en texto original)⁴.

II.a. La Subsecretaría de Desarrollo Regional – Sustentable

A inicios de 1999 se crea la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional. El Gobierno electo de De la Rúa/Olivera de la UCR (40%) reconoce el importante porcentaje alcanzado por el Frepaso -que obtuvo el 26% para su fórmula La Porta/Ibarra- y ubica a un hombre de ese espacio (partido socialista). Se inicia así un proceso de alianza política que luego logrará, en el nivel nacional, la derrota del menemismo.

² Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Planeamiento Urbano. Consejo del Plan Urbano Ambiental. Plan Urbano Ambiental. En busca de la equidad. Lineamientos estratégicos del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. 1999. p. 13

³ Ob cit., p. 30

⁴ Ob.cit. p. 22

La Secretaría, reconociendo la necesidad de poner en marcha políticas de equilibrio que reactiven la zona sur de la Ciudad, crea la Subsecretaría de Desarrollo Regional -luego llamada de Desarrollo Sustentable- que nace con el propósito de planificar, previo diagnóstico, el desarrollo de la región, para lo cual es preciso diseñar políticas y ejecutarlas mediante un Plan Estratégico de Revitalización de la Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires.

La Subsecretaría -con escasos \$ 300.000 anuales (el 0.1 por mil del total de gastos del entonces presupuesto del GCBA)- se propuso, en primer lugar, reposicionar a la Zona Sur como un espacio intraurbano integrado plenamente al tejido social, productivo y físico de la Ciudad, pretendiendo que el renovado Sur dinamice posibilidades reales para sus propios habitantes. Consideraba que el paradigma de la equidad era básico para el ordenamiento territorial. Los documentos emitidos dejan registro de sus pretensiones de generar una nueva realidad económico-social que permita ir disminuyendo la brecha social existente.

En segundo lugar, aspiró al estímulo para la radicación de nuevas actividades productivas de pequeña y mediana producción, así como el fortalecimiento de las existentes, de modo que posibiliten la implementación de desarrollos productivos que garanticen una justa distribución local de las ganancias obtenidas del crecimiento productivo zonal, pensando en incorporar a los desocupados de la región como prioridad.

Finalmente, asignó un fuerte contenido social a las actividades vinculadas con la utilización de espacios recreativos, de esparcimiento y de difusión cultural; otorgándosele importancia a la apropiación, por parte de la población local, de las ofertas de actividades y políticas que enriquezcan su calidad de vida. Los cambios en la zona serían, en primera instancia para sus habitantes, para que aquellos salten las barreras de la exclusión social y la Ciudad ofrezca un escenario geográfico más homogéneo.

Obviamente, unido con este último criterio, estaba el de mejorar las condiciones de acceso a la vivienda y al equipamiento social. No hablan de excluir a la población para instalar emprendimientos para otros sectores sociales que requieren de expansión territorial, sino de crecimiento con y para los que se encuentran en la Zona Sur.

Los principios que sostenían aquellos funcionarios y técnicos que constituyeron el núcleo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, podríamos resumirlos en cuatro puntos: a) consideraban a la planificación estratégica urbana como un proceso que debe permitir articular las iniciativas de los actores públicos y privados para potenciar el desarrollo territorial; b) su horizonte apuntaba a intervenciones estratégicas que garanticen calidad de vida, progreso económico y social; c) aspiraban a profundizar la gobernabilidad -apoyados en prácticas democráticas- mediante la colaboración real entre los actores públicos y privados; d) se inspiraban en un modelo precedente inmediato, el Plan Estratégico Rosario (PER 1998) fundamentado sobre los principios de la Planificación Urbana y las experiencias internacionales participativas como las reuniones del Foro Social Mundial en Porto Alegre.

Reconocen sus orígenes en el pensamiento de los intelectuales de la CEPAL de los años '70 y destacan el importante aporte de Sunkel y Giglio cuando plan-

teaban que la elevación en los niveles de vida de las personas “no era una cuestión ajena” a cambios en la estructura de clases, de la organización social y de las transformaciones culturales y de pensamiento necesarias en las estructuras políticas y de poder. El estilo del desarrollo al que aspiraban, entonces, era el de crecimiento con equidad. La cuestión del medio ambiente deja de ser sólo un problema de contaminación ambiental o de deterioro de recursos naturales, para considerarlo como un problema referido a la utilización y distribución de los recursos. Las decisiones que se tomen dejarán en claro “quienes ganan y quienes pierden” en función de los intereses y necesidades en el territorio.

Evocan la relevancia que tuvo, en las discusiones sobre desarrollo, la Conferencia para el Ambiente y el Desarrollo auspiciada por Naciones Unidas en la Ciudad de Río de Janeiro en 1992. Consolida, de acuerdo con sus criterios, el concepto de sustentabilidad y genera un plan de acción concreto para su logro que denominaron Agenda XXI y que fue suscripto por 170 países, entre ellos, el nuestro. Es habitual encontrar su mención en los documentos generados entre los años 1999 y 2000 por la Subsecretaría de Desarrollo Regional-Sustentable del GCBA.

La principal fortaleza del concepto de sustentabilidad es que supone que existen límites a las posibilidades de explotación de los recursos naturales, acepta que la vida humana está en cuestión con la desigual distribución de los recursos y entiende que este proceso de equilibrio es un proceso de adecuación histórica. La maximización de la ganancia, lógica del capitalismo, ahora obliga a externalizar los costos sociales y ambientales, más allá de que necesariamente las sociedades interactúen con el medio ambiente a través de la producción para satisfacer sus necesidades.

Para llevar adelante esta visión en la Ciudad de Buenos Aires, los entonces funcionarios consideraban que no es posible plantear políticas de desarrollo sin una recuperación de la capacidad de acción del Estado; es decir, iban a contrapelo de lo que sucedía por entonces en el nivel nacional, donde el Estado -desde los '90 con las políticas del Partido Justicialista comandado por Carlos Menem- cedía, a los intereses del capital privado y al libre mercado, las prácticas de acción y control que afectaban los derechos de todos los ciudadanos.

Contrariamente, en la Ciudad consideraban que las políticas regulatorias eran herramientas indispensables para la utilización de los recursos naturales y territoriales en escala humana. La responsabilidad en la mejora de la calidad de vida y de la distribución con equidad de los recursos no podría ser ni estar en otras manos que las del Estado en cualquiera de sus dimensiones locales. Consideraban al modelo neoliberal el causante de los desequilibrios sociales agravados con los altos índices de desempleo, consecuencia de las políticas de privatizaciones y apertura de mercado.

La Ciudad, para ellos, tenía la oportunidad de agregar valor a los servicios y bienes culturales que caracterizan su sistema productivo. Por tanto, las inversiones en su territorio debían explotar al máximo la capacidad de agregado que da el trabajo, de modo de generar las fuentes necesarias de empleo que reviertan los indicadores de pobreza y déficit habitacional existentes.

Sostenían la necesidad de generar herramientas de gestión y consideraban a

la participación popular como un aspecto indisociable del desarrollo sustentable. Conjugaron estas cuestiones con el reconocimiento de que la Ciudad de Buenos Aires -al decir de Sassen- representaba un rol estratégico de centralidad en el proceso de globalización como mediadora entre la economía mundial y el Estado nacional y, de peso relevante, en la constitución del MERCOSUR.

Bajo estos criterios sostenían que correspondería a la Subsecretaría de Desarrollo Regional-Sustentable poner en marcha una línea de trabajo en materia de promoción de políticas activas y de planificación participativa, con programas de prevención, capacitación e investigación en coordinación con los restantes organismos del gobierno de la Ciudad. Es decir, marcar los ejes para que luego cada repartición adecue sus programas al Plan de Revitalización de la Zona Sur.

La tarea de buscar consensos entre una población descreída y poco participativa fue muy intensa. Se utilizó el método de trabajo de consulta permanente, el intercambio de ideas y propuestas con voceros representativos de más de 200 instituciones sociales de la región. Entre los meses de mayo y diciembre de 1999 se convocó en forma activa a las asociaciones vecinales y productivas de la zona. La Subsecretaría consigue realizar un primer relevamiento y diagnóstico de las problemáticas y necesidades, el cual pone a consideración de la población local mediante Talleres de discusión en los diferentes barrios afectados. Con las notas de los aportes y mejoras brindadas por los vecinos, construye dos documentos de relevancia, inéditos en nuestra Ciudad: el Diagnóstico Participativo Económico Social y el Diagnóstico Participativo Físico Territorial.

Ambos documentos, abren nuevamente el juego, una vez observada la realidad, para buscar los nodos problemáticos, las posibles soluciones y las prioridades en la ejecución de políticas. Durante el año 2000, funcionarios, académicos y vecinos, mediante reuniones periódicas de trabajo y discusión fueron dando cuerpo a la matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) de la región. Se logró definir los nodos problemáticos de la región, los recursos potenciales para enfrentarlos y la formulación de un modelo de gestión para la puesta en marcha del Plan.

Con el consenso de la sociedad civil, a fines de 2000, surge lo buscado, el Plan Estratégico de Revitalización de la Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires.

Al seguir las directivas de Agenda XXI y las consignas de Porto Alegre, la Ciudad de Buenos Aires, sólo precedida por la Ciudad de Rosario, logra un Plan a mediano y largo plazos de políticas consensuadas cuya estrategia global fuera generar un desarrollo urbano con equidad social, dinamizar el crecimiento económico y mejorar la calidad físico-ambiental local, sugiriendo, potenciar la competitividad y posicionamiento regional de la Zona Sur mediante cinco líneas estratégicas que resumimos a continuación:

- Línea Estratégica 1 mejorar la calidad ambiental de la Zona Sur centrando las prioridades sobre el programa de saneamiento del Riachuelo, el control de las fuentes de contaminación, el mejoramiento y ampliación de los espacios verdes y el desarrollo de programas de capacitación en la prevención del daño ambiental.

- Línea Estratégica 2 reposicionar a la Zona Sur como un polo de desarrollo económico-social en la ciudad de Buenos Aires, promoviendo la reconstrucción del tejido productivo-social, de modo de elevar los niveles de ingresos y empleo de la población.
- Línea Estratégica 3 aumentar los niveles de inversión en infraestructura y servicios para romper con la brecha histórica entre el Norte y el Sur en término de oportunidades para el desarrollo urbano.
- Línea Estratégica 4 desarrollar políticas articuladas en educación, salud, vivienda y empleo que impacten sobre los grupos más expuestos a la pobreza y permitan su incorporación en circuitos productivos.
- Línea Estratégica 5 plantear un estilo de desarrollo que recupere el tejido histórico y cultural de la zona, involucrando a las organizaciones sociales y comunitarias como principales protagonistas.

Cada línea propiciaba programas y subprogramas de acción concretos, surgidos de experiencias de especialistas en desarrollo local y de aportes de los ciudadanos. Entre lo producido colectivamente, se destaca el acuerdo en impulsar Agencias Regionales de Desarrollo Productivo para el apoyo a la localización de Pequeñas y Medianas Empresas y el fortalecimiento de las existentes, recuperando la zona histórica e industrial del Sur; así como la decisión de utilizar gran cantidad de espacios vacíos, básicamente en el área lindera con la provincia de Buenos Aires, para el desarrollo de la agricultura orgánica como dinámica económica y de regeneración de la ciudad. “La agricultura orgánica se ha convertido en una variable crítica para hacer a los centros urbanos más sustentables y menos expuestos a los riesgos de la absoluta dependencia de los insumos externos”⁵.

Finalmente, se considera la demanda local de recuperar edificios relevantes en desuso para gestar el desarrollo económico-productivo desde una perspectiva de potenciación de redes productivas, centros de capacitación, información y comercialización unidos con centros de exposiciones y circuitos turístico-culturales. Se reconoce el importante patrimonio histórico y cultural de la zona sur expresado en edificios de valor histórico que pasarían a formar parte del equipamiento social y cultural de la región y de la Ciudad toda. Nunca se habla de reemplazo o demolición, sino de reconstrucción con sentido de pertenencia.

“Esta Secretaría (de Medio Ambiente y Desarrollo Regional) es el modelo de desarrollo que aspira a incrementar la cantidad de bienes y servicios disponibles en una sociedad bajo la condición de que los mismos sean distribuidos con creciente equidad social, a fin de superar la desigualdad social, eliminar la pobreza y preservar el medio ambiente. (...) el desarrollo es sustentable cuando satisface las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de futuras generaciones para que satisfagan sus propias necesidades”⁶.

⁵ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Plan Estratégico Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires. 2000. p. 15

⁶ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. “Ciudad de Buenos Aires: desarrollo sustentable para una mejor calidad de vida”, 2000. Prólogo Norberto La Porta, p. 5

En la publicación -de donde se extrae la frase precedente- especifican que parten de una mirada crítica situada histórica y geográficamente. Consideran que los nodos conflictivos de la Zona Sur no pueden resolverse con visión focalizada sino considerando una perspectiva global que incluya, por lo menos, al Gran Buenos Aires. Por lo general, se habla de la región metropolitana y de la Ciudad como un todo.

Como decíamos, a mediados de 2000, se presenta el ambicioso Plan Estratégico de Revitalización de la Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires; por entonces, ya había triunfado en la Ciudad la fórmula Aníbal Ibarra-Cecilia Felgueras con más de 49% de los votos y el supuesto de que, tras su asunción, en agosto de dicho año, quedaría ratificada la continuidad de las políticas diseñadas por la Alianza; más aún teniendo en cuenta el considerado perfil progresista del nuevo Jefe de la Ciudad.

Luego de dos años de diagnósticos, debates y acuerdos para arribar por consenso a las políticas de acción enunciadas en el Plan de Revitalización, al iniciarse el proceso de activación y ejecución, en julio de 2001 se disuelve -por decreto del Jefe de Gobierno- la Subsecretaría de Desarrollo Sustentable (continuadora de la Subsecretaría de Desarrollo Regional) y, sin más explicaciones, se dio impulso a la estructura y organización de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado.

Al decir del entonces subsecretario “fue el primer paso para la destrucción definitiva de todo lo que se había realizado, con el apoyo de un amplio arco de organizaciones sociales, en el tema del Desarrollo Sustentable en el ámbito porteño (...) En nuestro mensaje había un claro intento de desplegar una estrategia solidaria con los sectores sociales más empobrecidos de la ciudad, rescatar el aporte de los vecinos como una herramienta fundamental para asegurar una ciudad participativa y poner en marcha acciones transformadoras, gestadas desde el mismo seno de la sociedad, para dar lugar a un hábitat urbano que destierre la inequidad social y la acumulación indebida de riqueza posibilitando, así, una ciudad para todos”⁷.

No hubo voluntad política para el cambio. Los socialistas, que creyeron poder replicar la experiencia iniciada en la Ciudad de Rosario en 1995, quedaron entrampados en una alianza que -una vez en el poder- pronto viró hacia las anteriores recetas neoliberales y una mayoría social que temía que dar fin al modelo de convertibilidad cambiaría equivalía volver a la hiperinflación.

II.b. La Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado

La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires -mediante la ley CABA 470/2000- crea la sociedad del Estado denominada Corporación Buenos Aires Sur S.E. En su artículo 2 se establece que su finalidad es “desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona, a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución de la Ciudad, los lineamientos

⁷ Rofman, Alejandro “Crónica de una muerte anunciada” En *Opinión*. Edición 85; sept-dic de 2002

del Plan Estratégico y del Plan Urbano Ambiental (...) El Poder Ejecutivo designa sus autoridades.”

En ninguno de sus párrafos y fundamentos se hace mención a los diagnósticos previos realizados ni al Plan de Revitalización de la Zona Sur de la Ciudad en el que el propio Ejecutivo invirtió esfuerzos e ingresos.

Más allá de lo actuado por el gobierno anterior -a pesar de expresar el mismo arco político y mantener los acuerdos de alianza- la ley, en su artículo 7 deja a criterio de la Corporación la construcción de un Programa de Acciones que elevará al Poder Ejecutivo para su revisión y aprobación.

La ley que da nacimiento a la Corporación si bien mantiene algunos principios de desarrollo con equidad y participación ciudadana, da mayor trascendencia a los aspectos del desarrollo económico e inmobiliario del sur.

La Ciudad transfiere a la Corporación en fideicomiso los inmuebles de dominio privado de la Ciudad de Buenos Aires ubicados en el área Sur y la dota y faculta para administrar el Fondo de Desarrollo Buenos Aires Sur constituido con el producido de sus propias actividades, donaciones, legados y partidas presupuestarias específicas asignadas anualmente.

Asimismo, le atribuye a su Directorio la potestad de firmar convenios interjurisdiccionales y convenios con personas físicas o jurídicas para desarrollos urbanísticos en la zona.

A pocos meses de su creación, en noviembre de 2000, por decreto CABA 1.814/2000 se aprueba el Estatuto con el que se registró la Corporación Buenos Aires Sur S.E. y se designa a los miembros de su Directorio. En el artículo 7, emplaza al Directorio a que en un lapso de 90 días eleve su Programa de Acción para el año 2001, año en el que se disuelve la Subsecretaría de Desarrollo Regional-Sustentable, que por entonces se mantenía expectante pero sin futuro. *“la documentación que habíamos producido para divulgar los principios del Desarrollo Sustentable en la Ciudad de Buenos Aires está siendo destruida, en lugar de ser distribuida entre escuelas y bibliotecas públicas, como hubiera sido necesario para que todos tomen conocimiento de una estrategia de desarrollo que el país, en 1992, se comprometió a poner en marcha”*⁸.

Llamativamente se la había invitado a colaborar con el Gobierno de la Ciudad en el cumplimiento del plan estratégico de revitalización y renovación urbana de la zona sur de la Ciudad. Sin embargo, a escasos meses la respuesta del Gobierno porteño fue la de disolver la Subsecretaría.

Entre los objetivos que el Estatuto de la Corporación Buenos Aires Sur propone, se destacan:

- a) Promover la imagen de la zona, nacional e internacionalmente, revelando sus potencialidades e incentivando las inversiones, dentro del marco de un desarrollo sustentable.
- b) Articular las relaciones entre la actividad pública y la inversión privada, orien-

⁸ Ob. cit. (en 1992, la Argentina firma acuerdo internacional para la promoción de desarrollo sustentable).

tando las iniciativas al logro de un desarrollo sustentable, en el marco de una estructura urbana adecuada e integrada.

Más adelante:

- d) Impulsar planes de infraestructura, que eliminen las restricciones que existan para invertir en la zona, principalmente referidas al parque habitacional, red de transporte, vías de acceso y de comunicaciones y ambiente.

Y continúa:

- f) Celebrar e intervenir en los acuerdos con los organismos de administración de la CABA o con personas físicas o jurídicas, a los efectos del desarrollo de convenios urbanísticos (...)
- g) Promover la modernización del parque industrial y empresarial de la zona, a través de acciones de divulgación, transferencia y difusión de nuevas tecnologías, de inversión de capital humano y social, y de fomento de dichas actividades.

Recién al final de un largo punteo de objetivos, aparece la necesidad de fomentar la creación de empleo y el apoyo a empresas pequeñas, familiares o microemprendimientos. No se menciona a las medianas empresas -consideradas necesarias para la generación de puestos de trabajo- y el concepto de calidad de vida queda relegado al punto i) "Promover el equipamiento de los barrios carenciados, instalación de centros cívicos, culturales, artísticos, educativos, universitarios, de calificación laboral y profesional, sanitarios, sociales, deportivos y recreativos en general".

En función de estos objetivos, el Estatuto autoriza a la Corporación a:

"1) Realizar toda clase de actos jurídicos, pudiendo a tal fin: comprar, vender, permutar, alquilar o ceder toda clase de bienes y derechos, realizar todo otro contrato o actos sobre ellos, realizar negocios de inversiones, constituir fideicomisos, fondos de todo tipo, conformar uniones transitorias de empresas, promover y constituir todo tipo de unión o cooperación lícita; (...)

3) Contraer préstamos, empréstitos y otras obligaciones con bancos oficiales y privados, organismos de créditos internacionales o de cualquier naturaleza (...)

4) Emitir, en el país o en el extranjero, títulos de deuda de cualquier tipo, en cualquier moneda, con garantía real o sin ella (...)"

Se dota a la Corporación de la suma de \$ 3.600.000, en concepto de capital social inicial. De los cuales \$ 600.000 fueron girados a los 30 días de sancionado el decreto de aprobación del Estatuto y los restantes \$ 3.000.000 durante el ejercicio 2001. Asimismo, contaba con partidas presupuestarias específicas asignadas para el cumplimiento de los objetivos societarios fijados por la ley 470 de la Ciudad.

En un contexto social de crisis extrema -que desemboca en los episodios del 19 y 20 de diciembre de 2001, con el consecuente abandono de funciones del presidente de la República seguido de un período prolongado de crisis institucional- la Corporación Buenos Aires Sur S.E. solo se apresta a paliar situaciones de indigencia nunca antes alcanzadas y que agravaron, aún más, las desi-

gualdades existentes en la Ciudad. La falta de trabajo y la imposibilidad de inserción a corto plazo, profundizaron las necesidades de alimento, salud y educación en los sectores más vulnerables.

Así, la vieja fábrica de Alpargatas se transformó en un galpón de distribución de guardapolvos, útiles y libros para combatir la deserción escolar. Los subsidios a comedores, merenderos y paradores fueron herramientas de contención al hambre. Los hospitales sin insumos suficientes -abarrotaados, también, por la clase media desvalida de sistemas de salud por Obra Social o Medicina Prepaga- no daban abasto con las necesidades de un sur que se iba poblando con sectores migrantes de otras zonas de la Ciudad que no podían mantenerse en barrios más confortables e integrados; así como de inmigrantes de países limítrofes expulsados por similares consecuencias económicas en sus lugares de origen.

En los primeros años de este siglo, el Sur profundiza negativamente sus características de desigualdad e inequidad frente al resto de la Ciudad, ahora también deteriorada. Sin embargo, las políticas neoliberales impuestas en los '90, dejaron en desarrollo algunos emprendimientos ostentosos que -agradables a la vista y novedosos para una Buenos Aires que estuvo de espaldas a su Río- sólo eran destinados a los sectores más altos de la sociedad; tal es el caso de la Corporación Antiguo Puerto Madero S. A., casualmente "modelo" en que se inspirase la Corporación Bs. As. Sur S.E.

En junio de 2002, el Gobierno de la Ciudad avala la firma de un convenio entre ambas Corporaciones con el propósito de impulsar la recuperación del tramo de veredón que conforma el Paseo Costanera Sur desde la Avda. Elvira Rawson de Dellepiane hasta el Monumento a España. La Corporación Puerto Madero desarrollaría el proyecto de obra -haciendo la salvedad de adaptarlo "a la realidad económico-social" del momento-, en tanto que la Corporación Buenos Aires Sur se compromete a obtener los permisos y habilitaciones necesarias, conseguir el compromiso de los frentistas privados a que acompañen las obras con esfuerzos propios y conseguir que el organismo encargado de Monumentos y Obras de Arte de la Ciudad realice la restauración y puesta en valor del patrimonio tangible de la zona buscando los recursos para tal fin. Unos ponen baldosas, otros comprometen recursos y gestiones que afectan a la toda la ciudadanía.

Curiosamente en la cláusula 3.2.2. el Gobierno de la Ciudad queda comprometido a "promover y obtener -a través de la intervención de las reparticiones idóneas del GCBA- el desalojo de los sectores ocupados por intrusos y erradicación de estacionamientos de camiones y otros vehículos, que no puedan justificar fehacientemente el motivo de su estadía en el área"

Vale decir que el emprendimiento Puerto Madero prolongaba su espacio hacia el sur, un sur acicalado a su estilo, con algunos espacios de paseos públicos pero librado de "intrusos" que le otorgaban inseguridad y desprestigio a la zona. Los que habitaban los espacios de la Costanera Sur no fueron considerados vecinos en situación de necesidad y, en función de ello, pasibles de ser revertidas sus condiciones de hábitat y de vida.

Los espacios destinados a los sectores más pobres dentro de la zona sur, inmediatamente quedaron delimitados a los barrios, llamémoslos "nuevos"

desde una perspectiva histórica: Flores Sur, Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo. Son aquellos con menos peso en relación al acervo histórico, cultural y turístico de la Ciudad -si los enfrentamos a San Telmo, Barracas, La Boca, Constitución, Mataderos, Parque Patricios- y que tampoco cuentan con un trazado de avenidas y movilidad rápida en referencia con la conectividad con el Centro porteño.

El perfil heterogéneo del sur se profundiza aún más. En años futuros, con el fin del modelo de convertibilidad cambiaria y un relativo recupero de la economía, la Ciudad se ve favorecida por un importante flujo de turistas que aprecian sus paisajes y sus expresiones artístico-culturales. Es así que inversiones privadas apuestan a los barrios del sur que responden a la nueva demanda. Se desaloja el ex-*Padelai* habitado por familias indigentes y San Telmo cuenta con un nuevo Centro Cultural gerenciado por la Oficina Cultural de España; también surgen un centenar de hoteles boutique o *hostels* que darán albergue a turistas que buscan enmarcarse en espacios relacionados con el tango y la vida nocturna. La cercanía de San Telmo a Puerto Madero facilita el desarrollo inmobiliario de altas torres de departamentos y oficinas para los sectores de la elite social. En derredor de Plaza Dorrego se instala el circuito comercial destinado a clientes de altos ingresos, restaurantes *gourmets*, negocios de marcas internacionales y las galerías de arte y antigüedades recobran importancia.

El *boom* inmobiliario que en la Ciudad se inició en los barrios del Norte, en especial Palermo, Cañitas, Belgrano, inmediatamente se trasladó a los “espacios” del Sur mejor conectados con el resto de la Ciudad; es así que la Avda. Montes de Oca, en Barracas, se vio abarrotada de complejos Inmobiliarios de lujo. El costo elevado -si se pretende continuar habitando estas zonas y sus periferias inmediatas- ha generado la migración de antiguos moradores hacia otros espacios de la Ciudad o al conurbano bonaerense, más acordes con sus ingresos.

La Corporación del Sur S.E. favorecía, con exenciones, a los capitales privados que se radicaban en la zona pero sin una política planificada con criterios de equidad y equilibrio, lo que resultó que se “tomara del sur” lo que le fuera más rentable -negocios inmobiliarios y gastronómicos con amplio margen de recupero- desentendiéndose del entorno marginal.

De La Boca, interesó Caminito y el Estadio de Boca Juniors, surcado por turistas que consumen en ese delimitado espacio. Alrededor, permanecen los viejos conventillos que (sólo fueron realizados o reciclados algunos complejos de habitaciones populares) continuaron albergando a familias carecientes y marginadas del circuito productivo (de Avda. Alte. Brown hacia la autopista Bs. As.- La Plata, especialmente). Tampoco, se recuperó su invaluable patrimonio histórico e institucional ligado con las primeras corrientes migratorias. Es decir, que los capitales públicos sólo acompañaron a los intereses del capital privado.

El resto de capitales públicos, sin asociación con privados, fueron destinados a los sectores más vulnerables de un Sur no rentable en los barrios que albergan el 80% de la población que habita en villas de emergencia en la Ciudad. Durante la crisis de 2001-2002 se aplicaron políticas sociales paliativas y la población residente en villas creció de forma acelerada. Entre 2001 y 2005 se

entregaron cerca de 30.000 becas estudiantiles para bajar los índices de deserción escolar de la zona. El plan Empleo Joven fue otorgado a 4.500 adolescentes que intentaban aprender un oficio para insertarse en un mercado laboral esquivo.

Cuando las condiciones económicas lograron una mejora tras el fin de la convertibilidad, la Corporación Buenos Aires Sur S.E. inicia una nueva etapa en sus políticas. Si bien no deja atrás aquellas que atenúan las necesidades insatisfechas de los sectores más vulnerables, sus objetivos estuvieron centrados sobre atraer capitales privados para financiar grandes emprendimientos de infraestructura en los terrenos vacíos de la zona. Con la ofensiva puesta en la obra pública, vuelca sus esfuerzos poniendo en marcha, en los barrios de Villa Soldati y Villa Lugano (los “nuevos”), proyectos para incentivar la producción y la creación de puestos de trabajo.

La Corporación compra el viejo edificio de la fábrica Suchard por un total de \$ 6.000.000 para impulsar el Centro Industrial Tecnológico, también llamado Hotel de Empresas, que se destina a un primer parque industrial en la Ciudad destinado a la instalación de PyMES con posibilidades de expandir su capacidad productiva y a las que se les otorga incentivos y créditos blandos.

Por otro lado, cedió en uso los terrenos ubicados en Mariano Acosta y Avda. Castañares a una empresa privada dedicada a la logística integral y comercialización de productos farmacéuticos. Se da inicio, así, al proyecto Polo Farmacéutico que consistía en desarrollar un centro de innovación tecnológico y de investigación en materia farmacéutica y fabricación de medicamentos. Para el período estudiado, el proyecto requirió de una inversión de \$ 85.000.000, en un predio de 17 hectáreas, y los laboratorios participantes fueron estimulados con diversas exenciones impositivas.

En cuanto a obras de infraestructura deportiva, amén de la recuperación y puesta en uso de polideportivos construidos en décadas pasadas, en el año 2005 se genera la creación -en tiempo récord y con una inversión superior a los \$13.000.000- del Estadio Parque Roca con el propósito de ser sede alternativa del Buenos Aires Lawn Tennis Club en las semifinales de la Copa Davis de 2006. Se trata del estadio de tenis, adaptable a otros destinos, más importante de Sudamérica, con una capacidad para 14.500 espectadores.

La obra fue considerada, por la Corporación Buenos Aires Sur, como de alto impacto positivo para la zona y para el mundo del deporte; pero sufrió fuertes críticas desde casi todos los sectores opositores e instituciones sociales que recordaban las graves carencias sin superar de los habitantes de la región. Las críticas no eran tanto a la obra sino a la elección de las “prioridades” y al discrecional uso de los recursos que comprometía la Corporación estatal.

La entonces Defensoría del Pueblo porteña señalaba la lentitud en las acciones para urbanizar las villas y los innumerables reclamos sin respuestas ante el pedido de conexión cloacal para el asentamiento Los Piletones, a metros de la red general; señalando que obras de mayor complejidad, como el Estadio, se resolvían con celeridad inhabitual. Se cuestionó el nombramiento del Dr. Enrique Rodríguez como presidente de la entidad, nombrado por el Dr. Ibarra en 2004, quien fue ministro de Trabajo de la Nación entre 1992 y 1993 cuando

se implementaron las medidas de flexibilización que acarrearón los altísimos índices de desocupación que llevaron a la brutal crisis socioeconómica de finales de siglo. Se lo acusaba de negociar con empresas facilitándole exenciones y no combatir la radicación de talleres de costura clandestinos sustentados sobre condiciones de trabajo similares a la esclavitud y que comenzaban a proliferar por la zona de manera exponencial.

Los legisladores del Bloque del Sur pidieron la inconstitucionalidad de la Corporación por utilizar los bienes y partidas transferidas por el Ejecutivo sin ningún tipo de revisión por parte de la Legislatura y al sostener que "la entidad mostró ser un fracaso como herramienta de desarrollo para el lugar más postergado de la Ciudad".

Hasta aquí, el período analizado. Como sabemos, la Corporación Buenos Aires Sur S.E. sigue vigente bajo un gobierno porteño de nuevo signo político, que continúa y profundiza muchos de los lineamientos y políticas trazadas con anterioridad aunque ahora con mayor coherencia ideológica que entonces, a nuestro criterio, debido a su concepción de centro-derecha. Previo a su llegada, queda impuesto el modelo que determina el desarrollo territorial en función de las necesidades globales del mercado y, su objetivo principal, será el de adaptarse reposicionando las relaciones económicas, sociales y culturales en su misma sintonía, a la espera de obtener beneficios que, a largo plazo, podrían ser de impacto positivo en otros sectores por efecto derrame.

III. Análisis comparativo de ambas propuestas

En el lapso de 10 años, la Ciudad tuvo dos modelos alternativos de políticas de desarrollo territorial. Ambas propuestas, con notables diferencias, sin embargo no podríamos llamarlas antagónicas. Se enmarcan en los preceptos de la Constitución de la Ciudad y fueron delineadas acordes con el Plan Urbano Ambiental, especialmente en dos de sus principios: a) la necesidad de búsqueda de equilibrio y equidad ante la heterogeneidad social y económica expresada territorialmente en su norte-sur; b) la convicción de posicionar a Buenos Aires como espacio de intercambio global y atractiva a capitales de inversión que le permitan dicho salto cualitativo. Se consideró que un principio, no es excluyente del otro. Así se manifiesta en todos los documentos elaborados pero, lo que sí es evidente -en los objetivos y las acciones- es el grado de prioridad que cada modelo les otorgó.

El espíritu de la Constitución se estructura en el perfil de desarrollo urbano caracterizado por la teoría de la Competitividad Sistémica que considera al territorio como un cúmulo de relaciones sociales, económicas y de poder que interactúan y se condicionan; las instituciones productivas y los avances tecnológicos son motores de mejoras en cada aspecto de vida y de hábitat de los residentes y los proyecta a procesos de intercambio aún más complejos.

La diferencia estaría planteada respecto de la direccionalidad de la inversión (pública, privada o mixta). ¿Es para priorizar mejoras en los niveles de vida de los más débiles? -dirigiendo los esfuerzos a insertarlos en puestos de trabajo estable, mejorando su salud, educación y vivienda, dándole participación no

sólo para el planteo de reclamos sino en la búsqueda de soluciones- o ¿es para lograr un impulso externo que genere riqueza y bienestar a los sectores de ingresos medios y altos para que, en su transcurrir, provoquen un efecto de arrastre y derrame que alcance a los menos favorecidos?

Diferencias no menores si tenemos en cuenta que, de lo que se trata, es de la disputa de bienes escasos como lo son los predios de una Ciudad que resulta de interés en un mercado globalizado que requiere de expansión y apoderamiento de la plusvalía de la renta urbana. Entonces, la opción es clara: se da libre acción a los capitales de mercado o se prioriza la intervención del Estado para que defina o arbitre en las prioridades y necesidades heterogéneas de sus representados.

El planteo que entre 1999-2001 sostuvo la Subsecretaría de Desarrollo Regional-Sustentable fue pensado para gestar un desarrollo territorial con una fuerte presencia del Ejecutivo, en coordinación con instituciones civiles, para la definición y seguimiento de políticas de índole emancipadoras de los sectores postergados en un Sur degradado.

Sus propuestas de planificación eran “para y con” los habitantes del territorio. Lamentablemente, tenemos que hablar desde un marco hipotético de acción frente a su abrupta e inesperada disolución pero, lo cierto es que su planteo era disonante con el modelo económico neoliberal vigente en los '90 en el nivel nacional, promotor del libre mercado y la desaparición del Estado garante del bienestar social.

Desde la concepción económica, la diferencia entre la Subsecretaría y la Corporación es medular; unos parten de la teoría progresista, donde los actores y el Estado definen su devenir. Los funcionarios a su cargo, de larga trayectoria en la temática del desarrollo económico, se habían formado bajo los lineamientos de la CEPAL en los '70 y transmitieron en sus actividades un perfil de pensamiento embarcado en la discusión del subdesarrollo latinoamericano.

La Corporación Buenos Aires Sur S.E., por otro lado, -aun en un contexto nacional más afín a la participación del estado- dio prioridad a la búsqueda de capitales de inversión para que una parte, no todo el sur, se sume al corredor “for export”, con altas tasas de recuperación del capital de inversión y destinados a reproducir pautas de consumo universales en sectores de medios y altos ingresos.

Las políticas de equidad de la Corporación no resultaron satisfactorias para todo el sur y sus habitantes; más bien sirvió para reubicar a los más vulnerables, que quedaron arrinconados en algunos sectores de ese Sur y a los que se los atendió con políticas paliativas, no de emancipación.

La continuidad en el Gobierno porteño de una misma alianza de partidos políticos, permitía suponer una continuidad ideológica en las políticas de ejecución, pero fueron evidentes las profundas diferencias en cuanto a las formas de encarar, inclusive, objetivos similares.

Ambas propuestas hablan de alentar la participación ciudadana; sin embargo, el proceso de intercambio que desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional-

Sustentable se llevó adelante en la discusión, diagnóstico, diseño de políticas y establecimiento de prioridades para revitalizar la zona sur, manifiesta una actitud que comulga con una planificación desde abajo. Se buscaba la interrelación, el diálogo y los consensos mediante una red de participación abierta con la comunidad afectada. El proyecto era trascendente y, en teoría, debía ser aprehendido y fortalecido por la mayoría de las instituciones y actores afectados. El ejecutivo tomaba la problemática, irresuelta por décadas, pero no se constituía como el único actor en plantear soluciones. Herederos de los viejos socialistas utópicos, rescataban el precepto de que la acción social colectiva, en movilización y en práctica, sería el motor de una sociedad más equitativa y solidaria, y trabajaron en función de ello. De todos modos, su concepción de planificación no dejaba de lado la presencia del Estado como regulador y garante de los acuerdos. Es decir que su postura era intermedia, no se trataba de una "imposición desde arriba", sino de una construcción "desde abajo, consolidada arriba".

La Corporación Buenos Aires Sur, desde sus inicios tuvo en claro que el descrédito hacia los políticos y algunas de sus prácticas -que se evidenció en el "que se vayan todos" de 2001-, sólo les permitirían plantear políticas de acción desde un Directorio, lo más anónimo posible, hacia el territorio. La planificación operaba de arriba hacia abajo. La participación de los vecinos e instituciones, fue acotada al reclamo de demandas urgentes más que a la discusión de políticas a futuro. Si bien hay instancias de consulta e intercambio, las mismas suceden luego de una primera acción definida por el Ejecutivo. Las polémicas desatadas ante la construcción del Estadio Parque Roca, hablan de ello; así como las políticas asistenciales y planes de viviendas inconsultos aplicados en los primeros años de la década.

Las formas diferenciadas de acción guardan relación con la estructura administrativa bajo la cual se construyó cada proyecto de desarrollo. Es claro que la ambigüedad, que planteaba el PUA al proponer "la creación de una Corporación u Órgano de Gestión para el Desarrollo de la Zona Sur de la Ciudad", no era tal. Efectivamente, el tipo de estructura administrativo-ejecutora adoptada condiciona el estilo de acción. La Corporación, mencionada en primer término, era el modelo elegido de antemano. La lucha electoral por vencer al menemismo, fuertemente identificado con el desarrollo de la Corporación Puerto Madero hizo que se eligiera un estilo de desarrollo diferenciado pero, una vez derrotado en el nivel nacional, las políticas porteñas adoptadas quedaron sin efecto aún antes de iniciadas. Se da por tierra con casi tres años de un modelo ambicioso pero sin apoyo político que lo sustentara. Comentarios de propios funcionarios de entonces, señalan que se los dejó avanzar hacia la gente para difundir y consolidar un programa de consenso político para garantizarse los votos, pero el planteo de debate era una excusa, no el objetivo. Agregamos a nuestros fundamentos el escaso presupuesto otorgado para su funcionamiento, se trató de una partida más simbólica que de peso para la toma de decisiones relevantes.

Al momento de poner en marcha el Plan Estratégico de Revitalización y de establecer las articulaciones necesarias dentro de la estructura del Poder Ejecutivo quedó en evidencia que las intenciones del gobierno porteño eran otras o que no podía sostener políticamente un cambio tan profundo. Los inver-

sores preferían la idea de Corporación S.E.

Abiertamente, el Plan Urbano Ambiental en un documento de 2000, declara su prioridad en la necesidad de generar condiciones de competitividad para que Buenos Aires se integre a la red de ciudades globales: “El Plan Urbano Ambiental impulsa la consolidación del rol internacional de Buenos Aires, mediante el desarrollo de grandes equipamientos e infraestructuras, apuntando a contar con redes y servicios del más alto nivel y a la expansión de la oferta de “espacios internacionales” con la necesaria calidad ambiental, paisajística, cultural, de seguridad y de integración social (...) Buenos Aires debe integrarse en un espacio abierto multipolar”, pero no contaba con recursos propios para dicha elección.

Cuando la Corporación Buenos Aires Sur comienza a tener relevancia en el territorio, impacta con medidas sociales y desarrollo de proyectos de infraestructura que comienzan a generar cambios. Lo que antes era heterogéneo respecto al resto de la Ciudad, ahora, a su vez, comienza a serlo dentro de sus propios límites. Los espacios “vacíos” o “degradados”, pertenecientes a los barrios “nuevos” son apropiados por la extensión de villas de emergencia, complejos de viviendas populares y polos de emprendimientos productivos que requieren de terrenos amplios para su radicación. En tanto que los barrios del sur con alto contenido patrimonial desde lo cultural, edilicio e histórico -entonces habitados por sectores bajos o medios empobrecidos- fueron cediendo a la construcción de emprendimientos de hábitat y recreación para sectores medios y altos de la sociedad porteña y a contingentes de turistas ávidos de consumo. Dentro de cada barrio, los espacios generadores de plusvalía se destacan a simple vista en el paisaje y en la calidad de la prestación de servicios en relación con su periferia.

Las políticas propuestas por la Corporación Buenos Aires Sur tuvieron el propósito de valorizar el área fomentando el aumento del precio del suelo urbano y de los inmuebles y patrimonios a recuperar; de modo que, sin otro tipo de medidas de contención, afectó de modo especial a los sectores de menores ingresos que históricamente habitaban allí, dándose el fenómeno denominado de gentrificación: reemplazo o, mejor dicho, desplazamiento indirecto de un grupo de residentes por otro de mejor posición económica. Lo que en consecuencia generó una mayor concentración de población en las villas ya existentes y la dramática situación de emergencia habitacional que padece la Ciudad.

La revitalización de la zona sur planteada, a inicios de 2000, con equidad y teniendo en cuenta prioritariamente a sus históricos residentes se consolida -al siguiente año- en un proyecto contrapuesto. La división de un sur para pobres y un sur para los sectores con mejores recursos. Un sur que se puede integrar a la Ciudad y mostrarse al resto de los ciudadanos del mundo; otro oculto e inseguro.

El sur queda cual una tela a lunares, espacios frecuentados y habitables en un fondo que aún no se aviene a asimilarse a los puntos “recuperados” de la Ciudad al mundo.

La eliminación de la Subsecretaría no hubiera sido relevante en tanto otro organismo tomara las riendas del proceso de desarrollo, pero lo fue en cuanto

a que se diluyó un interesante fenómeno de innovación social. La Corporación deja a un lado la interacción social para retomar las concepciones verticales y clientelares de intercambio.

Las políticas ya no son accesibles a los agentes y actores territoriales, al menos en forma igualitaria y abierta. La Corporación del Sur deja de promover mecanismos participativos con la intención de construir y jerarquizar sus acciones de intervención directa en el territorio en el proceso productivo que no involucra a todos los actores en el territorio. Muchas de sus intervenciones se acuerdan con actores de “otros territorios”.

La participación social se transforma en reacción social; la defensa o rechazo a ciertas políticas dadas. La nueva teoría de gestión urbana propone hacer atractivo “su espacio” a los capitales que fluctúan internacionalmente y, a su vez, trata de ubicarlo en el contexto de “oportunidades” más que en el contexto de sus “necesidades”. Es decir, la Corporación basa sus políticas sobre los principios del crecimiento endógeno cuyo objetivo es la acumulación y la búsqueda de generar externalidades positivas.

La renta urbana la capitalizan los agentes desarrolladores y no los actores sociales y gubernamentales involucrados en el proceso de cambio. La Ciudad, como cualquier otra mercancía, queda expuesta a las reglas de la competencia e interés internacional y el Ejecutivo activa políticas de *marketing* más que de infraestructura económica y social que satisfaga las necesidades de sus habitantes.

Cuando nos preguntábamos ¿qué actores participaron en la discusión de la problemática del Sur de la Ciudad?, transcurrido el análisis de las propuestas planteadas entre 1996 y 2006, encontramos notables diferencias.

La subsecretaría de Desarrollo Regional-Sustentable estuvo comprometida en el territorio, no sólo acudiendo al mismo, sino recogiendo las voces de los habitantes del lugar. Las particularidades según los barrios, los nodos conflictivos y los *déficits* que explicaban sus moradores, así como, los intereses contrapuestos del amplio espectro de instituciones. Todos estuvieron convocados a los Talleres de Debate y recibieron información de los intercambios mediante una red comunicativa que la propia Subsecretaría puso en marcha.

Se trató de lograr consensos y en el Plan de Revitalización de la Zona Sur quedaron plasmados los acuerdos entre la sociedad civil y los intereses de los funcionarios del área. Pero, a nuestro entender, el cambio de paradigma que proponían los integrantes de la Subsecretaría -que fue acompañado por múltiples actores en el territorio- no tuvo en cuenta las “voces latentes” que, en última instancia tenían que motorizar el Plan: el Ejecutivo porteño y los inversores. El apoyo relativamente sólido de la ciudadanía hacia los proyectos de la Subsecretaría, (comandada por el Socialismo), no fue suficiente para revertir la falta de sostenimiento del Ejecutivo (en manos de la Unión Cívica Radical).

Otras dependencias del gobierno porteño, tales como las de Hacienda, Infraestructura o Desarrollo Social no estuvieron dispuestas a iniciar un trabajo articulado con una instancia “orientadora” superior. Cada una de ellas, prefería mantener sus programas de acción e identificarlos con su membresía.

El Ejecutivo mismo, avalando la creación de una dependencia más, no estaba dispuesto a cambiar lo instituido. No se inclinó por nuevas políticas que reviertan el modelo dependiente de desarrollo que siempre tuvo la Ciudad, otrora del Ejecutivo nacional y luego, del mercado global.

Aquellas voces -que no se escucharon debidamente entre 1998 y el 2000- son las que luego se impusieron con vehemencia en la Corporación Buenos Aires Sur S.E. las voces de los inversores o desarrolladores de negocios y la de los turistas dispuestos a consumir.

En 2006 el planteo de la problemática, desde la perspectiva de sus habitantes, se había complejizado; unos, en barrios de emergencia; otros en islas globalizadas en un sur ameno. Lo cierto es que ya no encuentran demasiados puntos en común para que se generen acuerdos por consenso ni compartir la identidad del Sur. Hoy, hay un Sur que se ve y otro que se oculta en manzanas custodiadas por Gendarmería nacional.

Lo cierto es que las políticas llevadas a cabo en los años analizados están inscriptas sobre concepciones que consideran al territorio como un espacio activo y de conflicto donde se ejercen relaciones de dominación. Una por ingenua, y la otra por no tener la convicción para generar los cambios estructurales necesarios, profundizaron la heterogeneidad del Sur en su propio seno; solo algunas áreas disminuyeron la brecha de inequidad respecto del Norte.

La marginalidad creció en la Comuna 8 (Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo), antes permanecía aislada y con espacios vacíos, ahora con villas sobrepobladas. La Comuna 4 desplaza a sus viejos moradores por otros que no derraman la prosperidad tan anunciada, más bien se protegen tras sistemas de alarma sofisticados.

Al decir de Zygmunt Bauman, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires la “sociedad líquida”, que comenzara a fluir a finales de la década de los '90 -acompañada por la propuesta de la Subsecretaría de Desarrollo Regional Sustentable para diseñar las vías posibles de cambios que reviertan las estructuras de inequidad y aislamiento reproducidas en el Sur- se encontró luego contenida entre las *aggiornadas* estructuras del viejo capitalismo de mercado.

Es decir, desde 1996, si bien hay un reconocimiento de la heterogeneidad y desequilibrio en el desarrollo territorial⁹, las políticas efectivamente planteadas y llevadas adelante no han permitido un avance sustantivo hacia la equidad, cre-

⁹ En 2006, la Ciudad en promedio aumenta su porcentaje de hogares en situación de pobreza al 7,0% pero en la Comuna 8 -Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati- la cantidad de hogares pobres revela la alarmante cifra del 22,9%. La Comuna 4 -Barracas, Boca, Nueva Pompeya, Parque Patricios- con un 19,2%, no deja de indicar que el fenómeno es característico de toda la zona sur. La media porteña siempre es superada por las Comunas que contienen barrios localizados al sur: Comuna 1 (Constitución, Montserrat, San Telmo, además de P. Madero, Retiro- incluyendo las Villas 31 y 31bis- y San Nicolás) obtuvo el registro de 9,6% de hogares pobres; la Comuna 7 (Flores, Parque Chacabuco), el 9,8% y la Comuna 9 (Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda), el 9,1% de hogares pobres. El resto de las Comunas están por debajo del promedio y algunas registran menos del 2%. Si se analizan las tasas de desocupación y subocupación de la Ciudad, el 13,6% de la PEA porteña registra problemas de inserción laboral. Ahora bien, si vamos a los registros de la Comuna 8, los desocupados son del orden del 11,2% y los subocu-

emos, por dos razones. La primera, la subsistencia de lo instituido previamente, políticas propuestas desde el afuera -gobierno nacional/capitales internacionales- con intereses que no necesariamente coinciden con los de los porteños. La segunda, la debilidad -llamémosla falta de decisión política- en instituir un nuevo modelo de desarrollo más equitativo. Los capitales privados de inversión establecen sus prioridades sin que se le contraponga, de manera sólida, los intereses locales.

Lo que estaba instituido continuó pese a nuevas políticas instituyentes (Constitución Autónoma). Lo que antes se imponía desde la nación, ahora se delinea bajo los parámetros globales de inserción y en dependencia a capitales privados, mayoritariamente transnacionales. La Corporación Buenos Aires Sur S.E. siempre fue considerada por los vecinos del Sur, al menos hasta 2006, como un ente burocrático y clientelar. Se desconocían sus políticas que puestas en marcha, para entonces, se convertían en objetos de aceptación o de crítica pero nunca como ejemplos de construcción colectiva.

Si bien consideramos que las políticas de desarrollo de la zona sur tuvieron nula o escasa relevancia en avances hacia la equidad social y que -además- ayudaron a trasladar la heterogeneidad y la disparidad hacia el seno del mismo sur; tomamos como positivo el esfuerzo, sobre todo en los primeros años por establecer políticas de planificación o planes estratégicos de desarrollo. Dejó de verse la situación relegada del sur como algo lógico y natural. Pero, sin embargo, las políticas implementadas no tuvieron el impacto de revertir la dinámica de crecimiento inequitativo, reproductor de las diferencias iniciales.

Aquí es donde debemos plantearnos la necesidad de construir modelos de cambio reales, sin el engaño de que las modificaciones “a la vista” son medulares al interior de la reproducción de pautas de intercambio de poder entre los diferentes actores en el territorio. Al decir de Bourdieu, no debemos olvidar que la realidad se construye en campos en disputa y que, de la misma surgen los sectores que ganan y los que pierden o quedan relegados. Interpretar la dinámica social que constituyen dichos campos, nos permite considerar cambios concientes que reviertan y consagren nuevas estructuras de reproducción económico-sociales. ¿Tiene sentido planificar políticas territoriales que “mejoren algunos aspectos” pero que, en definitiva, reproduzcan las mismas desigualdades?

Debemos reconocer que, las desigualdades e inequidades constituyen un problema estructural e histórico de la Argentina. No es un problema netamente porteño. La dualidad socioespacial se encuentra en el seno de todas nuestras ciudades, principalmente en los grandes aglomerados. Existen desigualdades in-

pados son el 13,3 %, es decir, 1 de cada 4 (24,5%) de sus vecinos en edad de ser PEA, no accede a un puesto de trabajo o lo hace en forma temporal o precaria. Amén de que, dada la proliferación de talleres de costura clandestinos y puestos de ventas informales en la zona, quienes registran un empleo no necesariamente puede considerárselo como estable y suficiente como para poder dar satisfacción a las necesidades de su hogar. Vale decir, que en la Comuna 8 donde se tomaron iniciativas puntuales de aliento a la radicación de polos industriales y emprendimientos para PYMES y micro empresas con el fin de ampliar la oferta de puestos de trabajo, facilitando para ello ventajas impositivas y subsidios, resultó que el impacto sobre su población no es de relevancia.

terregionales e intrarregionales a lo largo de todo el territorio. Superada en parte, la dramática crisis de 2001 nos debemos un debate que nos permita tener en cuenta que el crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente para garantizar el desarrollo humano.

Por ello, creemos que es prioritario iniciar y establecer, en forma decidida, mancomunada y con amplio consenso, un perfil de crecimiento y desarrollo nacional que deje claro las prioridades y los roles que cada región y cada Ciudad han de cumplir en el devenir del mismo y su inserción con suprarregiones como puede ser el Mercosur o el mundo global.

La gestión del territorio es más camino que llegada. Los pasos dados por la Ciudad de Buenos Aires -con las críticas y reformulaciones necesarias- deben ser considerados, al igual que otras experiencias, como parte de ese camino transitado. La Ciudad no puede seguir construyendo su modelo de desarrollo desprendida del resto del país y a tientas entre los intereses globales. Sin imposiciones, con el consenso de los porteños y con la genuina independencia de intereses pero en articulación con un, por ahora, inexistente modelo de desarrollo nacional.

Todavía hoy tenemos que reiterar que las condiciones de vida y hábitat son diferenciadas en la Ciudad de Buenos Aires. La heterogeneidad continúa reproduciéndose y los espacios de residencia siguen condicionando las oportunidades de desarrollo de los vecinos porteños. ¿Por qué no reabrimos el debate?

Bibliografía

- Amin, Samir (1987). *El desarrollo desigual*. Editorial Planeta-Agostini, Barcelona.
- Ascher, François (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. Editions Odile Jacob, París.
- Boisier, Sergio (2001). El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. Ponencia presentada en Seminario Ciudad futura II. Plan Estratégico Rosario.
- CEPAL (1991). *El desarrollo sustentable: transformaciones productivas, equidad y medio ambiente*. Santiago de Chile.
- Ciccolella, Pablo (1999). "Globalización y dualización en la Región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa" En *Revista EURE*, Vol. XXV, 76, Santiago de Chile.
- Consejo del Plan Urbano Ambiental (1999). *En busca de la equidad. Lineamientos estratégicos del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires*. Secretaría de Planeamiento Urbano, Buenos Aires.
- Consejo del Plan Urbano Ambiental (2000). Plan Urbano Ambiental. Documento Final. COPUA, Buenos Aires.
- Decreto CABA 1.814/2000. Aprueba el estatuto de la Corporación Buenos Aires Sur S.E. Publicado en el B.O. CABA .1.061 el 02-11-2000
- Decreto CABA Convenio .53/2002. Celebra convenio entre la Corporación Antiguo Puerto Madero S. A. y la Corporación Buenos Aires Sur S.E. Publicado en el B.O. CABA 1.458 el 07-06-2002
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1996). Constitución de la Ciudad de Buenos

- Aires. Sancionada por la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Dirección de Estadística y Censos. Encuesta Anual de Hogares.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Subsecretaría de Desarrollo Regional (2000). Plan Estratégico Zona Sur de Buenos Aires.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Subsecretaría de Desarrollo Regional (2000). Seminario Taller Internacional: Plan de Revitalización de la Zona Sur: Diagnóstico Económico Social.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Subsecretaría de Desarrollo Regional (2000). Seminario Taller Internacional: Plan de Revitalización de la Zona Sur: Diagnóstico físico-territorial.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Subsecretaría de Desarrollo Regional (2000). "Ciudad de Buenos Aires: desarrollo sustentable para una mejor calidad de vida".
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Subsecretaría de Desarrollo Regional (2000). Seminario Taller Internacional: Plan de Revitalización de la Zona Sur: un proceso en marcha.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Subsecretaría de Desarrollo Regional (2000). "Nueva Pompeya, Serie: Cuadernos Testimonios del Sur.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Subsecretaría de Desarrollo Regional (2000). Programa de Trabajo para los próximos cuatro años: 2000-2004.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Subsecretaría de Desarrollo Regional (2000). Ente de Ejecución para el Plan de Desarrollo de la Zona Sur.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Planeamiento Urbano. Consejo del Plan Urbano Ambiental (1999). Plan Urbano Ambiental. Elemento de Diagnóstico. Documento de Trabajo.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Planeamiento Urbano. Consejo del Plan Urbano Ambiental (1999). Plan Urbano Ambiental. Informe de Diagnóstico Área Ambiental.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Planeamiento Urbano. Consejo del Plan Urbano Ambiental (1999). Plan Urbano Ambiental. En busca de la equidad. Lineamientos estratégicos del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires.
- Herzer, Hilda (Coord) (2008). *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Editorial Espacio, Buenos Aires.
- Ley CABA 470/2000. Corporación Buenos Aires Sur S.E. Creación. Publicado en el B.O. CABA 1.025 el 12-09-2000
- Messner, D. (1996). Dimensiones espaciales de la competitividad internacional, en Redes y Regiones, una nueva configuración, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 2 3, México.
- Municipalidad de Rosario (1998). Plan Estratégico Rosario. Diagnóstico y Formulación. Rosario.
- Pérez, Pedro (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la Ciudad*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.

Revista Opinión (2002). Edición 85; septiembre-diciembre.

Sassen, Saskia (1991). La ciudad global: emplazamiento estratégico, nueva frontera.
URL: http://www.macba.cat/PDFs/saskia_sassen_manolo_laguillo_cas.pdf

Sunkel, Osvaldo y Gligo, Nicolo (1980). *Estilo de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.

Strong, Maurice (1998). *Cumbre para la Tierra, Programa 21*. Naciones Unidas, Nueva York.

Ruptura y continuidades

Una mirada al modelo de la posconvertibilidad desde el análisis de la industria aceitera durante 2003-2011

*Hernán Pablo Lamela**

El trabajo busca aportar al debate en torno de las principales características del denominado modelo de la posconvertibilidad así como también dar cuenta de las diferentes rupturas y continuidades, intentando rescatar la complejidad del proceso y superar tanto las simplificaciones que sostienen que este modelo es diametralmente distinto al de la convertibilidad, como las que sostienen por lo contrario que es prácticamente lo mismo. Para dicho propósito, el trabajo toma como caso testigo a la industria aceitera por presentarse como una de las industrias más importantes de la década de la posconvertibilidad, observando su dinámica a partir de tres dimensiones de análisis: 1) producción y ocupación, 2) sector externo, 3) concentración y extranjerización de su estructura productiva.

De esta forma se pretende indagar y analizar tanto la dinámica del sector como las rupturas y continuidades respecto a la década de los '90. Por último también se considerará si ha habido cambios en la dinámica del sector aceitero a partir de la crisis económica externa y el proceso inflacionario interno que se vienen desarrollando en los últimos años para observar algunos límites y obstáculos estructurales que enfrenta dicha industria.

A los fines de acotar la extensión, la investigación está centrada fundamentalmente sobre la producción de aceites, dejando de lado los subproductos (denominados *pellets* y *expellets*) y concentrándose en los aceites de soja y girasol por tratarse de las dos oleaginosas que explican prácticamente la totalidad de la producción aceitera argentina durante el período 2003-2011).

Palabras clave: Sojización - Posconvertibilidad - Industria aceitera - Concentración productiva - Extranjerización económica.

* Licenciado en Sociología UBA. El presente trabajo surge de una investigación más extensa realizada durante el seminario de investigación "Carácter social de los procesos económicos" desarrollado por la cátedra Khavisse. Quiero agradecer a los miembros de la cátedra por sus diferentes aportes, fundamentalmente a Martín Schorr y Marisa Duarte quienes me orientaron y aconsejaron en todo el proceso y eximo de cualquier error que pudiera surgir en el trabajo.

A glance to posconvertibility model from the analysis of oil industry in the period 2003-2011

The present work aims to contribute to the debate about the main characteristics of the so called posconvertibility model, and also to give an account of different breaks and continuities, trying to recover the complexity of the process and go beyond the simplifications that supports that this model is distinctly different from convertibility, and those that argue that are almost the same. With that purpose, we will consider the case of oil industry, one of the most important of the decade of posconvertibility, observing its dynamics in three dimensions: 1) Production and employment, 2) External sector, 3) Concentration and transference of productive structure to foreign hands

We will explore and analyse the dynamics of the sector, and the breaks and continuities in relation with the 90s. Finally, we will also consider the changes in oil sector dynamics considering the external crisis and the internal inflationary process of the last years to observe some structural limits and obstacles.

We focus on oil production, putting aside subproducts (called pellets and ex pellets) and focusing on soya and sunflower oil, the two main oleaginous of oil production in Argentina for the period 2003 – 2011.

Keywords: Soyaification – Posconvertibility – Oil Industry – Productive Concentration – Transference to foreign hands

Fecha de recepción: junio de 2013

Fecha de aceptación: agosto de 2013

Introducción

Breve desarrollo de la dinámica de la industria aceitera durante las últimas décadas del siglo XX

Para comprender la actualidad de la industria aceitera es necesario abordar su dinámica durante las últimas décadas del siglo XX, a efectos de dar cuenta de ciertas tendencias que se van desplegando y que se profundizan durante el período que este trabajo analiza.

Este sector productivo tuvo progresivas transformaciones a partir de cambios que ocurren en el mercado mundial luego de la segunda guerra mundial y fundamentalmente durante la década de los '70, lo cual se tradujo en incidencias concretas en la producción de granos oleaginosos en nuestro país.

En este sentido, Gutman y Feldman sostienen que *“la expansión de las exportaciones se encuentra en la base de tal evolución. El subsistema oleaginoso creció en estos años orientado hacia el mercado mundial. En décadas anteriores las exportaciones de aceites y subproductos fueron importantes. Sin embargo, desde mediados de la década del setenta se produce una aceleración en el ritmo de crecimiento de las mismas y un considerable aumento de la proporción de la producción que se comercializa en el exterior.*

Esta proporción aumenta del 39% al 80% entre 1972-1974 y 1984-1986 en el caso de los aceites, y del 66% al 91% en el caso de las harinas”¹. Estos datos son sumamente interesantes ya que la aceleración de dicha dinámica contrasta con el proceso de creciente desindustrialización del país, cuyo inicio podemos situar históricamente con el golpe de estado perpetrado por las fuerzas armadas en 1976, iniciando tendencias que se profundizaran durante la década de los '90.

Los autores además resaltan que entre 1973 y 1984 el coeficiente de exportación comienza a incrementarse sensiblemente al igual que su participación sobre el conjunto de exportaciones manufactureras. En el caso del coeficiente de exportación entre esos años pasa del 60% al 89% y en el caso de la participación de la industria aceitera sobre el conjunto de exportaciones manufactureras entre 1973 y 1984 se eleva de 11% al 35 por ciento².

Asimismo, se manifiesta ya en estos años una tendencia a la concentración también en el plano de los cultivos ya que la producción de soja

¹ En Gutman, Graciela y Feldman, Silvio, *La industria aceitera en la Argentina. Un caso de expansión productiva orientada al mercado mundial*, Buenos Aires, CEPAL Buenos Aires, Documento de trabajo 32, 1989 p. 112.

² *Ibidem* pp. 121-122.

durante la década de los '70 tenía escasa importancia, pasando a significar el 60% de la producción de oleaginosas en la década de los '80 desplazando, a partir de allí, al girasol al segundo lugar y cobrando una participación creciente sobre el conjunto de la producción de granos. A la par se fue profundizando el carácter de marginal del resto de la producción oleaginosa como ser lino, cártamo o maní, entre otras. Gutman y Feldman sostienen al respecto que *"en el trienio 1985-1987 más del 90% de la materia prima procesada por la industria aceitera estaba constituida por granos de soja y girasol, representando la soja más de la mitad de la materia prima elaborada por el sector. Se trata de un hecho totalmente novedoso: el procesamiento de soja era prácticamente inexistente a principios de los años sesenta"*³. El caso del lino es emblemático, pasando de representar el 40% de la producción en 1960 a menos del 4% en 1986. Esta tendencia también se observa en torno de las exportaciones, en las cuales el aceite de lino representaba el 60% de las exportaciones de aceites a fines de los '60 y la de maní el 17%, en claro contraste con los datos de 1986 cuando el aceite de girasol representaba el 51% y el de soja el 30% de las exportaciones de aceites (ya en esos años la Argentina era el primer exportador mundial de aceites de girasol).

Esta dinámica se irá profundizando sustancialmente durante la década de los '90, a partir fundamentalmente del salto tecnológico que se da a mediados de la década con la introducción de agroquímicos, la implantación de la semilla de soja transgénica y la aplicación de la siembra directa, lo que llevó a una extraordinaria expansión del cultivo. Esto tuvo una serie de consecuencias que exceden por lejos a este trabajo, aunque cabe destacar algunas relacionadas íntimamente con la dinámica de la industria aceitera.

En primer término, el ritmo vertiginoso de la denominada sojización transformó a nuestro país en poco tiempo en el tercer productor de soja del mundo, detrás de Estados Unidos y el Brasil (siendo la Argentina el primer exportador mundial de aceite de soja). La evolución de las exportaciones de soja, tanto de granos como de aceites o *pellets* cobró un fuerte incremento hacia mediados y fines de la década. Tomando los datos suministrados por Ricardo Ortiz y Pablo Pérez, *"en el caso de los granos, las exportaciones en 17 años se multiplicaron casi por cuatro, ya que pasaron de 3,23 millones de toneladas en 1990 a 7,45 millones en 2001 (llegando a 12,03 millones en 2007). En el mismo período, las exportaciones de aceite y pellets de soja se multiplicaron por cuatro. Este avance se debió a la apertura de nuevos mercados, en especial China, que se transformó en el principal receptor de estos productos,*

³ Ibidem p. 127.

desplazando el lugar de los países europeos a los que se destinaba la exportación a principios de los '90. Además de China, en la exportación de granos de soja también la India es un destino de importación considerable"⁴.

Podemos ver cómo en los años '90 la soja irá ganando terreno respecto a otras actividades como la ganadería o los diversos cultivos (que en muchos casos tenderán a desaparecer) y también respecto del girasol, siendo éste el cultivo que le sigue. Ya entre 1988 y 2002 la superficie sembrada de cereales y oleaginosas creció un 55%, mientras que la soja experimentó un crecimiento mucho mayor, del orden del 150%, mientras que la segunda oleaginosa en importancia (girasol) cayó el 5 por ciento⁵.

A su vez estas tendencias cobrarán un nuevo impulso a partir de 2002 con el inicio del proceso de la posconvertibilidad. En esta década se afianza la estructura productiva heredada de los años '90, verificándose una creciente especialización productiva enfocada sobre un puñado de ramas orientadas fuertemente al mercado externo, fundamentalmente a partir de la explotación de las "ventajas comparativas naturales" y la manufacturación de dichos productos, lo que a su vez es acompañado por una creciente concentración y extranjerización económica. Siguiendo a Azpiazu y Schorr podemos resaltar que *"a partir de 2002 y hasta 2007, la economía en general y la industria en particular revelaron un acelerado y sostenido ritmo de crecimiento que permitió revertir el prolongado proceso de desindustrialización desencadenado desde la última dictadura militar"* y continúan *"no obstante, para dimensionar en su justa medida tales logros, cabe destacar que recién en 2005 lograron superarse los registros de 1998-tanto en lo relativo al PIB total como al del sector fabril- cuando se inició la prolongada fase recesiva que culminó en el estallido de la convertibilidad"*⁶.

Por último, en relación con el afianzamiento de la estructura productiva los autores mencionan *"si bien el período 2002-2007 emerge como una de las fases de mayor ritmo de crecimiento de la economía y la industria argentinas, a diferencia de la fase 1964-1974 (el lapso más prolongado de expansión ininterrumpida de ambas), el sector manufacturero no parece ser, como entonces, el eje propulsor y dinamizador de la economía en su conjunto, el núcleo central de acumulación y menos aún, el vector ordenador y articulador de las relaciones económicas y*

⁴ En Ortiz, Ricardo y Pérez, Pablo: "Ambiciones privadas y connivencia estatal: dos décadas de explotación de los recursos naturales en la Argentina". pp. 2-3

⁵ *Ibidem* p. 3

⁶ En Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín: *Hecho en Argentina, Economía e industria, 1976-2007*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires 2010. p. 233.

sociopolíticas en el país”⁷. Una cuestión no menor en este sentido es que “a partir del abandono del esquema de caja de conversión y hasta 2007, una parte importante del crecimiento manufacturero que tuvo lugar se vinculó con el “efecto tracción” proveniente de un mercado internacional inmerso en una fase inusitadamente expansiva, sobre todo en el campo de los commodities, situación que se vio potenciada por la vigencia de una paridad cambiaria real que se constituyó en un claro aliante para las producciones exportadoras”⁸.

Estas producciones exportadoras “ya no serán sólo saldos exportables sino un perfil especializado orientado al aprovechamiento de ventajas comparativas derivadas de los recursos naturales”⁹.

De esta forma, el “modelo del dólar alto” contribuyó a profundizar esta dinámica basada sobre una reprimarización productiva fuertemente orientada al mercado externo, lo que a su vez es acompañado por dos pilares fundamentales de este modelo. Por un lado, los salarios históricamente deprimidos (producto de la megadevaluación de 2002) y por otro, la gran capacidad ociosa instalada en la industria que permitió una fuerte recuperación con un nivel sumamente bajo de inversiones. En este contexto se inscribe el análisis de la industria aceitera donde podemos observar que, junto con las diferentes rupturas, también se verifican diversas continuidades respecto del modelo de la convertibilidad que se manifiestan de forma contundente en el caso específico de la industria aceitera.

Análisis de la dinámica de la industria aceitera argentina durante el modelo de la posconvertibilidad (2003-2011). Continuidades y rupturas respecto al modelo de la convertibilidad

Para dar cuenta de esta dinámica el análisis se realiza a partir de tres grandes ejes que están íntimamente vinculadas entre sí. El primer eje a indagar y analizar es el referente a la producción y ocupación.

Producción y ocupación

En la sección anterior pudimos ver cómo durante la década de los '90 se fueron profundizando tendencias que tuvieron su origen a partir del quiebre que significó el golpe militar de 1976, en torno de la relevancia de la industria respecto de las exportaciones y en lo referente a la repri-

⁷ Ibidem; p. 235.

⁸ Ibidem p. 247

⁹ Ibidem p. 246

marización económica basada sobre la especialización a partir de las ventajas comparativas y la manufactura con escaso valor agregado, proceso que se complementa con una creciente concentración y extranjerización económica, donde la industria aceitera va cobrando una fuerte relevancia, fundamentalmente en términos de exportaciones e ingreso de divisas, lo cual es central para la dinámica del modelo económico actual.

En el caso específico de la industria aceitera observamos además un fuerte incremento de su producción, la cual se va concentrando en torno de la manufactura de soja y girasol respectivamente, siendo el resto de las manufacturas sumamente marginales.

La industria oleaginosa obtiene el aceite y los diversos subproductos a partir de la molienda o “crushing” de los granos. Este proceso se realiza mediante prensas continuas y discontinuas (método más antiguo y menos eficiente), solventes químicos (hexano, derivado del petróleo, que es eliminado del aceite y de las harinas por evaporación) o una combinación de ambas tecnologías. Dado que las producciones de aceites crudos de soja y de girasol están “tecnológicamente asociadas”, se suelen realizar habitualmente en las mismas plantas industriales.

En los **cuadros 1 y 2** podemos observar la tendencia a la concentración productiva alrededor fundamentalmente del poroto de soja y en menor medida, la semilla de girasol quedando los demás cultivos en una clara situación marginal. En la década sobre la que se centra este análisis vemos cómo ambos productos explican el 98% del total de la producción total aceitera, con un claro predominio de la producción de aceite de soja (76% en promedio) respecto de la de girasol (22%). Cabe aclarar, además, que si consideramos los datos de 2011 que figuran en el **cuadro 1** podemos observar que la producción de aceite de soja ya representa el 81% del total de la producción aceitera del país.

Respecto de los consumos de los productos de la industria aceitera, se destacan fundamentalmente tres destinos: por un lado el aceite crudo, que a su vez se destina a exportación, a la industria alimenticia (una vez refinado) o a la producción de biodiésel. Por otro, los “desechos” o subproductos denominados *pellets* o *expellets*, lo cual tiene por destino la producción de forraje para alimento de animales. Veremos posteriormente que esta industria tiene una fuerte propensión exportadora y su consumo en el mercado interno es marginal. Aclaremos, nuevamente que el presente trabajo se concentra sobre la producción aceitera dejando de lado lo referido a los subproductos.

Para el año 2011, según el ministerio de Economía y Finanzas de la Nación, respecto de la producción sojera, un 74% (más de 39 millones

Cuadro 1. Aceites vegetales de granos (en toneladas)

Período	Total General	Aceite de Girasol	Aceite de Soja	Aceite de Maní	Aceite de Lino	Aceite de Algodón	Aceite de Cártamo	Aceite de Colza /Canola
Promedios								
1970-79	661.517	336.394	56.118	77.481	155.965	35.559	-	-
1980-89	1.735.284	920.682	571.359	42.844	167.591	32.808	-	-
1990-99	3.722.981	1.764.100	1.789.712	60.179	60.173	47.093	2.947	160
2000-09	6.550.438	1.475.479	4.988.330	55.200	4.288	9.272	12.964	4.904
Años								
1989	2.378.262	1.271.597	918.553	28.175	122.654	37.283	0	0
1990	2.800.145	1.427.471	1.143.834	27.423	150.586	50.831	0	0
1991	3.074.071	1.548.472	1.254.880	77.982	130.383	62.354	0	0
1992	3.099.809	1.446.485	1.401.601	96.119	99.670	55.934	0	0
1993	2.755.322	1.181.926	1.460.265	44.284	37.358	31.489	0	0
1994	3.026.468	1.359.961	1.540.906	40.153	37.665	47.783	2.026	0
1995	3.735.018	1.974.800	1.599.486	48.844	46.986	64.902	1.505	0
1996	4.043.641	2.034.022	1.838.416	60.719	43.825	66.659	5.172	0
1997	4.154.013	2.175.863	1.868.522	52.204	15.566	41.858	5.117	0
1998	4.876.418	2.020.453	2.695.765	81.581	19.690	49.118	9.634	177
1999	5.664.905	2.471.550	3.093.442	72.480	20.000	0	6.014	1.419
2000	5.282.710	2.117.190	3.097.273	50.220	12.013	6.014	0	0
2001	4.789.763	1.304.798	3.388.056	57.086	3.507	21.991	12.929	1.396
2002	5.286.524	1.246.788	3.958.068	52.200	890	11.002	16.180	1.396
2003	6.018.183	1.398.626	4.554.662	47.567	3.259	7.019	2.424	4.626
2004	5.844.094	1.204.236	4.569.718	42.629	2.631	10.055	12.111	2.714
2005	7.027.544	1.521.204	5.395.724	65.780	4.928	8.576	23.077	8.255
2006	7.830.914	1.579.554	6.161.214	55.564	8.457	6.509	15.114	4.502
2007	8.255.587	1.223.513	6.962.675	38.464	4.420	11.637	14.817	61
2008	7.866.565	1.740.060	6.024.101	61.860	2.424	4.099	16.212	17.809
2009	7.302.493	1.418.821	5.771.812	80.631	352	5.822	16.775	8.280
2010	8.215.925	1.127.698	7.000.075	52.945	1.444	19.943	8.284	5.536
2011	8.705.199	1.489.706	7.113.681	37.661	1.275	23.360	30.368	9.148

Fuente: CIARA (Cámara de la industria aceitera de la República Argentina).

Cuadro 2. Producción de *pellets* por tipo de grano (en toneladas)

Período	Girasol	Soja	Maní	Lino	Algodón	Cártamo	Colza/ Canola
Promedios							
1970-79	425.017	264.807	74.417	26.556	91.013	0	0
1980-89	1.026.601	2.665.821	64.506	38.479	84.936	0	0
1990-99	1.770.443	8.124.909	92.399	362	139.293	5.786	113
2000-09	1.484.522	20.707.474	71.877	1.241	31.812	21.279	6.286
Años							
1989	1.335.629	4.270.306	41.964	3.815	110.931	0	0
1990	1.524.304	5.352.460	43.191	0	161.727	0	0
1991	1.612.894	5.865.014	112.715	2.246	179.815	0	0
1992	1.532.199	6.661.474	136.114	0	129.315	0	0
1993	1.261.132	6.576.529	61.978	1.376	89.827	0	0
1994	1.392.418	7.180.112	58.821	0	144.627	3.713	0
1995	1.302.622	7.331.042	71.503	0	194.791	2.752	0
1996	2.124.616	8.282.182	90.253	0	205.507	8.787	0
1997	2.261.518	8.379.886	92.841	0	130.308	9.144	0
1998	2.169.772	12.234.377	133.071	0	157.016	17.170	301
1999	2.522.956	13.386.012	123.507	0	0	16.295	826
2000	2.079.286	13.359.537	84.022	0	10.603	0	0
2001	1.302.622	14.448.050	28.805	0	68.534	28.319	0
2002	1.227.835	16.935.678	70.520	0	33.027	23.880	1.578
2003	1.369.491	19.151.391	59.739	3.112	19.060	4.420	5.915
2004	1.189.026	19.027.437	55.293	0	32.106	21.387	3.326
2005	1.510.930	22.546.387	85.333	0	50.481	39.743	9.920
2006	1.617.723	25.517.834	76.034	9.297	30.508	14.320	6.815
2007	1.315.034	27.926.260	55.889	0	24.883	24.403	110
2008	1.767.200	24.524.309	86.503	0	13.954	27.622	24.248
2009	1.466.068	23.637.854	116.629	0	34.967	28.694	10.948
2010	1.192.463	28.299.923	81.708	0	113.173	13.212	7.642
2011	1.571.946	28.664.269	49.405	0	121.334	51.868	11.066

Fuente: CIARA (Cámara de la industria aceitera de la República Argentina)

de toneladas) se destinó a molienda y el resto directamente a exportación (poroto de soja). El 82% de la molienda fue destinada a harinas y sus subproductos, de los cuales a su vez, un 80% fue destinado a la

exportación y el resto a consumo interno. El otro 18% del total de la molienda fue destinado a la producción de aceite crudo, produciéndose poco más de 7 millones de toneladas por un valor aproximado de casi 4.400 millones de dólares. De éstas 7,1 millones de toneladas, el 68% (4.800.000 t) se destina directamente a exportación, un 19% (1.300 millones de t aproximadas) a biodiésel para exportación, un 8% (560.000 t) para biodiésel para consumo interno y un 5% (382.000 t) para su refinación, la cual a su vez se destina en un 44% a la exportación, un 30% para usos industriales varios y un 26% a consumo familiar.¹⁰

Si consideramos la producción de girasol, siguiendo los datos brindados por el ministerio de Economía y Finanzas de la Nación, encontramos que el 98% (2.750.000 t) de la producción de girasol se destinó a molienda (el 2% restante se exportó). A su vez, un 58% se destina a subproductos (de los cuales el 50% fue para exportación y el otro 50% se destinaron a consumo interno), mientras que el 42% se destinó a la producción de aceite crudo, del cual a su vez un 45% se exportó y el 55% restante fue a su refinación, ésta mayoritariamente se destinó a consumo familiar (67%) y en menor medida a la industria (30%) y exportación (3%)¹¹.

Podemos observar que en el período 2003-2011 la producción crece con fuerza y se profundiza tanto el predominio de la producción sobre la base de soja respecto de otras oleaginosas como también la creciente propensión exportadora. El fuerte incremento de la producción aceitera está íntimamente ligado al fuerte aumento de la producción sojera, junto a la adopción de las nuevas tecnologías basadas sobre semillas transgénicas y los denominados agrotóxicos, los cambios estructurales operados a partir de la devaluación de 2002 y las transformaciones en el contexto externo fundamentalmente la creciente demanda de China.

En lo que respecta a la producción podemos pensar al período a partir de dos etapas que presentan dinámicas diferenciadas.

Por un lado entre 2002 y 2007 la producción aceitera total se expande continuamente impulsada, como ya dijimos, fundamentalmente por el aceite de soja, pasando de poco más de 5 millones de toneladas anuales a más de 8 millones en 2007, lo que es explicado casi en su totalidad por la expansión del aceite de soja, el cual pasa de 4 millones de toneladas en 2002 a 7 millones en 2007, mientras que el aporte del aceite de girasol es mucho menor, manteniéndose entre 2002 y 2007

¹⁰ Datos extraídos de la sección complejos oleaginosos, de la página web del ministerio de Economía y Finanzas de la Nación (subsecretaría de Planificación económica).

¹¹ *ibidem*

alrededor de 1,2 millones de toneladas y pasando en 2008 a 1,7 millones de toneladas anuales. A partir de 2008 el escenario de expansión “virtuosa” se ve empañado tanto por la aceleración del proceso inflacionario como fundamentalmente por la crisis internacional y ciertas decisiones de China respecto específicamente de la producción de aceite de soja. Como se observa en el **cuadro 1**, la producción cae entre 2008 y 2009 y se recupera en 2010¹². Al tratarse de un sector sumamente dependiente de los “humores” del mercado externo, los cambios en el mismo, fundamentalmente de China, repercutieron en las exportaciones tanto en términos de toneladas como en lo que respecta a los precios. Si bien esto lo desarrollaremos en el apartado relativo a comercio exterior, cabe mencionar que repercute sobre la estructura productiva por lo menos bajo dos formas.

Por un lado al ser China el principal comprador tiene una fuerte capacidad de imponer condiciones favorables para dicho país, lo cual ante una caída de la demanda china y al no surgir mercados que reemplacen dicha demanda, por ejemplo los precios caen.

Pero, fundamentalmente a partir de 2008, China decide ampliar aún con más fuerza la capacidad de molienda y producción de aceites, con lo cual disminuye la demanda de aceites argentinos, al tiempo que aumenta y con fuerza la demanda del poroto de soja sin ningún valor agregado. De forma tal que comienza una disputa entre productores primarios, productores aceiteros y el propio gobierno entre otros ya que la industria aceitera se ve obligada por la falta de materia prima a disminuir el uso de su capacidad instalada, llegando a una situación insólita: Los productores aceiteros exigen que se libere la importación de porotos de soja desde Paraguay lo que es rechazado con fuerza por los productores primarios que podrían verse afectados ante una eventual caída del precio del poroto en cuestión.

El **cuadro 3** ilustra el fuerte incremento de la capacidad instalada de la industria durante el período 2001-2010. Para 2003-2011, la utilización de la capacidad instalada rondó en promedio el 85%, aunque cabe aclarar que a partir de 2008, ha llegado a descender al 70% por la caída de las exportaciones, tratándose de un sector sumamente dependiente de la demanda del mercado internacional.

Es importante resaltar que el grueso de la producción de oleaginosas y su procesamiento se realiza alrededor de Rosario-Santa Fe, donde se concentra por ejemplo casi el 50% de la producción de soja del país, el 80% de la capacidad de molienda instalada y a través de sus puertos

¹² Datos extraídos del anuario del complejo oleaginoso del MECON.

Cuadro.3. Capacidad teórica instalada diaria y número de plantas. 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Capacidad instalada (1)	94.128	93.176	97.741	108.508	132.018	148.918	152.072	156.098	159.878	172.241
Número de plantas	53	49	47	47	47	49	52	52	54	54

(1) T x día

Fuente: CIARA y www.alimentosargentinos.gov.ar

prácticamente el 90% de los embarques de aceites y harinas proteicas. Otras provincias tienen además incidencia tanto en la producción de soja y girasol, como en su molienda y la producción de la materia prima como Córdoba, Buenos Aires y Entre Ríos, aunque en la última década se ha expandido con fuerza la frontera agropecuaria atentando contra otras actividades (que son abandonadas o desplazadas) y contra los diversos ecosistemas de las zonas afectadas (como en los casos de Chaco, Salta, Santiago del Estero).

A pesar de dicha expansión el proceso de inversiones en el sector se ha mantenido relativamente débil, con un leve incremento en el período 2003-2011 respecto del promedio de la década de la convertibilidad. Mientras que en dicha década se registraron inversiones alrededor de los 1.000 millones de dólares (los datos respecto a este monto muestran divergencias según las diferentes fuentes), durante el período 2003-2011 encontramos un total de 1.470 millones de dólares: 770 millones invertidos durante 2005-2007 y 700 millones que corresponden al período 2008-2011¹³.

Al considerar la fuerte expansión de la industria aceitera, un dato sumamente interesante y que contrasta con dicha expansión es el hecho de que el empleo se ha mantenido relativamente estable, creciendo con más fuerza a partir de 2005. Es decir que el fuerte incremento de la producción no se corresponde, necesariamente, con un aumento del empleo directo. Siguiendo una investigación de Cecilia Senén González, durante la década de los '90 el sector tuvo en promedio unos 12.000 empleos directos¹⁴, mientras que si consideramos el

¹³ Datos extraídos de CIARA y del anuario 2011 del sector oleaginoso elaborado por la secretaría de Política económica dependiente del MECON.

¹⁴ En Senén González, Cecilia. p. 195

año 2010 podemos observar que el sector emplea a unos 20.000 trabajadores de forma directa en su gran mayoría varones¹⁵. En gran medida esto se explica porque la actividad se ha ido transformando en un tipo de industria capital intensivo y que utiliza tecnología de punta, proceso que se profundizó con fuerza durante los '90, en el contexto de una desintegración devastadora del tejido industrial y el "vuelco" hacia la "especialización productiva" basada sobre la explotación de actividades extractivas aprovechando las ventajas comparativas naturales y añadiéndoles escaso valor en el proceso de industrialización. Según el Censo Económico de 2003 el complejo aceitero dio cuenta del 3% del valor agregado total y del 1% del empleo manufacturero, en ese sentido los datos son elocuentes (más si consideramos que por ejemplo en 2010, las exportaciones del sector representaron un 33% del total)¹⁶.

Nos encontramos con una industria que requiere relativamente poca mano de obra. Por lo tanto, una de las principales actividades industriales, que veremos tiene fuerte incidencia en el comercio exterior y que ha tenido una dinámica creciente muy fuerte en los últimos años no ha contribuido de la misma manera a la creación de empleo. Cabe agregar que siendo un sector que está fuertemente orientado a la exportación y altamente concentrado, los salarios son considerados meramente como costos y a pesar de cierta mejora en relación con el 2002 se siguen ubicando en niveles históricamente bajos (para 2010 el salario promedio de dicha industria alcanza los \$4.600) contribuyendo en muchos casos a engrosar las filas de los "trabajadores pobres por empleo"¹⁷, que refiere al conjunto de trabajadores que perciben un salario que no les permite acceder a una canasta básica de bienes y servicios.

A pesar de las relativas conquistas obtenidas en los primeros años de la posconvertibilidad, el cambio en el escenario externo para la industria aceitera conduce a su vez a un escenario más complejo y adverso para las reivindicaciones de los trabajadores del sector, donde ya durante 2010 y 2011 algunas empresas han amenazado con suspensiones, excusándose tanto en los problemas acarreados por los cambios en el mercado externo como por las presiones de los trabajadores que se traducen desde la visión empresaria en "costos salariales excesivos", a pesar de que la rentabilidad del sector desde el año 2003 se ha mantenido sumamente elevada. Este fue el caso por ejemplo del conflicto

¹⁵ En Bernat, Gonzalo. "Patrón Exportador, Empleo e Ingresos en América Latina: El caso de las Manufacturas Industriales en Argentina". Serie Comercio y crecimiento inclusivo 144. Buenos Aires. 2012. p.14

¹⁶ En Censo Económico 2003.

¹⁷ En Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín: *Hecho en Argentina, Economía e industria, 1976-2007*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires 2010 p. 267

desatado durante enero de 2011, donde algunas empresas del sector (algunas sumamente importantes como Cargill, Bunge o Vicentin, entre otras) ante la lucha de los trabajadores por mejorar salarios, condiciones de trabajo y reducir la tercerización comenzaron a emitir telegramas de suspensiones para intentar contener la lucha y disciplinar a los diferentes sindicatos del área, fundamentalmente el de San Lorenzo que aparece como uno de los más combativos.

En definitiva podemos observar que la industria aceitera ha incrementado con fuerza la capacidad teórica instalada y la producción durante 2003-2011 en relación con la década de la convertibilidad, aunque podemos ver, fundamentalmente en el caso del aceite de soja, dos etapas claramente diferenciadas, donde durante la primera (2003-2007) la producción crece de forma ininterrumpida para luego ingresar en una segunda etapa que tiene una tendencia más errática con una recuperación a partir de 2011. Por otro lado, es claro el contraste entre el incremento fuerte de la producción y el incremento mucho más leve o moderado en términos de ocupación e inversiones, fundamentalmente de cara a un escenario mediado por la crisis internacional y la retracción de la demanda de China e India, lo que abre varios interrogantes para la sustentabilidad del crecimiento del sector, un sector que tendrá, como veremos, fuerte incidencia sobre el comercio exterior y la entrada de divisas pero no en términos de creación de empleo, agregado de valor o encadenamientos virtuosos.

Concentración y extranjerización de la industria aceitera

El segundo eje analítico que nos interesa abordar y que permite ir caracterizando la estructura productiva de dicho sector, tiene que ver con el nivel de concentración y extranjerización, su dinámica durante el período 2003-2011 y observar las rupturas y/o continuidades que surjan del respectivo análisis.

Esta tendencia que se observa en el conjunto del aparato productivo de nuestro país en la última década y que ya hemos desarrollado anteriormente siguiendo a Azpiazu y Schorr entre otros, se replica e incluso de forma más profunda al interior de la industria aceitera. No sólo se observa este proceso en la producción de granos, sino en la primera etapa de su manufacturación en la que se inscribe la industria aceitera. En el caso de la producción granaria (según datos del MECON correspondientes a 2011), si bien hay unos 73.000 productores (mayormente de soja), el 6% de los mismos explica el 54% del total de la producción¹⁸. Lo mismo sucede respecto de la industria aceitera, según datos

¹⁸ Datos extraídos del anuario 2011 del complejo oleaginoso elaborado por la secretaria

Gráfico 1. Producción de aceites por empresa

Extraído del Anuario 2011 del complejo oleaginoso elaborado por la secretaría de Política económica del ministerio de Economía y Finanzas de la Nación: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/Complejo_Oleaginoso.pdf

del mismo ministerio donde en lo que respecta a molienda 5 de los 37 productores aceiteros explican más del 60% de la producción total y el proceso de refinación de dichos aceites crudos se encuentra concentrado en cinco grandes empresas¹⁹.

En el **gráfico 1** se ve con claridad el nivel de concentración del sector. Cuatro empresas centralizan el 52% de la producción total y si tomamos las siete empresas principales la concentración se eleva a un 72% del total producido por dicha industria (para 2010 la producción alcanzó poco más de 8 millones de toneladas, llegando en 2011 a las 8.700.000 toneladas de aceite). Cabe aclarar para el caso de "Terminal 6" que es una planta productora ubicada en la provincia de Santa Fe, en la localidad de Puerto Gral. San Martín, producto de la asociación entre Bunge y Aceitera General Deheza. Veremos que esta concentración se da también respecto de las exportaciones del sector. Incluso la concentración se intensifica cuando consideramos el total de las exportaciones, donde tan sólo 6 empresas explican casi el 90% de dichas exportaciones.

Esta concentración se observa también al analizar la evolución de la capacidad instalada por empresa. Para 2011 alcanza las 174.200 toneladas diarias (levemente superior a las 172.000 de 2010). Si consideramos las principales empresas del sector, encontramos que tan sólo siete explican casi el 75% (129.400 toneladas diarias) de la capacidad instalada total. El **cuadro 4** permite ilustrar la evolución entre 1997 y 2011 de la capacidad instalada por empresa, según provincia de ubicación.

de Política económica dependiente del ministerio de Economía y Finanzas de la Nación.

¹⁹ Ibidem

Cuadro 4. Fábricas de aceites vegetales (y subproductos), por empresa, por provincia de ubicación 2001-2011

Establecimientos	Localidad	2001		2005		2008		2011	
		Tipo de grano	Capacidad teórica en 24 hs en t	Tipo de grano	Capacidad teórica en 24 hs en t	Tipo de grano	Capacidad teórica en 24 hs en t	Tipo de grano	Capacidad teórica en 24 hs en t
Provincia de Buenos Aires									
Bunge	Ramallo							S	3.000
Cargill SACI	Ing. White	G	1.900	GS	2.000	GS	2.200	GS	2.200
Cargill SACI	Pto. Quequén	GS	1.700	GSC	1.700	GSC	2.000	GS	2.000
Molinos Río de la Plata	Avellaneda	GS	3.000						
Provincia de Santa Fe									
Bunge	San Jerónimo	S	1.600	S	2.200	S	2.200	S	2.200
Bunge	Pto. San Martín	SGO	6.400	S	8.000	S	8.000	S	8.000
Cargill SACI Pto.	Quebracho	S	7.500	S	9.000	S	9.000	S	9.000
Cargill SACI Pto.	Va. Gob. Galvez					S	13.000	S	13.000
LDC Argentina SA	Gral. Lagos	S	12.000	S	12.000	S	12.000	S	12.000
LDC Argentina SA	Timbúes					S	8.000	S	8.000
Molinos Río de la Plata	Rosario	G	4.200	SG	4.200	SG	1.500	GC	1.500
Molinos Río de la Plata	San Lorenzo	S	4.500	S	17.000	S	20.000	S	20.000
Oleaginosa San Lorenzo	San Lorenzo			S	10.000	S	10.000	S	10.000
Terminal 6 Industrial	Pto. San Martín	S	4.800	S	18.000	S	19.000	S	20.000
Vicentin SAIC	San Lorenzo	SG	4.500	SGA	5.350	SGA	4.000	SG	4.000
Vicentin SAIC	San Lorenzo	S	5.500	S	6.500	S	6.500	S	6.500
Provincia de Córdoba									
Aceitera Gral. Deheza	D.Velez Sarsfield			MS	500	MS	500		
Burge Argentina SA	Tancacha	SMC	3.250	SMCG	3.700	SMCG	1.000	SMCG	1.000
Aceitera Gral. Deheza	Gral. Deheza	SG	5.800	SG	6.000	SG	6.000	SG	7.000
Total capacidad			66.550		106.250		124.900		129.400

Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC y CEP

En este caso nuevamente hay que considerar que Terminal 6 Industrial S.A es una planta procesadora producto de la asociación entre Bunge y AGD. En principio cabe aclarar que algunas de estas plantas son absorciones de fábricas aceiteras hoy desaparecidas (son los casos de la planta de Bunge en Puerto San Martín, que pertenecía anteriormente a La Plata Cereal S.A. o las plantas de Molinos Río de la Plata en Santa Fe, que antes eran Fábrica de Aceites Santa Clara y Pecom Agrá S.A).

Si comparamos la dinámica de la capacidad teórica diaria entre 2001 y 2011, podemos observar que la incidencia de las principales empresas mencionadas pasa de un 70% en 2001 (66.550 t diarias sobre 94.128) a casi un 75% (129.400 t diarias sobre 174.200) en 2011.

Por otro lado, observamos en el **cuadro 4** resaltadas aquellas plantas que han explicado prácticamente la totalidad del incremento de la capacidad teórica diaria entre 2001 y 2011. Podemos ver que tan solo cinco plantas (pertenecientes a cinco empresas) explican el 98% (61.700 t) de la totalidad del incremento de la capacidad teórica diaria de las principales empresas (62.850 t) las cuales se encuentran en su totalidad en la provincia de Santa Fe, lo que permite explicar a su vez la creciente centralidad de dicha provincia tanto en lo que hace a la producción oleaginoso (soja y girasol) como a su procesamiento tanto en aceites como en *pellets* y *expellets*.

En cuanto a la extranjerización del sector podemos observar como primer dato, que si consideramos las primeras cuatro empresas en términos de producción anual en 2010-2011, tres de ellas son extranjeras y la otra de capital nacional. Cargill encabeza la lista con el 15% de la producción total. Si consideramos la mitad de la producción de Terminal 6 Industrial S.A. como propiedad de Bunge (la otra mitad corresponde a AGD) sigue en la lista Bunge con el 14%, luego Molinos con un 13% y finalmente LDC (Louis Dreyfus) con un 12% de la producción total anual. De esas cuatro empresas, la única de capital nacional es Molinos Río de la Plata y pertenece al grupo Pérez Companc, mientras que Cargill y Bunge son de capitales estadounidenses y Dreyfus de capitales franceses. Entre las cuatro explican el 54% de la producción total y si consideramos a las 3 empresas extranjeras (no son las únicas, sino las más importantes) encontramos que nuclea el 41% de la producción aceitera del país, contra un 37% en 2001.

Si consideramos la cuestión de la extranjerización desde la expansión de la capacidad instalada diaria de las principales empresas mencionadas (no del conjunto total sino sólo de las empresas que aparecen en el **cuadro 4**) podemos ver que para 2001, año final del modelo de la convertibilidad, del total de las 66.550 toneladas diarias que aportaban las

principales empresas del sector, las tres empresas extranjeras más importantes (Cargill, Bunge y LDC) explicaban el 54% de dicha capacidad, mientras que en 2011 explicaban el 56% (de 129.000 t) estableciéndose un muy leve aumento en la incidencia de estas tres empresas.

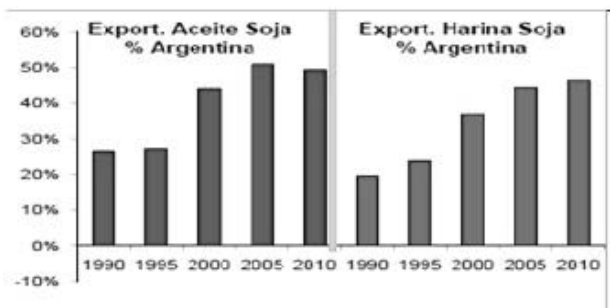
Si lo consideramos desde el total de la capacidad instalada encontramos que en 2001, de las 94.128 t, estas tres empresas explicaban el 38%, mientras que en 2011 del total de la capacidad teórica diaria del sector (174.000 t) estas tres empresas explicaban el 42% del total. Observamos de esta manera que tan solo tres grandes empresas extranjeras explican el 41% del total de la producción aceitera de 2010-2011 y el 42% de la capacidad teórica diaria. Podemos ver que en lo que concierne a la extranjerización del sector no sólo no se observan tendencias a la reversión de la misma, sino que en el período 2001-2011 se ha profundizado levemente.

En síntesis, la dinámica de la industria aceitera está atravesada por un crecimiento también de la concentración y extranjerización del sector, donde un puñado de empresas explican buena parte de la producción y del crecimiento de la capacidad teórica instalada, al tiempo que las principales empresas de ese núcleo reducido pertenecen a capitales extranjeros. De esta manera, la expansión de un sector que ha tenido un papel destacado en el ingreso de divisas al país (por ser netamente exportador) es correspondida con la expansión también de este núcleo de empresas, las que se vuelven protagonistas casi exclusivas permitiendo aumentar su capacidad de veto sobre el conjunto de la economía. Esto abre el interrogante sobre las posibilidades que puede tener este sector de incrementar sus inversiones y el encadenamiento productivo virtuoso estando en manos de un pequeño número de empresas que con esta lógica productiva han tenido rentabilidades sumamente importantes y que tienen un peso específico central en la dinámica del sector.

Comercio exterior

Finalmente abordaremos la dimensión referida a la dinámica del sector desde el comercio exterior. El dato sobresaliente es que la gran mayoría de la producción aceitera en la última década estuvo orientada al comercio exterior y que el proceso de concentración y extranjerización del sector también se puede observar al analizar el peso de las principales empresas sobre el conjunto de las exportaciones aceiteras. Por otro lado esta industria es netamente exportadora y el nivel de importaciones es sumamente leve. Nuestro país se ha constituido en el primer exportador de aceite de soja del mundo y el segundo exportador de aceite de girasol, detrás de Ucrania.

Gráfico 2. Dinámica de las exportaciones de aceite y harina de soja 1990-2010 (en porcentajes)

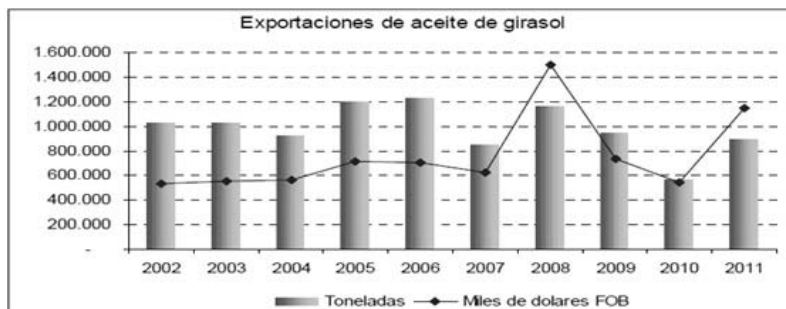


Fuente: CIARA sobre datos del INDEC

En el **gráfico 2** podemos observar un fuerte incremento de las exportaciones a partir centralmente del aceite de soja.

Considerando la evolución de las exportaciones de los aceites de soja y de girasol se observan dos etapas claramente diferenciadas. Por un lado entre 2002 y 2007 y por otro entre 2008 y 2011. Tomando el período 2002-2011 podemos ver que, en el caso fundamental de la soja, las dos etapas son muy marcadas, mientras que en el caso del aceite de girasol, la dinámica exportadora es un tanto más errática pero se observa la misma tendencia, aunque cabe resaltar que en el caso del aceite de girasol el coeficiente de exportación es menor, ya que una parte se utiliza para su refinamiento y consumo interno. Los **gráficos 3 y 4** permiten precisamente ilustrar ambas etapas.

Gráfico 3. Exportaciones de aceite de girasol según toneladas y valor en dólares FOB (2002-2011)



Fuente: Anuario 2011 de Alimentos Argentinos, dependiente del ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Gráfico 4. Exportaciones de aceite de soja en toneladas y valor en dólares FOB (2002-2011)

Fuente: Anuario 2011 de Alimentos Argentinos, dependiente del ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

En el caso del aceite de girasol, si bien las exportaciones han crecido en relación al promedio de los noventa, como mencionamos en el párrafo anterior la dinámica ha sido bastante errática aunque podemos ver que entre 2002 y 2006 las exportaciones, en término de volumen, crecen para contraerse en 2007 y recuperarse en 2008. A partir de ese año se produce una cierta caída entre 2008 y 2010 con una leve recuperación en 2011 que está lejos de los volúmenes exportados en años anteriores. Si observamos la etapa 2008-2011, podemos ver que más allá de la recuperación de 2011, el volumen sigue en caída (en relación a 2008-2009). En cuanto a la mirada desde los precios, vemos que la dinámica se replica, alcanzando el precio máximo en 2008 para caer con fuerza entre 2009 y 2010 y llegar a 2011 con una tibia recuperación. Otro aspecto importante en el caso del aceite de girasol es que los destinos se encuentran mucho más diversificados que en el caso del aceite de soja, lo que permite atenuar (aunque parcialmente) la vulnerabilidad y dependencia. Si consideramos por ejemplo el caso de 2008, vemos que los Países Bajos encabezan la tabla de destinos con un 28%, seguidos por Turquía y Egipto con un 8% cada uno, mientras que la categoría “Resto” representa más del 40% de las exportaciones de aceite de girasol (medido tanto en toneladas como en valor en millones de dólares FOB)²⁰.

El caso del aceite de soja es mucho más nítido y a los fines de evaluar al sector desde la dinámica de su comercio exterior resulta central.

²⁰ Datos extraídos del ministerio de Agricultura y del Anuario 2011 del complejo oleaginoso realizado por la secretaria de Política económica, dependiente del ministerio de Economía y Finanzas de la Nación.

Como ya vimos las exportaciones logran en relación a la década de los '90 un fuerte despegue, aunque en el período 2002-2011 hay dos etapas muy marcadas. En la primera (2002-2007) vemos un crecimiento de los volúmenes exportados que es vertiginoso y constante, pasando de poco más de 3 millones de toneladas en 2002 a casi 6,5 millones de toneladas en 2007. Desde 2008 y como mencionamos anteriormente a partir de la crisis internacional y un cambio de política del principal comprador (China) vemos una drástica caída que se profundiza en 2009, recuperándose pero muy levemente en 2010 para volver a contraerse en 2011. Es decir que a partir de 2008 el volumen exportado cae fuertemente y comienza una tendencia a la baja (con la excepción de 2010). En el caso de los precios de los volúmenes exportados, vemos que si bien también crecen ininterrumpidamente hasta 2008 (compensando un poco la caída en términos de volumen), descienden con fuerza en 2009, pero vuelven a iniciar una tendencia en crecimiento que también compensa en cierta medida la tendencia a la baja de las exportaciones en términos de volumen.

A diferencia del aceite de girasol, en el caso del procesado de soja, encontramos que los destinos de exportación están sumamente concentrados en dos países principalmente China e India. Si tomamos (tanto en volumen como en precios de exportación) la evolución de los últimos años, encontramos un dato sumamente interesante. En 2007 (año en el que las exportaciones de aceite de soja alcanzan un máximo en términos de toneladas) se exportaron casi 6,5 millones de toneladas, de las cuales China explicó 2,3 millones de t, seguida por la categoría "Resto" por 1,9 millones de t e India con casi 1 millón de t, mientras que en los años de fuerte caída de las exportaciones (2008 y 2009) ésta se explica casi en su totalidad por el descenso de la demanda china: por ejemplo en 2010, se exportan 4,9 millones de toneladas, de las cuales China solo explica 250.000 toneladas. Esta brutal caída se encuentra en parte compensada por el incremento de las exportaciones a India, que pasa a explicar 1,5 millones de toneladas (500.000 t más que en 2007). Finalmente el 2011 muestra el pico más bajo de exportaciones en términos de toneladas desde 2003, resultando sumamente interesante evaluar lo que sucede con los dos mayores compradores. De las 4,2 millones de toneladas exportadas China explica tan solo 400.000 t mientras que India da cuenta de casi 700.000 t, mientras que la categoría "Resto" explica 1,3 millones de t (en una tendencia también decreciente)²¹.

²¹ Datos extraídos del ministerio de Agricultura y del Anuario 2011 del complejo oleaginoso realizado por la secretaria de Política económica, dependiente del ministerio de Economía y Finanzas de la Nación.

Como analizamos en el eje respectivo a “Producción y ocupación”, este cambio de tendencia incidió fuertemente en la dinámica productiva donde dimos cuenta de dicho cambio tendencial. Pudimos ver que a partir de 2010 la producción se recupera, dando lugar a un pequeño salto en 2011, dinámica que no replica exactamente a la que se desprende de las exportaciones. Esta diferencia se explica por el incremento de la producción de biodiesel, tanto para exportación como para consumo interno, lo que en cierta medida compensa de forma parcial la importante retracción de la demanda aceitera por parte de China e India. Vemos que para 2011, el 68% de la producción de aceite crudo de soja se destina a la exportación (4,2 millones de t de las 7,1 millones de t producidas), mientras que un 27% se destina a producción de biodiésel (18% para exportación y 9% para consumo interno) manteniéndose a su vez residual la refinación del aceite crudo. Si bien esto podría compensar la caída de las exportaciones del aceite crudo, no reduce la dependencia y vulnerabilidad respecto a las decisiones que pueden tomar los grandes demandantes mundiales, fundamentalmente respecto al aceite de soja y plantea serias dudas a la hora de presentar perspectivas de mediano y largo plazo, sobre todo en lo referente a la sustentabilidad del sector, donde la alternativa de la producción de biodiesel encuentra serias limitaciones para absorber la producción creciente de aceite crudo de soja.

En resumen, pudimos observar la dinámica del sector a partir de una visión desde las exportaciones, observando que a pesar del fuerte crecimiento del período 2003-2011 (sobre todo del aceite de soja) hay dos etapas que muestran tendencias distintas. Además cabe resaltar que junto a este proceso de expansión de las exportaciones también se incrementa la dependencia y vulnerabilidad respecto fundamentalmente de China y que pone serios límites a un sector que ya de por sí agrega escaso valor y que puede implicar una profundización de la reprimarización del complejo oleaginoso, basado sobre la especialización productiva, la destrucción de los entramados productivos virtuosos y la exportación directamente del poroto de soja, sin agregado de valor alguno.

Conclusiones

En la presente investigación intentamos desarrollar y analizar la dinámica de la industria aceitera a partir de tres ejes de análisis intentando observar cómo ha evolucionado dicha demanda, intentando dar cuenta de las rupturas pero también las muchas continuidades respecto de la década del modelo de la convertibilidad y también observar, a partir de

la fuerte propensión exportadora del sector, si a partir de 2008 existieron cambios en dicha dinámica.

Un primer elemento que encontramos es que el sector ha atravesado un proceso de fuerte expansión de la producción aceitera, la cual se ha ido concentrando progresivamente en torno fundamentalmente de la soja y en menor medida del girasol, observando además la evolución de la producción de ambos aceites, encontrando dos etapas claramente diferentes (sobre todo en el caso del aceite de soja), cuyo punto de inflexión es el año 2008 y el desarrollo de la crisis del mercado mundial y sobre todo, la caída de la demanda por parte de China (y también India).

Nos encontramos con un sector que si bien es cierto se expandió mucho en términos de capacidad instalada y de producción, no es menos cierto que las características de dicha expansión (sumamente concentrada en la soja y fuertemente ligada al mercado externo) ha contribuido a incrementar la dependencia y vulnerabilidad respecto de los grandes demandantes, lo que conlleva límites para el desarrollo de encadenamientos productivos virtuosos y un serio riesgo de establecer una tendencia en el complejo oleaginoso a una mayor reprimarización del mismo, a partir de la exportación de granos sin valor agregado. Esto profundiza la tendencia ya instalada en la década precedente de la creciente especialización productiva a partir de las ventajas naturales comparativas y su manufactura primaria con escaso valor agregado.

Pudimos ver además que esta industria explica una parte sumamente marginal del valor agregado de la producción industrial y de la creación de empleo manufacturero y cuyos salarios están más vinculados como meros costos de producción antes que como parte de la demanda agregada, por el fuerte coeficiente de exportación, que sin embargo muestra a partir de 2008 la fragilidad del sector por encontrar que el grueso de la demanda se concentra en China e India.

Otro elemento de continuidad que observamos es el relativo a la creciente concentración y extranjerización del sector tanto en relación al modelo de la convertibilidad como en su propia dinámica durante el período 2003-2011. Esto permite que un número reducido de grandes empresas, siendo las principales de capitales extranjeros, concentren el grueso del aumento de la capacidad instalada y de la producción así como también de las exportaciones, que resultan claves por la generación de divisas, contribuyendo así a incrementar la capacidad de veto de estas empresas sobre las principales decisiones y políticas económicas del país. Además, plantea el interrogante respecto de la posibilidad de modificar sustancialmente la morfología productiva del sector como también siembra dudas tanto sobre su sustentabilidad en el largo plazo, como respecto de las posibilidades de que actores que con esta

lógica han obtenido rentabilidades tan altas (con una inversión débil y concentrando el grueso de su producción sobre el aceite crudo de soja para exportar) incrementen las inversiones, el empleo del sector y diversifiquen su producción.

Otra cuestión a resaltar es que más allá de generar relativamente poco empleo (con salarios históricamente bajos sobre todo en términos de dólares, lo que los vuelve competitivos, más allá de los incrementos observados), el mismo se encuentra fuertemente sujeto a la dinámica de las exportaciones, por lo tanto la propia fragilidad del sector pone en cuestión la solidez tanto de la idea de un modelo de acumulación con valor agregado, como también la idea de un modelo que permita la inclusión social.

En síntesis, en el trabajo se pudo dar cuenta de cómo se replican en el sector las principales continuidades del modelo de la posconvertibilidad respecto al modelo de los años '90 mencionadas por diversos autores, entre las que resaltan la producción orientada a la especialización basada sobre una reprimarización productiva vinculada con la explotación de ventajas comparativas naturales con escaso valor agregado. Se prioriza una inserción dependiente y vulnerable al mercado externo, con salarios que siguen siendo aún hoy históricamente bajos, donde se observan dos etapas claramente distinguibles a partir de 2008, que se advierte como punto de inflexión y sobre todo, la tendencia a una mayor concentración y extranjerización del sector con el creciente poder de veto de las principales empresas. Finalmente la dinámica del sector en los últimos años (caída de las exportaciones) ha tenido contribución con la erosión del superávit comercial, por el lado de la caída de las exportaciones (en un contexto de fuerte aumento de las importaciones), lo que pone en el tapete el problema de la restricción externa, mencionado por Azpiazu y Schorr entre otros.

En definitiva este trabajo intentó ser un aporte, desde un estudio de caso, a la discusión respecto al actual modelo de acumulación, sus límites y las encrucijadas que debe enfrentar.

Bibliografía

- Arceo, Nicolás (2011). "La consolidación de la expansión agrícola en la posconvertibilidad", **Realidad Económica**, 257, pp. 28-55, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel; Manzanelli, Pablo y Schorr, Martín: "Concentración y extranjerización en la economía argentina en la posconvertibilidad". En *Cuadernos del Cendes*.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2010): *Hecho en Argentina. Industria y economía 1976-2007*, Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires.

- Bernat, Gonzalo (2012). "Patrón Exportador, Empleo e Ingresos en América Latina: El caso de las Manufacturas Industriales en Argentina. Serie Comercio y crecimiento inclusivo 144. Buenos Aires.
- CENDA (2010): *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires.
- CERE-UNSAM (2011): "Análisis del complejo agroindustrial Soja-Girasol". En Serie de documentos de economía regional. Documento 8. Buenos Aires.
- Fernández Bugna, Cecilia. y Porta, Fernando. (2008): "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural", en **Realidad Económica** 233, Buenos Aires.
- Gutman, Graciela; Fieldman, Silvio (1989): "La industria aceitera en la Argentina. Un caso de expansión productiva orientada al mercado mundial". Kosacoff, Bernardo (coord.). En CEPAL, área de Desarrollo Industrial. Buenos Aires.
- Gutman, Graciela; Feldman, Silvio (1989): "Subsistema de aceites vegetales. Importancia actual y dinámica reciente". Kosacoff, Bernardo (coord.). En CEPAL, área de Desarrollo Industrial. Buenos Aires.
- Manzanelli, Pablo y Schorr Martín (2011): "La extranjerización en la posconvertibilidad y sus impactos sobre el poder económico local: Un balance preliminar". En *Industrializar Argentina* 14, Buenos Aires.
- Ortiz, Ricardo y Pérez, Pablo: "Ambiciones privadas y connivencia estatal: Dos décadas de explotación de los recursos naturales en la Argentina.
- Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín (2009): "Ventajas comparativas, industrialización y desarrollo: Apuntes para una necesaria discusión política en la Argentina" **Realidad Económica** 245, Buenos Aires.
- Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín (2009): "Dependencia tecnológica e industria trunca en la Argentina de la posconvertibilidad, en *Industrializar Argentina*, 10. Buenos Aires.
- Schorr, Martín (2012): "Argentina: ¿Nuevo modelo o viento de cola? . Una caracterización en clave comparativa". *Nueva Sociedad* 237, enero-febrero. Buenos Aires.
- Schorr, Martin (2011): "Del dólar alto a un plan de desarrollo industrial". En *Industrializar Argentina* 15. Buenos Aires.
- Schorr, Martin y Wainer, Andrés (2011): "Posconvertibilidad: ¿resurgimiento de un capitalismo nacional o continuidad de la extranjerización económica? un análisis a partir del panel de las grandes empresas de la Argentina". IX *Jornadas de Sociología "Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones. Luces y sombras en América Latina"*, Universidad de Buenos Aires, agosto de 2011.
- Senén González, Cecilia (2008): "Tendencias recientes de las relaciones laborales en Argentina. Fortalecimiento y precarización en el sector de alimentación". *Veredas* 16. UAM-XOCHIMILCO. México.

Transformaciones

Los laboratorios privados en la industria farmacéutica.

Evolución y fusión de capitales

Cristina Bramuglia *

Cristina Godio **

Rosana Abrutzy ***

Esta investigación exploró los cambios ocurridos en la oferta de la industria farmacéutica privada de capital nacional e internacional. Se analizaron rankings de las principales empresas por orden de nivel de ventas, información estadística de la *performance* de industria farmacéutica argentina y otras fuentes secundarias. Se encontró que hubo un gran dinamismo en la industria farmacéutica en el último decenio. Se produjeron modificaciones importantes en la oferta de productos farmacéuticos determinados por la venta de paquetes accionarios de empresas transnacionales a empresas nacionales, compra de patentes de producción vencidas por parte de empresas nacionales y aparición de nuevos emprendimientos financiados por el Estado, en su mayoría consorcios empresarios formados por organismos públicos con empresas transnacionales y nacionales. Este complejo proceso ha producido nuevas fusiones, mayor concentración y extranjerización de la industria farmacéutica.

Palabras clave: Industria farmacéutica – Fusiones – Concentración – Patentes

* Economista. Prof. Adjunta de la Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. cbramuglia@sociales.uba.ar

** Farmacéutica, Magíster en Salud Pública. Especialista en Farmacoeconomía. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. cgodio@gmail.com

*** Licenciada en Sociología, Magíster en Gestión Ambiental. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. rabruzty@gmail.com. Agradecemos muy especialmente a Martín Schorr quien ha realizado valiosos comentarios a nuestra versión inicial desde su vasto conocimiento sobre la industria argentina y de la estructura económica y social argentina.



Hipócrates

Private laboratories in pharmaceutical industry. Evolution and merger of capitals

The aim of this paper is to evaluate recent changes in private local and foreign pharmaceutical supply, analyzing rankings of pharmaceutical firms ordered by the amount of their annual XX, statistical information of this industry and the performance of pharmaceutical enterprises in the last decade. We found great dynamism in pharmaceutical industry in the last decade. There were important modifications in pharmaceutical supply caused by the the sale of packages of shares of local and foreign enterprises, the purchase of expired production patents by local enterprises, and the emergence of new ventures financed by the State, mainly companies composed by public organizations with national and transnational enterprises. This complex process has produced new mergers, more concentration and foreignization of pharmaceutical industry.

Key words: Pharmaceutical industry – Mergers – Concentration - Patents

Fecha de recepción: abril de 2013

Fecha de aceptación: julio de 2013

Interrogantes actuales

Los cambios ocurridos durante la última década en la composición de la oferta privada de medicamentos en la Argentina plantean interrogantes que es importante abordar. En el año 2002 se implementó la ley de Prescripción de Medicamentos por Nombre Genérico. Con posterioridad a la creación de la Política Nacional de Medicamentos se detectaron iniciativas tendientes a impulsar la creación y el desarrollo de laboratorios públicos. En el año 2008, por decisión del ministerio de Salud de la Nación, se creó el Programa de Producción Pública de Medicamentos, Vacunas y Productos Médicos. Posteriormente se sancionó la ley 26.688/11 que apoya la Producción Estatal de Medicamentos, proponiendo que los medicamentos que la Nación distribuye a través de los Programas o planes como, por ejemplo, el del Plan Remediar sean provistos a menor costo por los laboratorios públicos y propicia que la investigación y la producción de medicamentos, principios activos poco desarrollados casi inexistentes en la Argentina, se realicen con la participación de las universidades e instituciones públicas.

La percepción del sector privado nacional es que hubo un gran dinamismo de esta actividad en el siglo XXI. Éste podría originarse en los reacomodamiento de las filiales de empresas transnacionales que se retiraron del país, y que hay firmas locales que encararon la producción de copias de medicamentos que sustituyen a los “de marca” alentadas por la vigencia de la Ley de Prescripción por Nombre Genérico sancionada en el año 2002, así como empresas que incorporaron las innovaciones biotecnológicas en productos farmacéuticos. Existen indicadores de cambios importantes en el nivel de la oferta de medicamentos.

En comparaciones intercensales el peso relativo de la industria farmacéutica en el producto industrial, estimado sobre la base del censo industrial del año 2003, es similar al de la década de los ‘90, del orden del 3,3%. Entre 1993 y 2013 el producto de la actividad farmacéutica creció, aunque mantiene una participación relativamente estable, respecto del de la producción manufacturera. La producción industrial se ha desarrollado en la última década, acompañando la tasa de crecimiento del conjunto de la economía.

Hubo innovaciones tecnológicas en la elaboración de fármacos y fusiones de las empresas transnacionales que tuvo efectos en la composición del capital, adquisiciones por parte de empresas nacionales de

paquetes accionarios de compañías transnacionales que se retiraron del país, ventas de empresas nacionales a transnacionales y la aparición de nuevas empresas.

Se observa una participación creciente de las ventas de los laboratorios nacionales *vis à vis* las de capital extranjero (MECON, 2011). Sin embargo la realidad de esta actividad es muy compleja. La propiedad de los laboratorios es materia de un profundo debate en los estudios sobre los grupos económicos que prevalecen en la industria farmacéutica. Cuando observamos el origen del capital de las empresas, vemos que existe una participación a veces sustantiva de aportes de grupos económicos internacionales (Azpiazu, Manzanelli, Schorr, 2011; Bureau de Salud de G&A Pharma Consulting, 2010; La Nueva Huella, 2010; Svarzman, 2007).

Las empresas verdaderamente nacionales son mayoritarias en número pero no en el control del mercado farmacéutico. Las fusiones producidas hacia fines de la primera década del siglo XXI tienden a favorecer la recuperación del mercado por parte de las empresas de origen extranjero. El debate sobre el tipo de desarrollo de las empresas farmacéuticas ha producido nuestro interés en abordar la evolución de la industria privada.

El objetivo de este trabajo es analizar los cambios en la elaboración de productos farmacéuticos a partir de las siguientes hipótesis: 1) hubo un cambio de estrategia de empresas matrices extranjeras de trasladar empresas filiales de la Argentina hacia otros países; y 2) el impulso estatal en los Programas de I+D de promoción a la biotecnología ha provocado la incorporación de estos conocimientos en la industria farmacéutica.

Marco teórico

La fundamentación teórica de este artículo está basada sobre la consideración de la salud humana como un derecho. Así, los medicamentos y el acceso a servicios de salud se entienden como “bienes meritorios”, es decir bienes que forman parte del capital social de una sociedad. Los bienes tutelares o meritorios son imprescindibles para el conjunto de la población, independientemente de su ingreso.

La teoría económica del bienestar analiza los sistemas de salud y la forma de instrumentar este servicio en el marco de la teoría de los mercados. El mercado es visualizado como una institución social (Maceira, Peralta Alcat, 2008; Stephan, Boldrin y Levine, 2008) donde los precios transmiten señales casi siempre imperfectas referentes a las preferencias de los consumidores y la estrategia económica de los productores.

Hay condiciones en las cuales el mercado opera eficientemente. Estos supuestos de funcionamiento se cumplen en condiciones teóricas de “competencia perfecta”, presencia de transparencia de información, derechos de propiedad claramente definidos, inexistencia de efectos externos denominados “externalidades” y carencia de poder de influencia de los agentes en el mercado. Para la teoría económica dado que el mercado de salud presenta muchas *imperfecciones* -ausencia de competencia perfecta, asimetrías de información entre quienes definen el tratamiento y quienes demandan el mismo y los medicamentos, la población con problemas de salud- la intervención del Estado es imprescindible. La salud, desde el punto de vista de derecho humano, es un bien meritorio cuya provisión es indispensable para la calidad de vida de la población y el Estado debe garantizar y regular dicho servicio.

Las actividades relacionadas con la salud son múltiples y diversas y el Estado es clave por las diversas funciones que cumple. Incluyen no sólo el diseño de sistemas de salud sino los métodos de atención de salud, la investigación, prevención y resolución de problemas de salud, la prevención y tratamiento de enfermedades y el desarrollo de nuevos métodos de búsqueda de drogas activas para combatirlas. Por otra parte, tal como se señala en la literatura económica (Maceira y Peralta Alcat, 2008; Arrow, 1967; Sabel, 1988) la investigación y desarrollo asociados con la salud son fundamentales. En una economía capitalista, cuando la información sobre innovaciones es un bien público y de libre apropiación es menor el incentivo para capturar los beneficios. En este contexto, que la Investigación y Desarrollo sean estatales es fundamental. De hecho la investigación básica en salud la realizan los organismos estatales.

Este artículo utiliza información estadística de la *performance* de la industria farmacéutica argentina en el siglo XXI elaborada por el Instituto de Estadística y Censos (INDEC), Boletines del ministerio de Economía de la Nación (MECON) y Boletines Estadísticos Tecnológicos del MINCYT, informes del ministerio de Economía de la Nación, información proveniente de las páginas web de las empresas y grupos económicos e informantes clave.

Novedades de la industria farmacéutica en la última década

Los datos censales de 1994 y 2003 muestran que alrededor del 80% del valor bruto de la industria se concentraba sobre las 10 empresas más grandes en los noventa, mientras una década después, las 8 más

grandes empresas representaban el 90% del mismo. Esto significa que en el siglo XXI, el nivel de concentración de la industria farmacéutica aumentó alrededor de 10%. Información específica de fuentes privadas estiman altos índices de concentración no sólo en la producción de medicamentos sino en la distribución. Las 4 droguerías más grandes de las 445 existentes concentran el 70% y las 4 distribuidoras actuales el 99% de la distribución de fármacos. Sólo la venta refleja atomización e incipientes cadenas de farmacias que son muy numerosas (Azpiazu, 1999; Azpiazu, Manzanelli, Schorr, 2011; Salvia, 2010; Azpiazu y Schorr, 2011).

Las grandes empresas nacionales han tenido una presencia relativa mayor, en parte debido a que iniciaron la producción de copias de fármacos a partir de la aplicación de la Ley de Prescripción de Medicamentos por Nombre Genérico. Por otra parte y simultáneamente un conjunto de empresas transnacionales trasladaron sus filiales localizadas en la Argentina a otros países de la región.

La percepción del sector farmacéutico privado nacional es que se produjo un gran dinamismo de la actividad en el siglo XXI. Ésta podría originarse en que hubo un reacomodamiento de las filiales de empresas transnacionales que se han retirado del país, que hay firmas locales que encararon la producción de copias de fármacos que sustituyen a los de “marca” debido a la vigencia de la Ley de Prescripción por Nombre Genérico sancionada en el año 2002 y que surgieron empresas que dominan el mercado. Los nuevos inversores desarrollaron inversiones *greenfield*, estas consistieron en plantas que incorporaron tecnologías similares al nuevo conjunto de técnicas de nivel internacional. Este conjunto de técnicas se aplicaron no sólo al diseño de una variedad de productos, sino a formas de gestión y, en menor medida, a procesos productivos. Es en el diseño de procesos donde se perciben mayores heterogeneidades y asimetrías, no sólo entre los proyectos de modernización y los *greenfields*, sino también en relación con las mejores prácticas internacionales. El común denominador en esta nueva modalidad de inversión es la disminución en el tamaño de escala de los emprendimientos. En la Argentina son de escala no mayor a la mínima, lo cual ha inducido a la adopción de un relativamente menor grado de automatización en algunas etapas. La eficiencia operativa de las plantas de las filiales en la Argentina tienen una buena *performance* con sus similares brasileñas y también, aunque en menor grado, con las “de punta” en el nivel internacional (Bisang, Campi y Cesa, 2009; Kulfas, Porta y Ramos, 2002).

Existen indicios de que hubo avances en innovaciones relativas al proceso de formulación de fármacos. Habrían aparecido un conjunto de

empresas locales de menor tamaño relativo, sobre la base de inversiones en tecnología y en ampliaciones de escala de producción, logrando de esta forma la inserción de sus productos en el mercado latinoamericano (ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, 2007; Becher y Asociados S.R.L., 2008; CILFA, 2006; Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y Unión Industrial Argentina, 2007). La balanza comercial sectorial en el siglo XXI continúa siendo, como lo ha sido históricamente, deficitaria, debido al peso del costo de adquisición de drogas y principios activos y al de medicamentos provenientes de las firmas transnacionales. Las importaciones de este conjunto de empresas abastecen en gran medida el mercado local y representan alrededor del 70% del total importado por la rama. En el año 2006 el déficit de comercio exterior farmacéutico fue de más de 300 millones de dólares y en el año 2010 fue mayor a los 800 millones de dólares corrientes (ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, 2007; Becher y Asociados S.R.L., 2008; CILFA, 2006; Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y Unión Industrial Argentina, 2007). Esta evolución de la balanza comercial sectorial (ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, 2007) plantea la necesidad de adecuar las normas de exigencia de las autoridades para que las empresas nacionales accedan al mercado internacional. La propuesta, según dicha fuente, es el mejoramiento de la articulación entre diferentes instituciones, la integración de actividades que favorezca el uso racional de medicamentos y facilite la investigación y el desarrollo tecnológico en la industria.

En la última década se produjeron innovaciones y la aparición de medicamentos como interferones, interleukina, la hormona del crecimiento, el fligastim, la eritropeyina y biosimilares indican que se están elaborando en la Argentina. Hay sólo 4 empresas que producen materia prima activa biotecnológica: laboratorios Beta, Biosidus, PhaymADN y el Grupo Amega Biotech conformado por las firmas Gemabitech, Zelltetek y PCGen. Hay otras empresas nacionales que elaboran y/o comercializan productos biotecnológicos (Bioprofarma, Biotechno Pharma, Gador, Laboratorio Pablo Cassará, Bagó, Delta Farma, Denver, Dosa, Duncan LKM, MR Pharma y Varifarma). Alrededor de 20 transnacionales importan diferentes especialidades medicinales biotecnológicas de sus casas matrices. Sin embargo, ninguno de estos productos es elaborado localmente. Los primeros avances en biociencia se desarrollaron en organismos nacionales -Instituto de Microbiología Carlos Malbrán y Laboratorio Estatal de Hemoderivados de Córdoba-. Posteriormente la producción industrial y la comercialización la realizó la empresa SIDUS, actualmente Biosidus. Laboratorios Beta firmó un convenio de I+D con el CONICET y el IBYME -Instituto de Biología y Medicina Experimental- con el objetivo de desarrollar proteínas recom-

binantes para la terapéutica de uso humano, el cual data de fines de los noventa y sigue vigente (CILFA, 2012).

En el año 2012 se inauguró la planta del Grupo INSUD, el Laboratorio PharmADN para elaborar materia prima de anticuerpos monoclonales. Junto con ELEA y CHEMO integra un consorcio público-privado para el desarrollo y la producción de estos anticuerpos para uso terapéutico. El consorcio incluye a instituciones públicas de primer nivel como el Instituto Roffo de la Universidad de Buenos Aires, el laboratorio de Oncología Molecular de la Universidad Nacional de Quilmes y el Centro de Biotecnología del INTI. El consorcio recibió el apoyo del Fondo Sectorial de Biotecnología del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (CILFA, 2012; Gutman y Lavarello, 2010).

Sin embargo, la información es contradictoria según las fuentes. El ministerio de Economía de la Nación (MECON, 2011) afirma que en la industria farmacéutica hay una participación relativa creciente de empresas nacionales en las ventas. El argumento se basa sobre las diferentes estrategias seguidas por empresas transnacionales y nacionales. En las extranjeras hubo sucesivas fusiones: un grupo retiró parte de su producción y operan a través de sus oficinas comerciales, otorgando licencias a laboratorios nacionales y vendiendo en el mercado interno productos importados. Un segundo grupo continuó la producción en la Argentina siguiendo las estrategias fijadas por las casas matrices, seleccionando productos para vender en el país, importando otros y exportando a la región y los avances locales constituyen innovaciones menores acotadas a las formulaciones de los medicamentos sobre la base de drogas existentes. Las empresas nacionales grandes producen en gran escala y venden productos con marca con importante penetración de mercado (MINCYT, 2012). Dentro de este segmento, existe un grupo líder que vende productos de “marca” que ha logrado internacionalizar su producción. Sus actividades innovativas consisten en la formulación de nuevos productos, sobre la base de drogas existentes y con patente vencida realizando cambios en los períodos de administración de los medicamentos para lograr efectividad en el tratamiento de los pacientes. Estos laboratorios producen en una escala importante y suelen desarrollar alguna actividad de I+D. Las PyMEs han cobrado mayor importancia a partir de la Ley de Prescripción de Medicamentos por Nombre Genérico compitiendo vía precios, produciendo “copias” de medicamentos de marca reconocida. A partir del año 2010 hubo un crecimiento en sus tasas de unidades vendidas (empresas como Bagó, Roemmers, Raffo y Gador, CTA, 2012).

Del análisis de la composición del capital de las empresas líderes del mercado farmacéutico y sobre la base del estudio de grupos económi-

Cuadro 1. Posición en el ranking de las principales empresas farmacéuticas según el valor de sus ventas y propiedad del capital

	2005	2006	2008	2009	2011	2012
1	Roemmers Argentina	Roemmers. Argentina	Roemmers Alemania.	Roemmers Alemania.	Bayer. Alemania	Roemmers Alemania
2	Laboratorios Bagó Argentina	Laboratorios Bagó Argentina	Bagó Argentina	Bagó Argentina	Roemmers. Alemania	Laboratorios Bago Argentina
3	IVAX Argentina	IVAX Argentina	Ivax Estados Unidos/ Israel	Ivax Estados Unidos/ Israel	Productos Roche. Suiza	Bayer Alemania
4	Laboratorios Pfizer Estados Unidos	Laboratorios ELEA Argentina	ELEA. Estados Unidos	ELEA. Estados Unidos	Novartis. Suiza	ELEA Estados Unidos
5	Laboratorios ELEA	Pfizer Estados Unidos	Pfizer Estados Unidos	Pfizer Estados Unidos	Laboratorios Bagó.	Gador Smithkline Reino Unido
6	Laboratorios Bayer. Alemania	Bayer. Alemania	Bayer Alemania	Bayer Alemania	Laboratorios Abbott. Estados Unidos	Pfizer Estados Unidos
7	Gador, Argentina	Gador Argentina	Gador	Gador Smithkline Reino Unido	Glaxo Smithkline Reino Unido	Casasco Argentina
8	Sanofi- Aventis Francia	Sanofi – Aventis. Francia	Sanofi – Aventis Francia	Sanofi Aventis Francia	Laboratorios ELEA. Estados Unidos	Raffo Argentina
9	Roche. Suiza	Roche. Suiza	Roche. Suiza	Roche. Suiza	Laboratorios Raffo Argentina	Montpellier Francia
10	Phoenix	Phoenix	Phoenix GlaxoSmith Kline Reino Unido	Phoenix GlaxoSmith Kline Reino Unido	Gador Japón/ Reino Unido	Ivax Estados Unidos/ Israel

Fuente: Elaboración propia sobre rankings de empresas de diversas fuentes Becher y Asociados, 2008; Complejo farmacéutico. Ministerio de Economía de la Nación, 2011, CILFA, 2012, Tendencias Económicas y Financieras, Business Trends, 2010; IMS - International Market Survey-. Fusiones y adquisiciones en la industria farmacéutica: un análisis organizacional. Angiono, Pablo. CEMA. 2005, Instituto de Estudios Nacionales. Algunos Datos de la Industria Farmacéutica, 2013; Svarzman, Gustavo (2007) y páginas web de las grandes corporaciones.

cos y fusiones recientes de empresas en la Argentina surge un panorama alternativo (Azpiazu, Manzanelli, Schorr, 2011; Bureau de Salud de G&A Pharma Consulting, 2010; “La Nueva Huella”, Novedades de la

industria farmacéutica, 2010; Business Trends, 2010; Becher y Asociados, 2008; Angiono, CEMA. 2005; Svarzman, 2007) porque el peso de las empresas verdaderamente nacionales, mayoritarias en número, es muy bajo en el control del mercado farmacéutico.

El panorama del movimiento de empresas en la industria farmacéutica es revelador y dinámico, mostrando el protagonismo explícito e implícito de los grandes grupos empresarios extranjeros. Estas modificaciones del mercado farmacéutico se refleja en los cuadros. El *ranking* de las 10 principales empresas de la industria farmacéutica refleja, no sólo las variaciones en las posiciones de las mismas sino los cambios de propiedad del capital accionario entre 2005 y 2012 (**cuadro 1**).

El **cuadro 2** muestra adquisiciones de empresas nacionales por transnacionales. Al profundizar el análisis se observa que empresas nacionales adquirieron plantas productivas y patentes de algunos productos a firmas transnacionales y establecieron acuerdos de I+D con las mismas. Además hubo compras de porcentajes de paquetes accionarios entre empresas transnacionales y de éstas con firmas nacionales (**cuadro 3**).

Cuadro 2. Industria Farmacéutica en la Argentina. Adquisiciones de empresas nacionales por empresas transnacionales

Año	Empresa transnacional	Empresa nacional
1996	Bristol-Myers Squibb	Laboratorio Argentia
2000	Monsanto	Rontag Argentina
2001		Novartis
2002		
2003		
2004	Ferring Pharmaceuticals	Dupomar
2005		
2006		
2007		
2008		
2009		
2010	AstraZeneca Reino Unido	Laboratorios Rontag Argentina
2010	GlaxoSmithKline Reino Unido	Laboratorios Phoenix Argentina
2011		
2012		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Angiono, 2010; la Nueva Huella, 2012; Svarzman, 2007.

Cuadro 3. Relaciones de Laboratorios Farmacéuticos con Grupos empresarios nacionales y transnacionales

Roemmers junto a las firmas Hexal pertenece a la empresa Mega Pharma de capitales alemanes. Proceso de adquisición de la misma por Novartis, de capitales suizos a través de su empresa Sandoz, especializada en la producción de genéricos. En 2011 hizo un acuerdo de comercialización con Roche y compró el 60% del capital de Sandoz Novartis y adquirió 26 patentes a Laboratorios Roche.

Bagó tiene asociaciones empresarias con el Grupo Montpellier.

Bayer en el año 2004 compró la línea OTC de Laboratorios Roche. En el exterior se asoció con el Grupo Smithkline de Reino Unido.

ELEA y CHEMO pertenecen al Grupo Smithkline de Reino Unido. ELEA compró las patentes de Glucotrin, GlucotrinForte y GlucotrinFlex al Grupo Nycomed. ELEA compró planta de Merck Serono y el 84% de la cartera de Dr. Madaus en 2011.

En el capital accionario de Laboratorios Gador en la Argentina participan capitales del Grupo Astellas Pharma Inc. con aportes de capitales japoneses y británicos.

Pfizer (Estados Unidos) realizó acuerdos con Aurobindo, Claris Lifesciences y Strides Arcolab.

Abbot (Estados Unidos) realizó acuerdos de I+D y producción de genéricos con Zydus Cadila.

Raffo a fines de 2011 compró planta de Sandoz/ Novartis de Suiza.

Ivax Argentina pertenece al Grupo Teva Pharmaceutical Industries Ltd.

Sanofi Aventis (Francia) realizó acuerdos de I+D y producción de genéricos con Nichi-Iko. Compró 18 patentes de producción al Laboratorio Gramón.

GlaxoSmithkline (Gran Bretaña) realizó acuerdos de I+D y producción de genéricos con Aspen, DrReddys y Dong-A Pharmaceutical.

Novartis Pharma es una fusión de CibaGeigy y Sandoz. Esta última compró un 100% de Hexal y el 67,7% de los laboratorios estadounidenses EON. Junto a CHEMO provee vacunas en el país.

Astra Zeneca (Reino Unido) realizó acuerdos de I+D y producción de genéricos con Torrent Pharmaceuticals.

SIDUS ahora Biosidus, se transnacionalizó en los noventa mediante un acuerdo con la empresa Teva Pharmaceutical Industries Ltd de capitales estadounidenses. En 2006 compró IVAX que es una de las empresas que abierta o encubiertamente tiene predominancia en el mercado interno y disputan el mercado externo.

Fuente: elaboración propia sobre CILFA, 2012; Business Trends, 2010; Becher y Asociados, 2008; Angiono, Pablo. CEMA. 2005; Svarzman, Gustavo, 2007.

Reflexiones finales

El análisis de la información sobre las principales empresas farmacéuticas en la Argentina según los rankings elaborados en los últimos años, indica que existe un creciente nivel de actividad de empresas nacionales y niveles ascendentes de concentración, extranjerización e internacionalización de la industria farmacéutica en el siglo XXI.

En primer lugar, las hipótesis planteadas se ratifican, dado que se produjeron cambios en la oferta del sector privado farmacéutico entre 2002 y 2012 en la Argentina, por fusiones empresarias ocurridas por cambios de estrategia de casas matrices extranjeras de trasladar empresas filiales de la Argentina hacia otros países, por la aparición de empresas como resultado del impulso estatal de Programas de I+D de promoción a la biotecnología y por adquisiciones de empresas nacionales compradas por transnacionales.

Segundo, hubo un gran dinamismo al interior de la industria con matices muy diversos. Adquisiciones de plantas de producción y patentes de algunos productos a firmas transnacionales por parte de empresas locales que en los últimos años establecieron acuerdos de I+D y de producción de genéricos con esas firmas. Se concretaron compras de porcentajes de paquetes accionarios entre empresas transnacionales y de éstas con firmas nacionales.

Tercero, es indispensable resaltar los significativos efectos sociales de estos cambios en la oferta privada de medicamentos al considerar la salud como derecho social. El perfil de desarrollo de la industria farmacéutica es perjudicial porque se producen fármacos importando las drogas activas de las casas matrices por las que se pagan precios de "transferencia", son precios contables o ficticios que no reflejan los verdaderos costos de producción. Las empresas locales que utilizan patentes extranjeras pagan "regalías" perjudicando la balanza de pagos del país y fundamentalmente evitan que el conocimiento científico y tecnológico constituya parte del patrimonio del Estado y del conjunto de la sociedad. El conocimiento científico otorga autonomía económica a las sociedades que se fortalecen, más aún si se consideran las actividades de I+D como un *bien meritório*.

Las consecuencias son diversas pero perjudiciales para el conjunto de la sociedad.

Bibliografía

- Amega Biotech <http://www.gemabiotech.com/partners.php> (consultado el 30-04-13)
- Anllo, G. y Cetrángolo, O. (2008). Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos. En *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007* (pp. 395). Buenos Aires: CEPAL.
- Angiono, Pablo (2010) Fusiones y adquisiciones en la industria farmacéutica: un análisis organizacional. Tesis de Maestría en Dirección de Empresas, Universidad del CEMA.
- Astellas Pharma Inc <http://www.astellas.es/es/sobre-astellas> (Consultado el 02-04-13)
- Azpiazu, D. (Comp.) (1999). *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo. Las industrias láctea, farmacéutica y automotriz*. Buenos Aires: Norma/FLACSO.
- Azpiazu, D. (1997). *La industria farmacéutica argentina ante el nuevo contexto macroeconómico 1991-1996*. Cuadernos de Economía 28. La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (2011) *La concentración en la industria argentina a principios del siglo XXI*, Cara o Ceca, Buenos Aires.
- Azpiazu, D; Manzanelli, P; Schorr, M (2011) Concentración y extranjerización. La Argentina en posconvertibilidad. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Nochteff, H. (1994). *El desarrollo ausente*. Buenos Aires: FLACSO.
- Becher y Asociados S.R.L. *Laboratorios e Industria farmacéutica, Reporte sectorial 2*. 2008. [en línea]. [consulta: 30 de agosto 2011]. http://www.bdoargentina.com/downloads/reporte_sectorial/BDO_Reporte_Sectorial_2.pdf
- Bisang, R., Díaz, A. y Gutman, G. (2005). *Las empresas de biotecnología en la Argentina*. Documento de Trabajo 1. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).
- Bisang, R., Campi, M. y Cesa, V. (2009). *Biotecnología y Desarrollo*. Colección Documentos de Proyecto. Buenos Aires: CEPAL.
- Bisang, R. y Maceira, D. (1999). *Medicamentos: Apuntes para una Propuesta de Política Integral*. LITTEC Laboratorio de Investigación sobre Tecnología, Trabajo, Empresa y Competitividad. Buenos Aires: Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Boldrin, M. y Levine, D. (2008). *Against Intellectual Monopoly*. New York: Cambridge University Press.
- Burachik, G., Brodovsky, J. y Queiroz, S. (1997). *Apertura económica y desregulación en el mercado de medicamentos*. Buenos Aires: Alianza Editorial.

- Bureau de Salud de G&A Pharma Consulting (2010)
<http://bureaudesalud.com/v2/2010/09/23/fusiones-y-adquisiciones-en-la-industria-farmaceutica-argentina/>
- Centro de Estudios para la Producción. *La industria farmacéutica en la Argentina: "Goza de buena salud"* [en línea]. Síntesis de la economía real num. 58, 2008. [consulta: 13 de julio 2011]. http://www.cep.gov.ar/descargas_new/sintesis_economia_real/2008/s58_seccion_2.pdf
- Cetrángolo, O. (2009). *Nota sobre el financiamiento de la protección social en salud en América Latina y su impacto sobre la equidad, con especial referencia al caso argentino*. Manuscrito no publicado. Buenos Aires: CEPAL.
- Central Argentina de Trabajadores- CTA (2012) " Proceso de fusión nacional-multinacionales, concentración económica e impacto en el empleo en la industria farmacéutica. Ciclo de Análisis de políticas de medicamentos en la Argentina"
- Cetrángolo, O. y Devoto, F. (2002). *Organización de la salud en Argentina y equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual*. Buenos Aires: CEPAL.
- CILFA. "El desarrollo de la biotecnología industrial argentina aplicada a la salud humana." Noviembre 2012
- CILFA Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos. *Plan Estratégico para el Desarrollo del Sector Farmacéutico y Farmoquímico Nacional*, 2006. [en línea]. [consulta: 25 de abril de 2011]. <http://www.cilfa.org.ar/archivos/File/biblioteca/planestrategico/Plan-estrategico%20CILFA.pdf>
- Correa, C.M. (2001). *Tendencias en el patentamiento farmacéutico: estudio de casos*. Buenos Aires: Corregidor.
- Correa, Carlos M. y Jeppesen Cynthia. "Innovación de la industria farmacéutica y Laboratorios Beta". *Espacios*. [en línea]. 15, 1994. [consulta: 14 de octubre 2011] <http://www.revistaespacios.com/a01v22n01/13012201.html>
- Correa C.M. (2007). *Guidelines for the Examination of Pharmaceutical Patents: Developing a Public Health Perspective*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Correa C.M., Díaz, A., Burachik, M., Jeppesen, C. y Gil, L. (1996). *Biotecnología, innovación y producción en América Latina*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones, CBC, Universidad de Buenos Aires.
- De la Puente, C. y Tarragona, S. (2003). *La política nacional de medicamentos. ¿Qué se hizo y qué queda por hacer?*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.
- De la Puente, C. y Tarragona, S. (2006). *La industria de medicamentos en Argentina: un análisis de la producción, el consumo y el intercambio comercial. Diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.
- Gutman, G y Lavarello, P (2010) "Desarrollo reciente de la Moderna Biotecnología en el Sector de la salud Humana" Documento de Trabajo 3 CEUR

- Instituto de Estudios Nacionales: Algunos Datos de La Industria Farmacéutica, 2013. www.industria-farmaceutica.info GET
- Katz, J. (1995). Salud, innovación tecnológica y marco regulatorio: Un comentario sobre el informe del Banco Mundial "Invertir en Salud". *Desarrollo Económico*. 35, 309-316.
- Katz, J., Arce, H. y Muñoz, A. (1993). *Estructura y comportamiento de los mercados de Salud*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Katz, J. y Bercovich, N. (1990). *Biotecnología y economía política. Estudios del caso argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Kulfas, M., Porta, F. y Ramos, A. (2002). *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la Argentina*. Buenos Aires: CEPAL.
- "La nueva Huella". Novedades de la industria farmacéutica http://www.lanuevahuella.com.ar/Novedades/industria_farmaceutica.htm (Consultado el 14-03-13)
- Lepore, E. (2008). Hábitat, salud y subsistencia. *Barómetro de la deuda social argentina*. 5, 37-46.
- Maceira, D. (2003). *Seguros sociales de salud en el Cono Sur: experiencias y desafíos*. Buenos Aires: CEDES Centro de Estudios de Estado y Sociedad
- Maceira, D. (Comp.). (2010). *Evaluando una estrategia de intervención estatal. La producción pública de medicamentos*. Buenos Aires: Comisión Nacional Salud Investiga, Ministerio de Salud de la Nación.
- Maceira, D. y Peralta Alcat, M. (2008). *El financiamiento público de la investigación en salud en Argentina*. Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud.
- Mancini, Alberto. "Radionucleídos para la terapia paliativa del dolor en metástasis ósea". *Revista Argentina Nuclear* [en línea], 59, 1996. [consulta: 14 de marzo 2012]. www.cab.cnea.gov.ar/difusion/MetastasisOsea.htm
- MECON. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2011) Complejo Farmacéutico Serie "Producción Regional por Complejos Productivos". Octubre.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Argentina (2012) Boletín Estadístico Tecnológico 5 enero/abril
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2006). *Nota Técnica 78*. S/I: Secretaria de Desenvolvimento da Produção.
- Ministerio de Salud de la Nación (2004). *Informe final de precios de medicamentos*. Buenos Aires: autor.
- MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN. *Plan Remediar+ Redes* [en línea], 2011. [consulta: 19 de febrero 2011]. <http://www.remediar.gov.ar/>
- Oteiza, E (dir.). (1992). *La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectivas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

- Rachid, J. "La perversión del Medicamento". *Rebanadas de realidad. Bufete de Informaciones Especiales y Noticias*. [en línea], 2009. [consulta: 26 de octubre 2009]. <http://www.rebanadasderealidad.com.ar/rachid-09-24.htm>
- ROBINSON, James C. "Physician Hospital Integration and the Economic Theory of the Firm". *Medical Care Research and Review*. [en línea], vol. 54 num. 1, 1997. [consulta: 3 de agosto 2009] <http://www.ilazarte.com.ar/mt-static/blog/archives/Physician.doc>.
- Sabel, C. (1988). Flexible Specialization and the Re-emergence of Regional Economies. En *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors* (pp. 17-70). Oxford: Berg.
- Salvia, A. (2010). *Barómetro de la Deuda Social. Observatorio de la Deuda Social Argentina* 6. Buenos Aires: Pontificia Universidad Católica Argentina.
- SANTORO, Federico (2011). "Innovación y sendero evolutivo en la industria farmacéutica: los casos de Argentina y España". *Cadernos de Gestão Tecnológica* [en línea], 48, 2011. [consulta: 3 de abril 2011] http://www.fundacaofia.com.br/pgtusp/publicacoes/arquivos_cyted/Cad48.PDF
- Secretaria de Ciência e Tecnologia e Insumos Estratégicos (2003). *Produção Oficial de Medicamentos: diagnóstico, limitações e perspectivas*. Brasília D.F: Ministério da Saúde.
- Schorr, M. (2000). Principales rasgos de la industria argentina tras una década de ajuste estructural. **Realidad Económica**. 170, 51-72.
- STHEPAN, Paula E. "The Economics of Science". *Journal of Economic Literature*. [en línea], vol. 34, 3, septiembre 1996. [consulta: 12 de octubre 2010]. <http://www.jstor.org/stable/2729500>
- Svarzman, Gustavo (2007) "Empresas transnacionales: sus estrategias de investigación y desarrollo y el papel de Argentina y el Mercosur" Documento de Trabajo. Comisión Económica para América Latina <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/28109/DocW114.pdf>
- TOBAR, F. "Acceso a los medicamentos en Argentina: diagnóstico y alternativas". *Boletín Fármacos* [en línea], vol. 5, 4, 2002. [consulta: 18 de octubre 2010] <http://www.saludyfarmacos.org/lang/es/boletin-farmacos/>
- VASSALLO, Carlos; SELLANES, Matilde y FREYLEJER, Valeria. *Apunte de Economía de la Salud. Documento de Trabajo* 12 [en línea]. [consulta: 7 de agosto 2011] http://www.isalud.org/htm/site/documentos/12_Archivo_Economia-Salud.pdf



JORGE FRANCISCO CHOLVIS

La Constitución y otros temas. Libro I: Constitución y proyecto nacional. Libro II: Constitución, economía y desarrollo. Libro III: Diversas cuestiones constitucionales. Libro IV: Otros temas

Buenos Aires, El Cid Editor, 2013

El libro del Dr. Jorge Cholvis que comento es el resultado de su infatigable acción a favor de una reforma constitucional. No es una elucubración de archivo y de escritorio, sino que refleja el compromiso de una vida; es el resultado de una meditación, de una acción constante sobre la realidad jurídica y de una permanente militancia política. Recordemos que fue adjunto de la cátedra de Derecho Constitucional del Dr. Arturo Enrique Sampay en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

En el prólogo expresa muy bien su posición ideológica: “Ahora estamos en el siglo XXI, en esta etapa histórica que se inicia en mayo de 2003, donde va tomando forma la plena vigencia de la democracia social y participativa. En esta nueva etapa que se encuentra transitando la Argentina se hace necesario definir y proponer las bases esenciales para un nuevo Proyecto Nacional del País de los Argentinos, que oportunamente se institucionalice al más alto rango normativo por una futura Asamblea Constituyente, con la más amplia participación popular. Con la creatividad de los pueblos se podrán delinear nuevos caminos”.

Los cuatro tomos de su libro, sirven para marcar los rumbos de esos caminos. Realiza un análisis exhaustivo de la mayor parte de los temas en discusión e indica con precisión las orientaciones básicas a adoptar.

Las dos constituciones: la de 1853 y la de 1949

En la Argentina existieron con claridad dos orientaciones constitucionales básicas: la de 1853 (reimplantada en 1956) y la de 1949 (que rigió hasta 1956), que se reflejaron con claridad en las instituciones que rigieron la economía. Las demás reformas fueron enmiendas para encarar problemas específicos o tuvieron un claro carácter coyuntural u oportunista, sin alterar la visión predominante, como las de 1860 y de 1994. En cambio, las Constituciones de 1853 y 1949 responden con coherencia a distintos modelos de país.

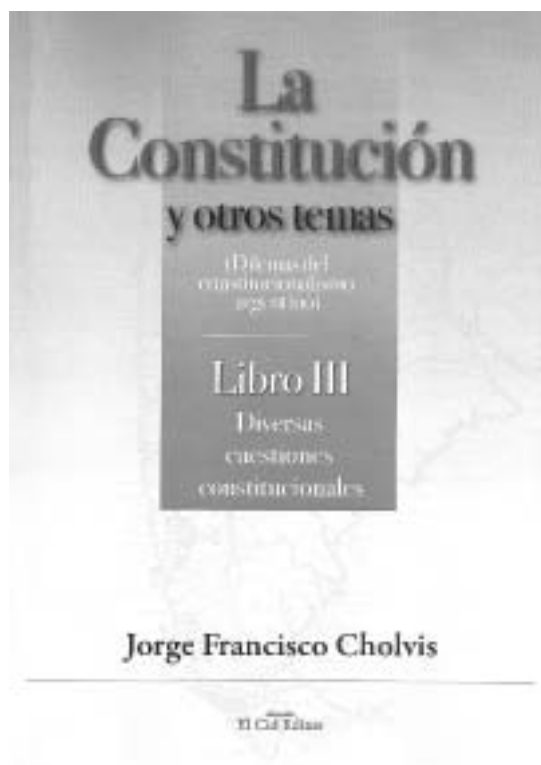
La Constitución de 1853 se adscribía al pensamiento entonces dominante, que era el liberalismo. “Se asentaba -dice Sampay- sobre un concepto absoluto de la propiedad y sobre la creencia de que la acción privada, movida por el solo interés personal, sería capaz de generar automáticamente un orden justo”. El espíritu de la constitución está determinado por la ideología que la inspira. Cuando se resolvieron los problemas políticos de la organización nacional, pasó al primer plano la forma cómo se estructuró la economía.

Decía Alberdi que “la Constitución contiene un sistema completo de política económica”, que se adscribía al pensamiento entonces dominante que era el liberalismo, a su vez inspirado en los fisiócratas. En descargo de los constituyentes de 1853, Sampay expresó en la Convención Constituyente de 1949, que esa generación “estaba constituida por doctores de una ideología y no por servidores de una plutocracia”.

En cambio, para la Constitución de 1949, la disyuntiva básica era exclusión o inclusión. Uno de los peores resultados del liberalismo -convertido en neoliberalismo- era la exclusión. En sentido opuesto a la ideología de la Constitución de 1853, la de 1949 establecía -como lo afirma Sampay- “un orden económico sustentado por la justicia social y el afianzamiento de la conciencia nacional como ánima de defensa de nuestra soberanía política”. Son dos concepciones antagónicas.

La primera cuestión a resolver es la orientación ideológica de la Constitución. En las distintas épocas han predominado diversas concepciones y en consecuencia, sus cláusulas económicas son diferentes. Entre nosotros, históricamente prevaleció la concepción liberal clásica de la Constitución de 1853, que seguía la tendencia mundial dominante. Al contrario, la de 1949 privilegiaba el rol del poder público en el desarrollo del Estado-Nación.

El segundo tema de análisis tiene vinculación con la relación entre política y economía. Una de las características del sistema neoliberal que prevaleció -con interrupciones- hasta 2003, es la hegemonía de la



economía por sobre la política en el gobierno de los Estados. Los principios de la Constitución de 1949 son muy diferentes. Decía el Dr. Sampay como miembro informante de esa Constitución, que en el plano económico tenía dos fines: uno concreto e inmediato: la ocupación total de los trabajadores, esto es la supresión definitiva de la desocupación de masas que se verificaba en las sucesivas depresiones económicas. Y un fin último: brindar a todos los habitantes de la Nación las condiciones materiales necesarias para el completo desarrollo de la personalidad humana.

¿En qué medida prevalecen en la Constitución Nacional los principios de la de 1853?; por ejemplo, ¿la propiedad tiene o no una función social, qué instrumentos tiene la conducción política para regir la actividad económica, qué permeabilidad a las formas democráticas existe en las instituciones económicas?

Otros temas relevantes, a los cuales la Constitución les fija orientaciones -ya sea por acción o por omisión- es la prestación de los servicios públicos, la propiedad de los recursos naturales, la forma de organiza-

ción de los sistemas financiero, monetario y fiscal. Se plantea así un problema de articulación y coherencia.

Estas cuestiones son tratadas en detalle por el Dr. Cholvis.

El tercer tema básico no figura de modo explícito en las constituciones y se refiere a las relaciones de poder que se desea consolidar, eliminar o modificar. Para su determinación debe analizarse la estructura de poder existente y confrontarla con cada una de sus cláusulas económicas. De allí surgirá la naturaleza económica de la constitución y en qué medida puede calificársela de democrática u oligárquica, en la terminología de Aristóteles.

Con este enfoque, el análisis constitucional adquiere realismo político, pues se compara la estructura de poder con las normas jurídicas que se pretende aplicar.

Puede determinarse en qué medida las cláusulas económicas satisfacen o contrarían los intereses de los diferentes grupos económicos y sociales y vincularlas con el cambio o el inmovilismo de situaciones históricas.

La discusión actual sobre la reforma constitucional

En la actualidad se ha reabierto el debate sobre la reforma constitucional. Creo que el eje de la cuestión está en el planteo formulado por el Dr. Sampay como miembro informante de la Constitución de 1949: "La Constitución es el orden creado para asegurar el fin perseguido por una comunidad política, y la que instituye y demarca la órbita de las diversas magistraturas gubernativas".

Este principio básico es recogido y desarrollado por el Dr. Cholvis en su libro.

Ahora se plantea la contradicción. Por un lado, el *establishment* pretende continuar con la ideología y el modo de acción neoliberales, con los parches indispensables, a la espera de tiempos mejores para ellos; mientras tanto, eluden los problemas de fondo y se concentran en las formas. Quieren ignorar que en su esencia es un problema político, no de técnica jurídica ni de eficiencia de gobierno, y menos aún de invocaciones difusas.

Frente a esta posición inmovilista, la comunidad política mayoritaria aspira a construir una Nación democrática, cuyas instituciones respondan a los desafíos que enfrentamos, integrando a todos los actores económicos, sociales y culturales en su diferencia y diversidad. Las consecuencias de esta decisión son de largo alcance. En primer término influyen sobre la naturaleza, funciones e importancia relativa del

Estado y de las corporaciones. Puede consolidarse el Estado democrático, que esté al servicio de la felicidad del pueblo y la grandeza de la Nación, que contemple todas las posiciones políticas y que distribuya con justicia el ingreso, la palabra y el conocimiento; o, por lo contrario, pueden predominar las corporaciones dedicadas a privatizar ganancias y socializar pérdidas, como ha sucedido muchas veces en la historia argentina.

Ubiquémonos en el contexto anterior. La Argentina de 2002/2003 tenía distintos grados de funcionamiento, que iban de lo bueno a lo pésimo, según fueran los estratos de población concernidos. De los 40 millones de habitantes, todo iba muy bien para 3 millones, que vivían y siguen viviendo como la clase alta de los países desarrollados. Para los siguientes 7 millones, las cosas transcurrían bastante bien: creían que 1 dólar era igual a 1 peso, viajaban a Miami y no quisieron enterarse que desaparecían las personas y el Estado. A su vez, 10 millones de personas miraban a esa sociedad del espectáculo, frivolidada, mediática, con la esperanza de incorporarse algún día a los grupos privilegiados y con mucha más envidia que reprobación. Pero afuera quedaban 20 millones de habitantes: era el 46% de pobres sobre el total de la población (de los cuales el 19% era indigente), el 22% de la población económicamente activa desocupada, el 40% de la población sin seguridad social.

Esta situación inicua comenzó a revertirse en mayo de 2003, con la aplicación del actual modelo de desarrollo económico con inclusión social. Se ha avanzado de modo sustancial en la construcción o reconstrucción del Estado de bienestar. Lo que ahora está en juego es si se profundizará y consolidará la inclusión económica, política, social y cultural de los 20 millones que estaban excluidos en 2003. Es decir, si seremos una Nación con sus 40 millones de habitantes incluidos en plenitud.

Este libro del Dr. Cholvis analiza en detalle los principales aspectos políticos, jurídicos, económicos y sociales de una posible reforma constitucional. Por eso será de gran utilidad durante la necesaria discusión de la Reforma. Habrá que ver en su momento, si la sociedad argentina desea que las reformas implantadas desde 2003 se reflejen en la estructura institucional básica, que es la Constitución; o si prefiere que persistan los principios liberales heredados de la Constitución de 1853. Al final y por suerte, la Soberanía reside en el Pueblo.

Alfredo Eric Calcagno

Doctor en Ciencias Políticas

Orientaciones para los autores

La Dirección y el Comité editorial de la revista **Realidad Económica** y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) están interesados en publicar en forma permanente artículos que aborden distintos aspectos de la realidad económica, política y social de la República Argentina, de América latina y del mundo en general.

Con el objeto de facilitar la consideración y publicación de los trabajos, se indican las orientaciones generales para su presentación.

Los trabajos deben ser preferentemente inéditos. Pueden aceptarse originales aparecidos en publicaciones de poca difusión en la Argentina que el Comité editorial considere relevantes en las diferentes áreas.

La evaluación por parte del Comité editorial es de carácter anónimo y no puede ser recurrida ante la dirección de la revista ni ante ninguna otra instancia de evaluación.

El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones, o bien poner este hecho en conocimiento de la Dirección de la revista.

Los trabajos deben enviarse con un resumen, preferentemente no más de 1.000 caracteres, cuatro o cinco palabras clave y traducción al inglés del título, resumen y palabras clave. Deben consignarse nombre y nacionalidad del autor, con un breve currículum académico y profesional. Esto podrá obviarse cuando se hayan publicado trabajos anteriores del mismo autor.

La extensión de los trabajos puede variar según el tema desarrollado, estimándose que no debe exceder las veinte (20) páginas, a razón de 3.200 caracteres por página, incluidos espacios. Si el Comité editorial lo considera pertinente, podrán aceptarse, excepcionalmente, trabajos de mayor extensión.

Las propuestas de artículos deben enviarse por correo electrónico a realidadeconomica@iade.org.ar, indicando título del artículo, autor, archivos que acompañan el envío y forma de contactarse (correo electrónico y teléfono). Los trabajos deben presentarse en formato electrónico, en procesador de textos Word. Las ilustraciones o gráficos deben presentarse en sus programas originales (Excel o Illustrator), indicando fuente, y en el caso de imágenes, en .jpg o .tif. Se recomienda para los gráficos evitar el uso de color para diferenciar variables (la revista se publica en blanco y negro). En lo posible, no enviar materiales en .pdf o Power Point, ya que la calidad de las imágenes extraídas de esos programas es baja.

La bibliografía debe consignar con exactitud apellido y nombre del o los autores, título completo y subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación. Si se trata de una publicación periódica, indicar número y fecha de aparición. En el caso de una serie, indicar título y número del volumen.

La Dirección de la revista se reserva el derecho de efectuar los cambios formales que requieran los artículos, incluyendo sus títulos, previa consulta con el autor.

Los autores tienen derecho a tres (3) ejemplares del número de **Realidad Económica** en que aparezca publicado su artículo. Podrán solicitar ejemplares adicionales, que les serán entregados en la medida de lo posible.