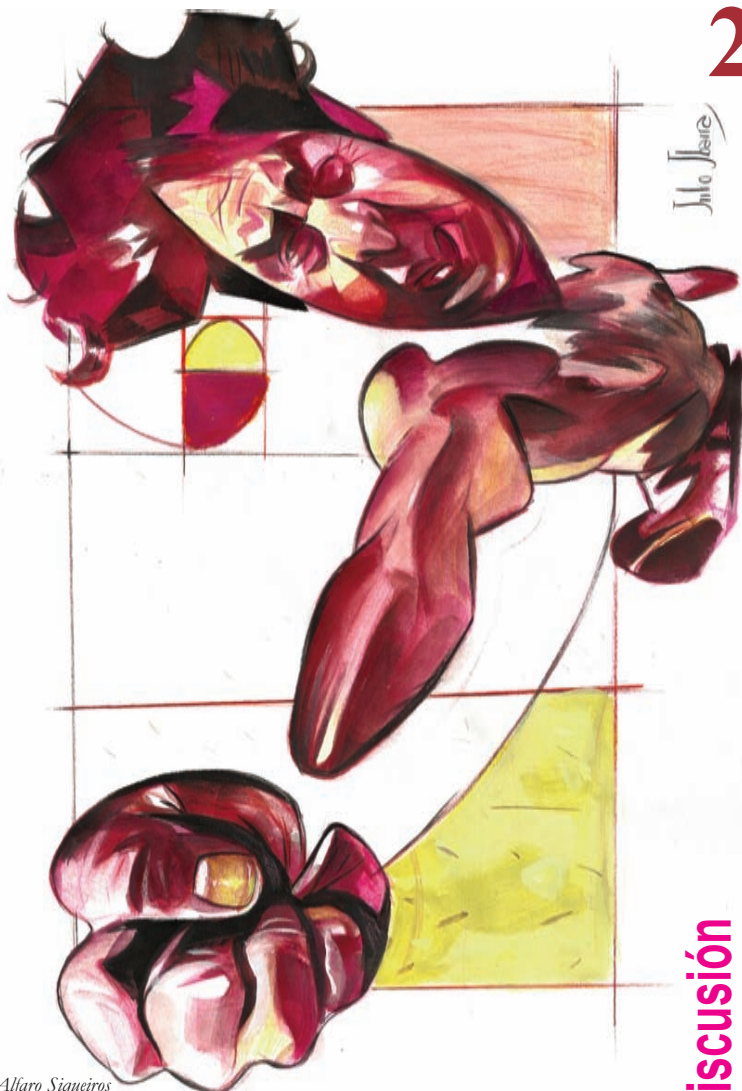


realidad económica

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

283

*Alfaro Siqueiros**Ilustración de Julio César Ibarra Wárnes*

Discusión
DESARROLLO, PODER Y TERRITORIO

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

Presidentes honorarios:

Salvador María Lozada
Alejandro Rofman

Presidente:

Sergio Carpenter

Vicepresidente:

Alfredo T. García

Secretaria:

Marisa Duarte

Prosecretario:

Mariano Borzel

Tesorero:

José María Cardo

Protesorero:

Enrique Jardel

Vocales Titulares:

Juan Carlos Amigo
Roberto Gómez
Eduardo Kanevsky
Flora Losada
Daniel Rascovschi
Horacio Rovelli
Ariel Slipak
Carlos Zaietz

Vocales Suplentes:

Roberto Adaro
Ramiro L. Berton
Nicolás Dvoskin
Teresa Herrera
Ricardo Laurnagaray

Revisoras de cuentas:

Gabriela Vítola
Norma Penas

Dirección y administración:

Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso
(C1086AAT) Buenos Aires, Argentina
Teléfonos y fax: 4 381-7380/9337

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 283

1º de abril al
15 de mayo de 2014

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

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, científico y educativo; economías regionales; temas de administración y legislación, comercio internacional, políticas públicas, cuestiones urbanas, actores y movimientos 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 the exploring and dissemination of 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 Caribbean and to the defence of human rights.

The contents are comprehensive and includes economic theory, political economy, State and society; financial, agricultural, industrial, energetic, scientific, educational sectors; regional economies; matters of administration and legislation, international trade, public policies, urban issues, social actors and movements; 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

Documentos

Creación de la Cátedra Abierta “José Ber Gelbard”

Creation of the Open Professorship
“José Ber Gelbard”

10-16

La presente Cátedra abierta es el resultado de un trabajo y esfuerzo conjunto entre tres instituciones participantes, que ya vienen realizando proyectos entre sí: el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), el Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini” (CCC) y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

This here open professorship is the result of a joint work and effort amongst three participating institutions which have been taking on projects amongst themselves: The Department of Economy and Administration of the National University at Quilmes (UNQ), the Cultural Center for Cooperation “Floreal Gorini” and the Argentine Institute for Economic Development (IADE).

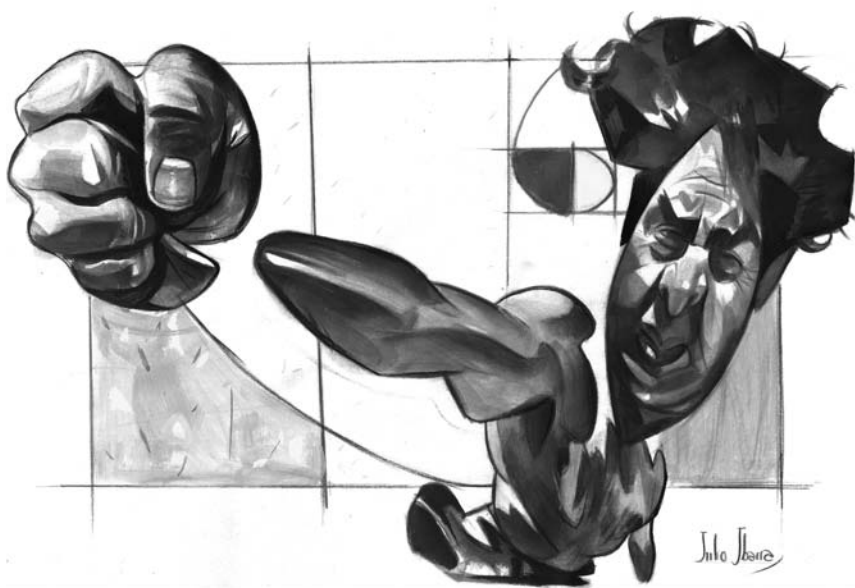
Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el
análisis del poder y del territorio

17- 48

Development. A critical perspective from the analysis of
power and territory

Mabel Manzanal

En este trabajo se busca poner en discusión el tema del desarrollo, considerando que desde hace 70 años (a partir de la segunda posguerra) o incluso más, esa cuestión juega un rol central en la determinación de las políticas públicas latinoamericanas. Para ello se recurre a la perspectiva del poder, vinculándola y enriqueciéndola en su interrelación con la temática del territorio, tan recurrente en numerosas propuestas de políticas estatales. Esto implica discutir desarrollo, poder y territorio bajo sus variadas expresiones



y vinculaciones. Se propone una discusión teórica dirigida a relacionar términos-conceptos ligados con la praxis política y vinculados con el desarrollo, subrayando que se trata de conceptos en evolución, ya que su definición va cambiando según los contextos históricos. Por ello no se postulan definiciones absolutas, objetivas, únicas. Porque se considera que, en definitiva, toda conceptualización es una producción de discursos de verdad desde un ámbito de poder. Discernir y discutir sobre estas cuestiones en su relación con el desarrollo es un objetivo del trabajo que aquí se presenta.

In this work we seek to discuss the issue of development, considering that for 70 years (starting after World War II) or even more, development has played a central role in determining Latin American public policies. For this reason, we resort to the perspective of power, linking and enriching it in its interaction with the subject of territory, so recurrent in many proposals for state policies. This involves discussing development, power and territory in their varied expressions and connections. We propose a theoretical discussion directed to relating terms and concepts associated with the political praxis and connected with development, and we stress that these are concepts in evolution, because their definitions change according to the historical contexts. Therefore, we do not postulate absolute, objective and single definitions. Because we believe that, ultimately, all conceptualization is a production of discourses of truth from a sphere of power. Discerning and discussing these issues in their relationship with development is a goal of the work here presented.

El caso del Foro de Agricultura Familiar en Santiago del Estero

The Case of the Family Agriculture Forum in Santiago del Estero

49-76

Rubén Eduardo de Dios - Marta Gutiérrez

El año 2014 ha sido declarado por las Naciones Unidas Año Internacional de la Agricultura Familiar, como una forma de llamar la atención sobre un actor social y económico habitualmente relegado en la consideración pública. Esto ocurre especialmente en la Argentina cuando se habla del “campo” como si fuera una entidad cosificada y uniforme. Nada más lejos de la realidad. La mayoría de los productores de nuestro país son agricultores familiares, incluyendo a campesinos y comunidades indígenas. Sin embargo, ninguna de las organizaciones gremiales que integran la “mesa de enlace” los representa en sus demandas e intereses específicos.

La investigación se propone realizar un aporte al (re)conocimiento que se tiene de la agricultura familiar y, en especial, de las formas organizativas que se ha dado en su historia más reciente. Particularmente abordaremos el caso del Foro Provincial de Agricultura Familiar (FOPAF) para la provincia de Santiago del Estero, que a su vez integra el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF), que actualmente alcanza una cobertura de 180.000 familias asociadas con más de 900 organizaciones distribuidas en todas las regiones del país.

The year 2014 has been declared by the United Nations as the International Year of Family Agriculture as a way to draw attention over a social and economic agent often set aside in public consideration. This is especially the case in Argentina when the "land" is discussed as if it were an objectified, uniform entity. Nothing further from the truth. Most producers in our country are family farmworkers, including peasants and indigenous communities. However, none of the unions that make up the "mesa the enlace" ("link table") represents them when it comes to their specific demands and interests.

The investigation aims to make a contribution to the knowledge and recognition of family agriculture, and specially of the organizational ways that have taken place in its most recent history. We will take on, in particular, the case of the Provincial Forum for Family Agriculture (FOPAF) for the province of Santiago del Estero, which, in turn, is a part of the National Forum for Family Agriculture (FONAF), which currently covers up to 180.000 associated families with over 900 organizations distributed in all regions of the country.

La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista

The mark left by the real estate business during the pro-development period

*Juan Pablo del Río - Federico Langard
Diego Arturi*

77-101

A modo de hipótesis, se sostiene que la industria de la construcción intensificó su protagonismo en el conjunto de la economía luego de la devaluación debido a dos causas principales: el incremento de la inversión pública en línea con la perspectiva nekeynesiana del Estado y por la canalización inmobiliaria de la liquidez existente en los sectores “ganadores” de la economía. En el último caso, el vuelco hacia el sector inmobiliario se explica por el efecto conjunto del colapso del sistema bancario argentino y del contexto inflacionario, que dejaron a los sectores con liquidez sin mejor opción financiera que la inversión en inmuebles.

Al mismo tiempo, en términos urbanos, los efectos macroeconómicos positivos de la industria de la construcción no se tradujeron en mejores condiciones de acceso a la vivienda a través de la compra en el mercado inmobiliario formal. Esto se debe a que la dinámica de precios de los inmuebles urbanos tendió a independizarse de la evolución del salario en el período 2001-2011, aunque con importantes matices a partir del segundo quinquenio de esta década.

As a working hypothesis, it can be suggested that the construction industry increased its participation in the Argentine economy after the 2002 devaluation due to two main causes: because of the Keynesian perspective applied by the national government to evaluate its effects on the overall economy (via its ability to increase investment and consumption), and through the channelling of existing liquid assets in the “winning” sectors of the economy towards real estate investments. In the second case, the turn favoring Real Estate investments can be explained as the joint effect of the collapse of the Argentine banking system and an inflationary context, which left no better option for the investment of liquid assets than the real estate sector.



At the same time, in urban terms, the positive macroeconomic impact of the construction industry has not translated into better conditions for housing access through the formal real estate market. This is due to the fact that the dynamic of the prices of urban properties (2001-2010) tends to move independently from the evolution of wages.

La dinámica de competencia en el capitalismo: debates teóricos e implicancias

Dynamics of competition in capitalism: theoretical debates and implications

102-126

Juan E. Santarcángelo

La competencia es el mecanismo central que regula las relaciones entre los diferentes capitales que operan en los mercados. Sin embargo, existen diversas maneras de entender el modo en el que la misma funciona así como un importante e intenso debate en relación con las implicancias que este proceso impone a los capitales. En este contexto, los objetivos centrales del presente trabajo son, por un lado, analizar las diferentes nociones de competencia para las teorías Neoclásica, Keynesiana, Poskeynesiana, Schumpeteriana y Marxista con el fin de dar cuenta del modo específico en el que cada enfoque la entiende y las virtudes y limitaciones que presentan estos abordajes; por el otro, estudiar los elementos principales presentes en el debate entre las dos corrientes de la teoría marxista (una de ellas con muchos puntos en común con la rama poskeynesiana) con el fin de dirimir cuáles son los puntos en conflicto y determinar qué corriente permite más cabalmente dar cuenta de las complejidades del proceso de competencia en el capitalismo actual.

Competition is the central mechanism that regulates the relations among different operating capital in all markets. However, there are several ways to understand the way in which competition operates as well as an important and intense debate regarding the implications of its process. In this context, the main objectives of this paper are, on the one hand, to analyze the different notions of competition for the neoclassical, Keynesian, Postkeynesian, Schumpeterian and Marxian theories in order to account for the specific way in which competition works, and also to examine the advantages and limitations that some approaches have; on the other hand, to evaluate the central elements in the current debate between the two main schools of the Marxian tradition (which one of them has a very similar conception as the Postkeynesian tradition) with the goal of determining which are the conflicting topics and determining which branch is better able to represent more fully the current dynamics of competition in capitalism.

Bienes de capital en la posconvertibilidad:
desempeño comercial externo y
(des)aprovechamiento de la masa crítica
existente

The capital goods industry in the post-convertibility:
external trade performance and (dis)advantage of the
existing critical mass

*María José Castells - Esteban Ferreira -
Eugenia Inchauspe - Martín Schorr*

127-158

El trabajo analiza la evolución de la industria argentina de maquinarias y equipos en la posconvertibilidad. En ese marco avanza en la detección de un conjunto de bienes de capital que podrían articular un planteo de sustitución de importaciones y/o de promoción exportadora en el marco de una política *ad hoc* de desarrollo sectorial.

This paper analyzes the Argentine machinery and equipment industry evolution in the post-convertibility period. And in this context it delves into the detection of a capital goods set that could form part of a import substitution and/or export promotion outline in the context of a sector development *ad hoc* policy.



Creación de la Cátedra Abierta “José Ber Gelbard”*

La presente Cátedra abierta es el resultado de un trabajo y esfuerzo conjunto entre tres instituciones participantes, que ya vienen realizando proyectos entre sí: el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), el Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini” (CCC) y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

* <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=5370>

Creation of the Open Professorship “José Ber Gelbard”

This here open professorship is the result of a joint work and effort amongst three participating institutions which have been taking on projects amongst themselves: The Department of Economy and Administration of the National University at Quilmes (UNQ), the Cultural Center for Cooperation “Floreal Gorini” (CCC) and the Argentine Institute for Economic Development (IADE).

:

QUILMES, 9 de abril de 2014

VISTO el Expediente N° 827-0603/14, las Resoluciones (C.S.) N° 530/12 y (D) N° 053/14, y

CONSIDERANDO:

Que se ha presentado una propuesta al Departamento para la creación de la Cátedra Abierta “José Ber Gelbard”

Que el Reglamento de Cátedra Abierta, aprobado mediante Resolución (CS) N° 530/13, establece en su artículo 5to que la evaluación de la presentación estará a cargo de un Comité Evaluador designado por el Departamento.

Que por la Resolución (D.) N° 053/14 se designa a los Profesores Patricia Gutti, Manuel Eiros, Miguel Giudicatti, y como miembros suplentes los Profesores Héctor Bazque y Ernesto Toffoletti.

Que en el expediente del visto consta el dictamen del Comité Evaluador, quien recomienda la aprobación de la Cátedra Abierta: “José Ber Gelbard”

Que la presente se dicta de acuerdo a las atribuciones que el Estatuto Universitario le confiere al Consejo Departamental.

Por ello,

EL CONSEJO DEPARTAMENTAL
DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
R E S U E L V E:

ARTICULO 1º: Aprobar la Cátedra Abierta “José Ber Gelbard” según se describe en el Anexo que forma parte integrante de la presente Resolución.

ARTICULO 2º: Regístrese, practíquense las comunicaciones de estilo y archívese.

RESOLUCION (C.D.EyA) N°: 045 /14

Propuesta de CATEDRA ABIERTA

a Denominación

Cátedra Abierta “José Ber Gelbard”

b. Departamento de radicación

Departamento de Economía y Administración UNQ

c. Fundamentación

En 1973 al asumir la presidencia de la Nación el Dr. Héctor Cámpora, dando inicio a un nuevo período democrático después de la dictadura cívico-militar del período 1966-1973, por indicación del General Perón, José Ber Gelbard fue elegido para asumir la gestión del Ministerio de Hacienda y Finanzas, en reconocimiento a su trabajo y liderazgo en la CGE, institución del sector del empresariado nacional, que supo llegar a ese año con un movimiento empresario unido y con un programa elaborado democráticamente de contenido nacional y popular, para fortalecer y desarrollar la sociedad y la Nación.

En el corto tiempo de gestión al frente del Ministerio fue uno de los principales artífices del “pacto social” (mayo de 1973), entre los trabajadores nucleados en la Confederación General del Trabajo (CGT) y el sector de la pequeña y mediana burguesía nacional local reunidos en la Confederación General Económica (CGE) más el Estado nacional.

Se puede decir entonces que lo que supo realizar en su actividad privada - había sido un *cuentenik* que vendía, compraba, hacía nexos, negocios propios y vinculaba a empresarios- lo llevó a cabo en su desempeño público, fue un *cuentenik* de la política empresaria, social y económica nacional.

José Ber Gelbard había sido el artífice de una organización empresarial que llegó a ser uno de los actores sociales de la época más importantes; la Confederación General Económica (CGE). Entidad creada en el año 1953 en defensa del empresariado nacional dedicado a las actividades agrarias, industriales, comerciales y de servicios. Fue cofundador y su primer presidente, su importancia no sólo radica en que llegó a reunir a un millón de asociados, sino el haber sido concebida como una organización amplia, autónoma y federada con un proyecto propio, que fuera apoyo de las PYMES nacionales, que se articulara con la política de sustitución de importaciones y la promoción de las exportaciones; vinculada con el Estado nacional, sin ser su apéndice, pero que supiera resistir a través del tiempo las presiones locales y extranjeras.

Esa experiencia atesorada en el devenir del empresariado nacional de los años '50 a los '70 y, su visión política, posibilitó que durante el período al frente del Ministerio de Hacienda impulsara la planificación estratégica del llamado *Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional*.

Una de las cuestiones fundamentales de este Plan es que jerarquizaba al Estado y marcaba su reorientación, a efectos de que en el nuevo proyecto político éste cumpliera una relevante función en el aparato productivo del país como regulador de la conducta de los agentes económicos.

Así el Estado llevó a cabo el control de grandes empresas, creó la Corporación de Empresas Nacionales a efectos de coordinar inversiones, diseñar políticas de investigación y desarrollo conjuntas y potenciar su desempeño. Se incrementaron las inversiones públicas en sectores relevantes tales como el energético, siderúrgico, químico, petroquímico, y de celulosa y papel.

Las políticas públicas fomentaron inversiones privadas para fortalecer el entramado de la industria nacional, mediante regímenes de promoción sectoriales y regionales. Se avanzó en la nacionalización de los depósitos bancarios y el fortalecimiento del Banco Central constituido en autoridad de la política monetaria.

Se creó la Corporación para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa COPYME, entidad de carácter autárquico y descentralizado, destinada a la consolidación y desarrollo técnico, económico, financiero, comercial y de gestión del sector PyME, cuyo primer presidente fue el Ing. Rafael Kohanoff.

En el sector de los trabajadores, el Plan Trienal se propuso incrementar la participación asalariada en el ingreso como en los anteriores gobiernos peronistas, esa recuperación progresiva se expresaba en el pacto social que mediaba en la puja distributiva entre este sector y el de los empresarios. En este terreno se sancionaron dos leyes importantes: la de Asociaciones Profesionales y la de Contrato de Trabajo.

Entre sus valiosos colaboradores del Ministerio cabe mencionar al Ing. Agr. Horacio Giberti comprometido con la defensa, el fomento y desarrollo de la política agraria, quien desde la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación promovió importantes iniciativas de política pública plasmadas en leyes para el sector rural.

La valiosa intervención de José B. Gelbard en su breve paso por el Ministerio de Hacienda y Finanzas, que concluyó abruptamente en 1974, se sintetiza claramente en significativos proyectos de ley, varios de ellos concretados, tal como se enuncia a continuación:

1. Inversiones extranjeras.
2. Comercialización de Granos y Carnes.
3. Fomento agrario.
4. Corporación de empresas nacionales.
5. Promoción industrial.
6. Suspensión de desalojos.
7. Representantes de empresas extranjeras.
8. Condonación de sanciones, multas, recargos e intereses por infracciones impositivas.
9. Represión penal para las defraudaciones fiscales.
10. Promoción minera.
11. Creación de la corporación para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa.
12. Impuesto a la renta normal potencial de la tierra.
13. Regionalización de los directorios de los bancos de la Nación Argentina y Nacional de Desarrollo.
14. Modificación de la ley de bosques.
15. Creación del Instituto Nacional de la Vivienda de interés social.
16. Uso de tierras aptas para la explotación agropecuaria.
17. Defensa del trabajo y la producción nacionales.
18. Nacionalización de los depósitos bancarios.
19. Régimen para entidades financieras y bancarias.
20. Renacionalización de los bancos desnacionalizados en los últimos años.

Estas iniciativas tuvieron la particularidad de formar parte de un plan que las impulsó en forma conjunta y que hubiera significado un cambio profundo en la estructura económica y social del país.

José Ber Gelbard, como tantos otros ciudadanos comprometidos con la liberación nacional fue perseguido y lanzado al exilio, luego de privárselo de la nacionalidad argentina.

d. Objetivos

- Promover un espacio de debate y reflexión crítica sobre el pensamiento económico de José Ber Gelbard y sobre su obra en el Ministerio de Economía de la Nación, como hacedor y ejecutor de políticas públicas.

- Sostener un foro de discusión permanente sobre ejes centrales del campo de la economía, privilegiando las líneas del desarrollo económico, las relaciones capital-trabajo, la distribución del ingreso, el impulso a la actividad productiva industrial y de servicios, los recursos naturales estratégicos, la participación del Estado en la economía como ejecutor de herramientas de política pública, entre otros.
- Recorrer y debatir los modelos económicos aplicados en la Argentina, en las distintas etapas históricas, políticas y sociales, analizando sus respectivos senderos de rupturas y continuidades, especialmente a la vista de la instrumentación de diversos elementos y herramientas de política pública.
- Promover el intercambio y participación de invitados académicos y referentes en el campo disciplinar de la economía, incluyendo a funcionarios que han ejercido y ejercen la función en la política pública.
- Promover proyectos de investigación, publicaciones, artículos, sobre la temática.
- Conformar un repositorio con la documentación existente sobre el rol de José B. Gelbard, al frente del Ministerio de Economía, que pueda convertirse en un espacio de consulta bibliográfica para los interesados.
- Promover espacios de discusión, sobre las temáticas propuestas, en el ámbito universitario (alumnos, docentes, graduados), de la política pública, y también en el ámbito empresarial y de organizaciones sociales y sindicales.
- Fomentar la producción y publicación de trabajos/investigaciones, vinculados con la economía nacional y su interacción con los esquemas de ejecución de la política pública.

Discusiones

Desarrollo.

Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio*

*Mabel Manzanal***

En este trabajo se busca poner en discusión el tema del desarrollo, considerando que desde hace 70 años (a partir de la segunda posguerra) o incluso más, esa cuestión juega un rol central en la determinación de las políticas públicas latinoamericanas.

Para ello se recurre a la perspectiva del poder, vinculándola y enriqueciéndola en su interrelación con la temática del territorio, tan recurrente en numerosas propuestas de políticas estatales. Esto implica discutir desarrollo, poder y territorio bajo sus variadas expresiones y vinculaciones.

Se propone una discusión teórica dirigida a relacionar términos-conceptos ligados con la praxis política y vinculados con el desarrollo, subrayando que se trata de conceptos en evolución, ya que su definición va cambiando según los contextos históricos.

Por ello no se postulan definiciones absolutas, objetivas, únicas. Porque se considera que, en definitiva, toda conceptualización es una producción de discursos de verdad desde un ámbito de poder.

Discernir y discutir sobre estas cuestiones en su relación con el desarrollo es un objetivo del trabajo que aquí se presenta.

Palabras clave: Desarrollo - Poder - Territorio - Política

* Este artículo es producto de los trabajos e investigaciones realizadas en el marco de los proyectos: PICT FONCyT-Agencia (2011, 0836); UBACyT (2011, F154); y PIP Conicet (2009, 1879 y 2012, 0273). Todos ellos dirigidos por la autora. Por otra parte, el contenido del trabajo es una síntesis y sistematización de las temáticas y de la bibliografía del Seminario de Perfeccionamiento "Dinámicas territoriales del desarrollo, desde la perspectiva del análisis institucional, productivo y territorial", realizado bajo la responsabilidad de Mabel Manzanal y la colaboración de Federico Villarreal, en la Universidad Nacional de San Luis, Facultad de Ingeniería y Ciencias Económicas y Sociales, Villa Mercedes, San Luis, 25 al 27 de octubre 2012.

** Investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas -Conicet-, profesora titular de la UBA y directora del PERT (Programa de Estudios Regionales y Territoriales, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires -UBA).

Development. A critical perspective from the analysis of power and territory

In this work we seek to discuss the issue of development, considering that for 70 years (starting after World War II) or even more, development has played a central role in determining Latin American public policies.

For this reason, we resort to the perspective of power, linking and enriching it in its interaction with the subject of territory, so recurrent in many proposals for state policies. This involves discussing development, power and territory in their varied expressions and connections.

We propose a theoretical discussion directed to relating terms and concepts associated with the political praxis and connected with development, and we stress that these are concepts in evolution, because their definitions change according to the historical contexts.

Therefore, we do not postulate absolute, objective and single definitions. Because we believe that, ultimately, all conceptualization is a production of discourses of truth from a sphere of power.

Discerning and discussing these issues in their relationship with development is a goal of the work here presented.

Key words: Development - Power - Territory - Policy

Fecha de recepción: marzo de 2014

Fecha de aceptación: abril de 2014

Introducción

Es importante comenzar reconociendo que todo análisis o investigación que vincula temas relacionados con desarrollo, territorio, estado, instituciones, trabaja con conceptos cambiantes, en evolución. Es decir, su significado va variando según la etapa o momento histórico al que refieran y están impregnados de un fuerte componente ideológico asociado con el enfoque que los enmarca.

De aquí la importancia de tener presente, el contexto de las ideas que se aplican y generan y de las realidades que se investigan: qué se dice, cómo se interpreta, a qué período histórico refiere y desde qué postura filosófica-político-ideológica se lo analiza. Los conceptos que aquí discutiremos, son *conceptos en evolución*: su definición, su interpretación, cambia según se atraviesen distintas etapas socioeconómicas del sistema en el que estamos inmersos.

Así como las palabras cambian su significado a lo largo del tiempo y las épocas (e incluso a veces del espacio) los conceptos también. Por ello, diferentes interpretaciones conducirán a particulares modalidades de gestión y acción, especialmente cuando se trabaja con términos-conceptos ligados a la praxis política, al accionar público y privado.

Del mismo modo, no existe una definición absoluta, objetiva, única: cualquier conceptualización, es una *producción de discurso, de verdad desde un ámbito de poder*. Cada una de las diferentes interpretaciones corresponde a una filosofía, a un discurso de verdad que es *poder* expresado a través de la palabra.

El poder presente en los conceptos con los que trabajamos puede ser reconocido, por ejemplo, desde la praxis concreta y cotidiana que *constituye, constituye e instituye* el discurso de verdad inmerso en los conceptos en cuestión. Se trata de descifrar las prácticas y las referencias que conforman la respectiva red de poder y de relaciones de poder.

En este trabajo consideramos necesario construir un conocimiento más explicativo sobre el desarrollo en América latina, ya que desde hace 70 años (a partir de la segunda posguerra) o incluso más, el *desarrollo* determina el campo socioeconómico de las políticas públicas.

Por ello recurrimos a la perspectiva del *poder*, que además se vincula y enriquece en su interrelación con la temática del *territorio*. A su vez, dos condiciones son parte de este encuadre. La primera, refiere a la necesidad de aplicar una *perspectiva histórica*, que implica investigar los procesos de desarrollo desde su devenir de largo plazo. La segunda, requiere reconocer e identificar claramente el *enfoque teórico-metodológico* que enmarca el análisis, el discurso y la investigación en cues-

tión. Creemos que se trata de premisas imprescindibles para el conocimiento de éstos y otros fenómenos sociales.

Desde la historia y desde la identificación del enfoque podremos reconocer los *fundamentos filosóficos e ideológicos* que conforman las ideas sobre las que se justifican las acciones de poder. Precisamente, Foucault (2010:28, cursiva nuestra) señala: “las relaciones de poder tal como funcionan en una sociedad como la nuestra, tienen esencialmente por punto de anclaje cierta relación de fuerza establecida *en un momento dado, históricamente identificable*”. Foucault refiere a un momento localizable, punto de partida temporal-espacial necesario para comprender y explicar los procesos sociales relacionados con el desarrollo y el territorio. Y, llevado al campo del discurso sobre *desarrollo*, puede resultar revelador preguntarse como lo hace Foucault en relación a los discursos de verdad: “¿cuáles son las reglas de derecho que las relaciones de poder ponen en acción para producir discursos de verdad?” (Foucault: 2010:34)

Las temáticas que nos ocupan están determinadas, explícita o implícitamente, por *relaciones de poder y de dominación*. Relaciones asimétricas, relaciones de desigualdad entre los actores participantes (a partir del control diferencial de ciertos recursos -económicos, de información, ideológicos, científicos- tecnológicos) que implican capacidades diferenciales para *instituir el desarrollo*.

Transformar, producir e imponer acciones y voluntades (sea bajo resistencia o no, bajo conflicto o no) está en la génesis misma del *desarrollo*. Ahí las relaciones de poder aparecen y se expresan tanto en el campo de la cultura, en el ámbito del deber ser (de los valores, de las normas) como en el de la estructura social, el del ser, lo que realmente es (asociado con el poder, con la estructura social).

Por su parte, para comprender más adecuadamente los fenómenos asociados con el *poder*, Portes (2006: 236) enfatiza la necesidad de mantener la distinción entre cultura y estructura social realizada por la sociología moderna desde mediados del siglo XX. Bourdieu ([1999]2006: 65 y ss) subraya la importancia de distinguir entre el poder simbólico (menos visible) y el poder material (más visible).

En cualquier caso, seguramente el poder no se expresa abiertamente, se oculta, se enmascara, tras la producción de verdad, porque de no ser así perdería su efectividad para *dominar*, para lograr que el otro actúe sin ejercer su propia autonomía, sin llevar a la práctica su propio discurso, su propia verdad.¹

¹ En relación con la temática de la “autonomía”, en Manzanal (2007:44) señalamos: “Castoriadis (1993:174) en su análisis sobre marxismo y teoría revolucionaria dedica

Por su parte, Foucault (2010:34) afirma:

...en una sociedad como la nuestra -aunque también, después de todo, en cualquier otra-, múltiples relaciones de poder atraviesan, caracterizan, constituyen el cuerpo social, no pueden disociarse, ni establecerse, ni funcionar sin una producción, una acumulación, una circulación, un funcionamiento del discurso verdadero...El poder nos somete a la producción de la verdad y sólo podemos ejercer el poder por la producción de la verdad.

Es en el marco de este enfoque sobre el poder, presente en el territorio, en la dominación, en el rol del Estado, que proponemos analizar el *desarrollo*, como resultado y como praxis política.

Desarrollo: ¿un devenir? ¿una política? múltiples contradicciones²

Desarrollo es un término multifacético, polisémico, con numerosas definiciones e interpretaciones, varias de ellas contradictorias y ambivalentes.³ Las referencias al *desarrollo* son múltiples y plenas de adjetivaciones: ambiental, económico, endógeno, humano, local, regional, rural, social, sostenible, sustentable, territorial, y varias más. Lo cual conduce a confusiones y problemas de interpretación resultantes de las numerosas acepciones del término-concepto *desarrollo*. Más aún porque suele usarse sin adjuntar, ni requerir especificación alguna, producto de que, un término tan común y tan frecuentemente usado, lleva a suponer que todos estamos refiriéndonos a lo mismo o sabemos de qué se habla, y sin embargo no es así.

Además y más allá de su polisemia, señalada frecuentemente por distintos autores, otras cuestiones en este *término-concepto* suman dificultades. Porque *desarrollo* es tanto un *término* de uso común como un

un apartado a esta problemática. Comienza definiendo 'autonomía' desde la perspectiva individual, sosteniendo que es "la legislación o la regulación" por uno mismo y que, por lo tanto, es lo opuesto a la heteronomía, que es "la legislación o a la regulación por otro". Reafirmando esta idea, sostiene que la 'autonomía' constituye "mi discurso (que) debe tomar el lugar del discurso del otro" (ibid: 175). El discurso del otro es el "discurso que está en mí y me domina, (que) habla por mí". Hay aquí una identificación de la oposición entre autonomía y dominación: o hablo por mí y alcanzo mi autonomía, o acepto, consciente o inconscientemente, el discurso del otro y soy dominado. Del mismo modo observamos una referencia no explícita al poder, pues es a través del poder que es factible dominar, imponer un discurso dominante o bien liberarse del 'discurso del otro'".

² Este apartado se sustenta sobre elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2013).

³ Lo cual sucede aunque lo analicemos sólo a partir de las ciencias sociales (en tanto también es un término aplicado en las ciencias naturales, la biología, entre otras).

concepto producto de elaboración y discusión teórica (más o menos explicitada).

Como término puede referir a un proceso que está actualmente transcurriendo, o que pertenece al pasado, o que se visualiza o proyecta para el futuro. Frecuentemente esta pertenencia a distintas etapas del devenir histórico tampoco se explicita, debiendo ser deducida por quien lee o escucha. En general, su uso como término tiene que ver con una referencia al *acontecer* (social, político, económico y cultural) de una determinada sociedad o comunidad.

Pero esta identificación con el *acontecer* (o lo acontecido, o los resultados) suma contrariedades interpretativas. Ya que también puede estar vinculada tanto con una mera descripción (término) o con una cuestión analítica (concepto). En este campo de imprecisiones, juega un rol importante la frecuente asociación de desarrollo con progreso (que aparece en el propio diccionario de la lengua).⁴ Pero esto tampoco es una constante: porque su identificación con la evolución y/o los cambios no siempre se visualiza como *progreso*.

En definitiva, creemos que una de las cuestiones que más desorden de comprensión produce es su uso indiscriminado, amplio y sin explicitación, bajo la creencia de que todos sabemos de qué hablamos y qué estamos significando.

Nuestro interés aquí se centra sobre los aspectos teóricos del concepto desarrollo (en la filosofía que lo envuelve, en el discurso de verdad que contiene).⁵ *Desarrollo* como concepto suele ser aplicado en: (i) descripciones y análisis que refieren al devenir histórico, social, cultural, económico, institucional de un ámbito espacial determinado (país, ciudad, región); y en (ii) propuestas de política pública, como formas de acción alternativas respecto de las que se formularon y aplicaron hasta entonces (y en general siempre fijando metas de mayor bienestar social, igualdad, inclusión, distribución de ingresos). Ambas acepciones están muy interconectadas, ya que lo común es que se parta de una descripción y análisis del desarrollo acontecido, de los resultados alcanzados, para luego estar en condiciones de formular una propuesta de política o acción, transformadora y superadora de la historia previa de *desarrollo*.

⁴ El Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) da tres definiciones de desarrollo. En las dos primeras refiere al término (asociadas con la acción y efecto de desarrollar) y en su tercera acepción refiere al concepto (que identifica asociada con la economía) y lo define del siguiente modo: "Evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida".

⁵ Sin embargo, cabe aclarar que también usamos (aunque tomando ciertos recaudos) desarrollo como término de uso común, porque el mismo no nos resulta fácilmente reemplazable.

Gustavo Esteva (1996) observa que la “era del desarrollo” y la identificación ampliada del subdesarrollo se gestó el 20 de enero de 1949, cuando asumió Harry S. Truman la presidencia de Estados Unidos (1945-1953) y explícitamente dijo en su discurso inaugural:

Debemos emprender un nuevo programa audaz que permita que los beneficios de nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial sirvan para la mejoría y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. ... Al usar por primera vez en ese contexto la palabra ‘subdesarrollo’, Truman cambió el significado de desarrollo y creó el emblema, un eufemismo, empleado desde entonces para aludir de manera discreta o descuidada a la era de la hegemonía norteamericana. ... Desde entonces, el desarrollo connota por lo menos una cosa: escapar de una condición indigna llamada subdesarrollo. (Esteva, 1996: 53 y ss.)

Sin embargo, hoy sabemos, que AL continuó manteniendo y aun acrecentando su perfil desigual en perjuicio de un sector social mayoritario, postergado y marginal. Si bien con diferencias según los países, se reconoce actualmente que AL es el continente más desigual del planeta (CEPAL, 2010).

Comprender estos procesos exige reflexionar acerca de los cambios operados durante los últimos setenta años que transcurrieron desde la segunda posguerra a la actualidad. Porque fue precisamente en los primeros años de ese período de posguerra cuando en la mayoría de los países de América Latina (AL) comenzaron a diseñarse y difundirse políticas de intervención pública como opción necesaria para que el mundo subdesarrollado superara su condición marginal y se asemejara en su estructura a los países desarrollados e identificados, más tarde, como primer mundo.

Durante ese período, podemos distinguir las siguientes propuestas: una asociada al período desarrollista de la *planificación nacional y regional*, que se dio aproximadamente entre 1950 y 1980, dependiendo de los países y sus realidades. Luego aparece una renovada ortodoxia neoliberal, con acento en el *desarrollo endógeno* que se difundió como desarrollo local, desarrollo territorial, desarrollo territorial rural (DTR).⁶

Vale aclarar que este segundo período comienza luego de un interregno, que se da en torno de la década de 1980, conocida como la década perdida o de la deuda de AL. Y que en realidad fue la década que habilitó la ruptura con el modelo desarrollista y keynesiano, constituyéndose en el intervalo temporal durante el cual se inició y comenzó a consolidarse inexorablemente el neoliberalismo (Manzanal, 2010: 18).

⁶ El DTR aparece ya avanzados los primeros años de la década de los noventa y continúa en el presente, aunque con diferencias según los países.

Es notorio que hayan pasado setenta años de aquellos primeros intentos y no hubo *desarrollo* que lograra modificar la situación de desigualdad presente en AL. Son los propios organismos internacionales, que en cada momento promocionaron aquellas acciones, los que hoy lo reconocen (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación -FAO, Comisión Económica para AL -CEPAL).

Desarrollo y poder: un prolongado proceso histórico de ejercicio de la dominación⁷

En sus orígenes, luego de la segunda guerra mundial, el término-concepto *desarrollo* aparece con un sentido cargado de esperanza para pensar el futuro de las sociedades del mundo, en particular de las que, desde una concepción eurocéntrica, se encontraban en desventaja según diferentes indicadores económicos y sociales, es decir, las integrantes del Tercer Mundo: Asia, África y América latina.

En sus primeras expresiones, hacia la segunda mitad del siglo XX, *desarrollo* era un término-concepto cuyo contenido rebosaba de promesas, metas a alcanzar, obstáculos a superar, imágenes que conducían a imitar los logros de sociedades avanzadas. Entonces, el desarrollo era posible para los países subdesarrollados, también llamados en vías de desarrollo. Sólo se necesitaba modernizarse, adoptar las pautas culturales del Primer Mundo y seguir los pasos y las condiciones que nos indicaba el comando mundial del capitalismo. A esta vertiente se la conoció como la “teoría de la modernización”.

Poco después, desde posturas marxistas, apareció otra interpretación del desarrollo, ligada con conceptualizar el *imperialismo capitalista*. Hasta ese momento no se explicitaba que el desarrollo postulado se enmarcaba y delimitaba en el contexto del capitalismo y, desde luego, tampoco se aclaraba cuáles eran sus implicancias en el contexto mundial.

Recién hacia mediados de la década de los sesenta, con el surgimiento de la teoría de la dependencia, aparecieron las visiones críticas. Autores como Gunder Frank, Cardoso y Faletto, Samir Amin, Furtado, introdujeron desde perspectivas más o menos próximas al marxismo o, a veces, desarrollistas, según el caso, las primeras diferencias con aquellas otras conceptualizaciones tan optimistas acerca del futuro del Tercer Mundo. En apretada síntesis sostuvieron que la trayectoria de desarrollo dependía del desempeño capitalista y que éste difiere entre

⁷ Este apartado se sustenta sobre elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2010).

los países debido a condiciones socioeconómicas y políticas de carácter estructural, que luego determinan diferentes inserciones en el contexto internacional.

Desde entonces, este término-concepto es sometido a los más variados usos teóricos. Se le han asociado diversos calificativos (como socioeconómico, sustentable, humano, endógeno, local, territorial, etc.); se lo ha ligado al crecimiento, o a la distribución; pero, especialmente, ha sido el objeto preferido de la política y de los políticos. Desde aquí –y para acceder al consenso popular– se lo ha cargado de considerandos morales. Pero poco se ha dicho acerca de que el *desarrollo*, bajo cualquiera de sus modalidades de divulgación, implica una estructura de poder y de dominación y que siempre viene asociada con

...el moderno Estado-nación que ha resultado ser fundamental para el desarrollo de la sociedad capitalista en todas partes. En el orden capitalista hay una asociación crucial entre el Estado-nación moderno y el desarrollo (Quijano, 2000, p. 75).

Un ejemplo de ello sucede cuando el Estado nacional y/o los Estados provinciales favorecen e impulsan las oportunidades de inversión del capital extranjero, bajo la consigna de que su interés de invertir en el país es la mejor oportunidad para el crecimiento nacional y, consecuentemente, una real contribución para el desarrollo. De este modo, se promueve el avance de la extranjerización en los ámbitos nacionales, a partir de una legislación más permisiva y de la desregulación de las normativas restrictivas previamente existentes. Incluso se facilita el ingreso de estas inversiones de alta rentabilidad subsidiando su actividad. Tanto los estados nacionales como provinciales, aplican diferentes mecanismos para garantizar la rentabilidad a los grandes inversores, además de gestionar recaudos legales que aseguran y facilitan la salida del capital y de sus beneficios (sin obligación de reinversión alguna en el territorio nacional).

En la Argentina y otros países de AL, múltiples situaciones dan cuenta de estos procesos. Entre ellos, vale mencionar: la extracción y explotación minera a gran escala a lo largo de toda la cordillera; la desnacionalización de actividades tradicionales como la fruticultura y la vitivinicultura; la apertura a las inversiones en general y del turismo internacional en particular, de zonas de reservas naturales o áreas declaradas patrimonio histórico de la humanidad –como la Quebrada de Humahuaca en Jujuy, Argentina–; la promoción de actividades de elevada rentabilidad internacional sin controlar sus consecuencias socioambientales, como sucede con la expansión de la soja y la forestación y con la expansión de los agronegocios, en general, que avanza destruyendo culturas y comunidades, desplazando poblaciones originarias y pequeños productores, y aumentando los procesos de desertización.

Cada una de estas situaciones implica la irrupción de nuevos actores y la desaparición de otros. Del mismo modo, sucede con el surgimiento y el desplazamiento de tecnologías, actividades productivas, empresas e infraestructuras de transporte y comunicación. Todo confluye y contribuye a la transformación de los espacios locales, regionales y nacionales. El resultado es que la producción de los territorios se dinamiza, con resultados diferenciales sobre las poblaciones que los habitan y sobre las formas de ejercicio del poder y de la dominación en los mismos.

Cuando se analizan estos y otros procesos socioeconómicos y territoriales aparece claramente que la cuestión del *desarrollo* está impregnada de prácticas de poder, de relaciones de poder, asociadas con el accionar del estado, la gestión de los gobiernos, la apropiación de recursos, las disputas por el territorio, la institucionalización de ventajas y beneficios. Todas ellas constituyen acciones dirigidas a consolidar la dominación de un determinado sector o grupo social frente a otro u otros, conformando un campo de permanente conflicto entre intereses opuestos. De este modo se configuran las diferentes modalidades y propuestas de desarrollo (a través del estado, el gobierno, el territorio, la institucionalidad, el conflicto, la dominación).⁸

Desarrollo: sus variadas caracterizaciones espaciales a través de la política pública⁹

En sus orígenes, el análisis económico hizo abstracción de los problemas espaciales, como si la actividad del hombre tuviera características de ubicuidad, con absoluta movilidad de los factores.¹⁰ Recién hacia 1920 este tema comenzó a revisarse con la teoría de la localización y del costo de transporte (a partir de los estudios de Alfred Weber y Alfred Marshall).

Los estudios sobre el espacio y su inserción en la política pública tuvieron su auge en América latina con la segunda posguerra, bajo el llamado Estado del Bienestar y como forma de enfrentar las desigualdades sociales y espaciales, producto del desarrollo polarizado del modelo desarrollista y de la sustitución de importaciones. La planificación del desarrollo nacional y regional fue promovida desde la Alianza para el Progreso (1961-1970) como forma de enfrentar una potencial expansión

⁸ En los dos últimos apartados de este trabajo se retoman y definen los conceptos relacionados con poder y dominación.

⁹ Este apartado se sustenta sobre elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2007).

¹⁰ Con la excepción de von Thünen, considerado un predecesor de la teoría de la localización (con una primera edición de su obra en 1826).

de la Revolución Cubana (1959) al resto de América latina. Hacia la década de 1980, con el surgimiento y luego hegemonía del modelo neoliberal, el análisis y la planificación del desarrollo desaparecieron como cuestión problemática de la agenda de la política pública.

Recién a mediados de la década de 1990 resurgió un modernizado discurso regional, que provino desde el propio neoliberalismo bajo la denominación de desarrollo endógeno. Este se centró sobre la identificación de territorios con condiciones de *atractividad* para captar el capital y las inversiones foráneas (con eje en el desarrollo local y en la gestión estratégica de ámbitos locales).

Desde entonces abundan nuevas y renovadas ideas, términos, conceptos y propuestas asociadas con el territorio y su desarrollo. Desarrollo local; descentralización, participación, organización y asociativismo; innovación colectiva y competitividad sistémica; concertación público - privada; son tan sólo algunas de las muchas proposiciones que conforman el amplio repertorio vinculado con el desarrollo territorial, desde diferentes vertientes ideológicas, incluso opuestas y (casi) simultáneamente en tiempo y espacio.

Tanto desde la perspectiva reformista liberal, como desde la neoliberal, y aún desde la economía radical, se utilizan conceptos o instrumentos similares (sociedad civil, ONG, innovación, redes, territorio, instituciones) que se traducen en propuestas, programas, proyectos, que no siempre es posible diferenciar.

En general, la mayoría de estos encuadres expresan una visión de mundo referida al deber ser del territorio. El territorio se constituye en la variable que sintetiza la diversidad social, económica y política del proceso de desarrollo en escalas mundial, nacional y local.

La focalización del desarrollo en los territorios enfatiza los aspectos que potencian la competencia territorial en los mercados dinámicos de la globalización. Son éstos los aspectos positivos y progresivos de los territorios, los que deben multiplicarse y profundizarse. Tanto se subrayan estas cuestiones que se llega a considerar que *sólo son territorios los ámbitos espaciales competitivos en el nivel global, mientras que los no competitivos no serían territorios*. Es decir, para ser territorios habría que mostrar potencialidad para un desarrollo endógeno, a través de sinergias originadas en recursos, competencias, innovación, especialización, historia, cultura, población, identidad. Y además, disponer o generar condiciones para la existencia o promoción de acuerdos, uniones, asociativismo, articulación entre organizaciones locales o extralocales.

Precisamente, un ejemplo de estas propuestas, en el campo de la cuestión rural, es el Desarrollo Territorial Rural (DTR) que comenzó a

difundirse a fines de la década de 1990, postulado como una alternativa superadora de las tradicionales metodologías de intervención pública (y privada) para el desarrollo de áreas rurales pobres. Organismos internacionales de cooperación incorporaron este marco para la acción en su política de financiamiento para el desarrollo: “numerosas iniciativas prácticas y teóricas, públicas y privadas, nacionales e internacionales se declaran parte de este nuevo enfoque” (Schejtman y Berdegú, 2006: 45).

En este marco, el DTR tiene como meta lograr que los territorios sean competitivos, subrayando para ello la importancia de: (i) la proximidad entre actores para coordinar acciones y generar innovación colectiva y de carácter sistémico, (ii) la articulación con los mercados globales y (iii) el desarrollo institucional como forma de alcanzar la cohesión social entre la mayoría de los actores que definen el territorio en cuestión. Precisamente, se subraya que, independientemente de las diferentes inserciones en la estructura socioeconómica de los actores, importa: “que los procesos de desarrollo tiendan a superar, y no a reproducir, las relaciones de poder que marginan a los sectores pobres de las oportunidades y beneficios de dichos procesos” (Schejtman y Berdegú, 2006:63-66).

En definitiva, el DTR considera que los territorios rurales que se *desarrollan* consiguen posicionarse en mercados dinámicos, asociándose entre los actores locales, superando las disputas locales, buscando el consenso y articulando con otros actores y territorios, rurales y/o urbanos: “La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado. El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes”. (Schejtman y Berdegú, 2006: 67)

Sin embargo, la situación de los ámbitos rurales pobres de nuestro país, y de América latina en general, nos obliga a tener presente que en la mayoría de ellos la carencia de recursos humanos, ambientales y materiales es una verdadera limitante para cualquier tipo de inserción competitiva en el contexto global, salvo particulares excepciones. Pero fundamentalmente *es imposible ignorar las relaciones de poder y dominación presentes en los respectivos territorios, como tampoco la histórica inserción subordinada de campesinos, productores familiares y trabajadores rurales* en la misma. Sin contar que resulta poco serio pensar que esta estructura rígida e históricamente consolidada puede ser fácil y voluntariamente superada.

Por lo contrario, pensamos que no es condición *sine qua non* que, para generar oportunidades de mejora social en el ámbito rural, se requiera su inserción en mercados dinámicos. Desde luego, depende siempre de los objetivos que nos planteemos. Si de lo que se trata es de la inclusión de las mayorías postergadas, entonces lo que importa es modificar las *relaciones de poder* existentes históricamente.

Para ello se deberían identificar acciones de política que permitan ir transformando las relaciones de poder preexistentes. Especialmente teniendo en cuenta que, en general, la *dominación* se ejerce a través de: (i) el control de sectores clave en el proceso de acumulación capitalista (como la tenencia y disponibilidad de la tierra y del agua y otros recursos productivos, el manejo de las instituciones, de la información, de las innovaciones, etc.); y (b) alianzas de poder (integradas generalmente por el estado, el capital internacional y los sectores más dinámicos de la burguesía nacional).

Consecuentemente, se torna necesario para los sectores postergados aumentar su capacidad de intervención en la gestión de los recursos locales, buscando una mayor injerencia en la producción del espacio, en el control de las instituciones, que les permita aumentar y consolidar su poder para construir nuevas relaciones de poder. Porque: “el individuo es un efecto del poder y, al mismo tiempo, en la medida misma en que lo es, *es su relevo: el poder transita por el individuo que ha construido*” (Foucault, 2010:38)

Discernir y adentrarnos en estas cuestiones requiere profundizar nuestro conocimiento sobre el territorio y su asociación con el poder. Como señala Foucault (2010: 42, cursiva nuestra): “el análisis del poder debe encauzarse hacia la dominación (y no a la soberanía), los operadores materiales, las formas de sometimiento, las conexiones y utilizaciones de los *sistemas locales de ese sometimiento* y, por fin, hacia los dispositivos del saber”. Foucault (ibídem) sostiene que resulta más revelador el análisis del poder desde las modalidades directamente expresadas por los individuos en sus lugares, sus ámbitos de cotidianidad, que enfocarlo “por el lado del edificio jurídico de la soberanía, por el lado de los aparatos de Estado y las ideologías que lo acompañan”.

Territorio: producción social del espacio y expresión de relaciones de poder¹¹

Precisamente, para continuar profundizando el conocimiento acerca del *desarrollo* necesitamos también indagar la problemática del territo-

¹¹ Este apartado se sustenta sobre elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2007).

rio, porque el *desarrollo*, tanto sea visualizado como una experiencia concreta, un resultado o una política, siempre se materializa a través de particulares ámbitos espaciales que reconocemos como *territorios*. Y los *territorios* expresan, asimismo, relaciones de poder.

Una consensuada identificación del *territorio* lo asocia con la *producción social del espacio*. Es a través de la práctica social de los actores que el territorio se construye diferencialmente. Esta noción asimila *territorio y espacio social* recurriendo a la ya clásica definición de *espacio* de Lefebvre:

... la práctica espacial, la representación del espacio y los espacios simbólicos contribuyen de diferentes modos a la producción del espacio de acuerdo a sus cualidades y atributos, de acuerdo a la sociedad o al modo de producción en cuestión y de acuerdo al período histórico. Relaciones entre los tres momentos de lo percibido, lo concebido y lo vivido nunca son ni simples ni estables. (Lefebvre, 2005: 46).

Así, las diferentes prácticas socioespaciales (apropiación de objetos, puesta en producción de recursos y bienes, elaboración de mapas, actividades de servicios, artísticas, culturales, imposición de símbolos, creencias y valores) van a dar cuenta de determinado *espacio-territorio*, de diferentes manifestaciones de *espacialidad* donde se expresan el desarrollo y la desigualdad social.

Precisamente, Soja (1993:158-9, traducción nuestra) propone una interpretación materialista de la espacialidad. De hecho una de esas premisas es que "la interpretación materialista de la historia y la interpretación materialista de la geografía están inseparablemente entremezcladas y son teóricamente concomitantes, sin ninguna priorización intrínseca de una en relación a la otra".

Parte de la caracterización que realiza Soja (1993:158, traducción y cursivas nuestras) nos allana el camino para trabajar con específicos *territorios* y buscar su comprensión:

1. La *espacialidad* es un producto social consustanciado y reconocible, parte de una '*segunda naturaleza*' que incorpora, al socializarlos y transformarlos, los espacios físicos y psicológicos.
2. Como producto social, *la espacialidad es, simultáneamente, un medio y un resultado*, el presupuesto y la encarnación de la acción y de las relaciones sociales.
3. La estructuración espacio-temporal de la vida social define el modo como la acción y la relación social (inclusive las relaciones de clase) son materialmente constituidas, concretizadas.
4. El proceso de constitución/concretización es problemático, *repleto de contradicciones y de luchas* (en medio de muchas cuestiones

recurrentes y rutinizadas).

La *espacialidad* vista como producto social, como medio y resultado, repleta de contradicciones y luchas, se repite cuando analizamos el *territorio* y el *desarrollo*. Todas estas cuestiones son un producto social, un medio y un resultado y como tales reflejos de las relaciones de poder.

En definitiva, cuando buscamos explicar las causas que llevan a la producción de diferentes *espacialidades*, entender la *producción social del espacio*, necesitamos investigar las relaciones de poder constituyentes.

Recién cuando el *territorio* aparezca claramente asociado con el ejercicio de *poder* expresará su esencia más sustantiva, porque la ***producción social del espacio no es otra cosa que el resultado del ejercicio de relaciones de poder.***

Para conocer esta realidad, sus manifestaciones específicas y particulares, necesitamos visualizar los aspectos particulares y más concretos de las experiencias de vida y trabajo cotidianas, de los aparatos de saber local, que nos permitan identificar y describir las variadas formaciones y redes, materiales y simbólicas, del territorio y la red de relaciones de poder que las constituyen.

Pero dicho relevamiento empírico para ser comprendido y para dar cuenta del poder del territorio, necesitará (además de ser sistematizado) articularse con otras expresiones materiales y simbólicas de cada vez mayor nivel de abstracción, de modo de permitir avanzar hacia niveles vinculados con las manifestaciones menos visibles, más *ocultas* de las relaciones de poder que ese territorio particular expresa.

Sack (1986:19, cursiva nuestra) utiliza el concepto *territorialidad* definiéndolo “como el intento por parte de un individuo o grupo de afectar, influenciar o controlar personas, fenómenos y relaciones, a través de la delimitación y afirmación del control sobre un área geográfica. Este área será llamada *territorio*”. Si bien este concepto de *territorialidad* ha sido discutido por otros autores (Lopes de Souza, 1995:98) nos resulta de interés por su asociación casi taxativa con *territorio* y porque Sack (1986:21-22) propone “tres relaciones interdependientes” que están contenidas en su definición y que descubren distintas formas de expresión de la *territorialidad* y, en definitiva; de ejercicio de poder en el *territorio* (que resultan útiles al momento de realizar investigaciones empíricas sobre esta cuestión). Ellas son:

- la territorialidad debe involucrar una forma de clasificación por área (refiriendo por ‘área’ al ámbito de pertenencia, que identifica, delimita, lo que es ‘propio’ de lo que es ajeno).
- la territorialidad debe contener una forma de comunicación (que

puede ser un rótulo, un signo tal como se encuentra comúnmente en una frontera, que identifica un límite de posesión y de exclusión).

- cada instancia de territorialidad debe involucrar un modo de implementar el control sobre el acceso al área y a las cosas dentro de ella.

Aplicar estos u otros métodos para identificar el poder, nos permite fundamentar con evidencias la relación entre *territorio y poder*. Lo cual también está implícito en la definición de territorio como ***producción social del espacio***. Puesto que nos estamos refiriendo a una *producción* resultante ***del ejercicio de prácticas y relaciones de poder***. Harvey (1998: 250) lo señala del siguiente modo: “las relaciones de poder están siempre implicadas en prácticas espaciales y temporales”.

Por su parte, estas relaciones de poder (explícito y/o implícito) son tanto materiales como simbólicas. Porque, son resultado de la producción de un espacio que se construye diferencialmente según vivencias, percepciones y concepciones particulares de los individuos y de los grupos y clases sociales que lo conforman.

Haesbaert (2006, 93-94) aborda esta cuestión del siguiente modo:

El territorio envuelve siempre, al mismo tiempo (...), una dimensión simbólica, cultural, a través de una identidad territorial atribuida por los grupos sociales, como forma de ‘control simbólico’ sobre el espacio donde viven (siendo también por tanto una forma de apropiación), y una dimensión más concreta de carácter político disciplinar [y político-económico deberíamos agregar]: una apropiación y ordenación del espacio como forma de dominio y disciplinamiento de los individuos.

Sin embargo, las propuestas que vinculan *territorio y desarrollo* ignoran, en su mayoría, la existencia de relaciones de poder entre los actores intervinientes, como también la posibilidad de conflicto entre ellos. Por lo contrario, se presume que el conflicto no existe o no debería existir, o podrá superarse, o bien se lo oculta por diversos mecanismos. En síntesis, esta concepción significa una importante falencia comprensiva para cualquier proyecto que busque posicionarse como una opción de desarrollo frente a la persistencia de la desigualdad en ámbitos de Latinoamérica. Lo que sucede, en realidad, es que no hay interés por investigar cómo opera el poder en la conformación de los territorios

Es desde *posturas críticas y radicales* (de geógrafos, sociólogos, filósofos, economistas) que *el territorio es reconocido como ámbito de imbricación de múltiples expresiones del poder*. Aunque claramente se trate de relaciones que no son evidentes, porque: “por debajo de las ideas de sentido común y presuntamente ‘naturales’ sobre el espacio y el tiempo, yacen ocultos campos de ambigüedad, contradicción y lucha” (Harvey, 1998: 229).

En realidad, ambigüedades, ocultamientos, mistificaciones, aparecen repetidamente en el lenguaje y en el sentido común de saberes, ideas y vocablos. Es función de la investigación social el 'desenmascaramiento' conceptual que permite explicar la hegemonía de unos pocos sobre el conjunto social.

La Geografía crítica ha asumido sólo recientemente un papel activo en el estudio del territorio como ámbito donde se ejerce el poder y se manifiestan y dirimen conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, donde se lucha por defender los respectivos intereses y donde se disputa poder político y económico. Precisamente, Santos (1996: 17) señala que "el papel del espacio en relación a la sociedad ha sido frecuentemente minimizado por la Geografía... se puede decir que la Geografía se interesó más por la forma de las cosas que por su formación".

También Lopes de Souza cuestiona la histórica y absoluta identificación de "territorio con su sustrato material" cuyo origen proviene de la Geografía Política tradicional (Lopes de Souza, 1995: 84). Para ésta, el territorio es el espacio concreto "que es apropiado, ocupado por un grupo social". Al punto que esta visión haya "usado muchas veces los términos territorio y espacio indistintamente, oscureciendo el carácter específicamente político del primero". Según Lopes de Souza no necesariamente tiene que darse una asociación tan estrecha y rígida con el espacio concreto para que existan territorios. De hecho, sostiene Lopes de Souza (1995: 87-88):

Varios tipos de organización espacio-temporal, de redes de relaciones, pueden surgir delante de nuestros ojos, sin que haya una superposición tan absoluta entre el espacio concreto con sus atributos materiales y el territorio en cuanto campo de fuerzas. ... Territorios, que son en el fondo antes relaciones sociales proyectadas en el espacio que espacios concretos (los cuales son apenas los sustratos materiales de las territorialidades).

El mismo autor agrega que existe un rico arsenal conceptual sobre este tema que, sin embargo, se empobrece con las múltiples apreciaciones que se despliegan sobre el término-concepto territorio (Lopes de Souza, 1995: 97). Como sucede cuando se restringe su interpretación a 'territorio nacional' y todo lo que ello evoca: el Estado como gestor por excelencia de grandes espacios, sentimientos patrióticos, gobierno, dominación, etc. (ibid: 81). Por el contrario, territorios existen y son contruidos (y reconstruidos) en las más diversas escalas espaciales y temporales. Desde la más estrecha (por ejemplo, una calle) a una de escala internacional (como los territorios de los países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte -OTAN); y dentro de escalas temporales de siglos, décadas, años, meses o incluso días.

Específicamente, para Lopes de Souza (1995: 78) territorio es “el espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder”. Y precisa que la cuestión primordial no es cuáles son las características geoecológicas y los recursos naturales de determinada área, o qué se produce o quién produce, o cuáles son las relaciones afectivas y de identidad entre un grupo social y su espacio. Lo que importa en el estudio del territorio es “quien domina o influencia y cómo domina o influencia en ese espacio”, dado que “el territorio es esencialmente un instrumento de ejercicio del poder”. Esto mismo lo expresa señalando que un territorio es un campo de fuerzas, una tela, una red de relaciones sociales, que a la par de su complejidad interna, define al mismo tiempo, un límite, una alteridad: la diferencia entre “nosotros” (un grupo, los miembros de una comunidad) y los “otros” (Lopes de Souza, 1995: 86).

Y para concluir consideramos importante mostrar algunas de los diferentes modos en que se visualiza el territorio (Manzanal, 2007:42):

- a) un espacio producido socialmente y que es un resultado de diferentes formas de interpretación conceptual, mapas, figuras (espacio concebido, representado), de variadas percepciones presentes en símbolos, ideas, concepciones ideológicas o políticas (espacio percibido, simbólico), de vivencias y praxis personales de específicos actores y sujetos (espacio vivido):
- b) un espacio concreto (zona, área, horizontalidades) y un espacio virtual o abstracto (redes, tramas, verticalidades)
- c) un espacio “banal” (Santos, 1996: 24 y ss), el espacio de todos, que conjuga un área o zona definida donde la gente vive y trabaja con un espacio virtual, compuesto por las redes y tramas que operan en el mismo;
- d) un espacio delimitado, que tiene un límite y también una alteridad: la diferencia entre ‘nosotros’ y los ‘otros’ (límites que pueden identificarse sea por razones identitarias, administrativas, políticas y/o físico-ambiental).

Territorios: de la globalización, de la descentralización y de la modernidad¹²

Desde la década de 1990, con la profundización del modelo neoliberal y, conjuntamente, de la globalización, ciertos procesos de transformación socioeconómica y política ejercen notoria influencia sobre la producción de los territorios. Nos referimos a la globalización, la descen-

¹² Este apartado se sustenta sobre elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2007).

tralización, la modernidad que, generalmente, condicionan simultánea y mancomunadamente, el devenir de los ámbitos espaciales.

Territorios de la globalización

En el presente no es posible pensar lo local y regional fuera de lo global; como tampoco lo global sin su interdependencia con la escala local. La particular interrelación que se opera entre lo global-local ha dado un impulso a la observación y análisis de los ámbitos subnacionales, que diferentes autores subrayan desde distintas perspectivas.

Sassen (2007:12) señala que la globalización plantea una serie de interrogantes para los cuales comienzan a no resultar útiles los supuestos tradicionales de la sociología basados sobre el “Estado-Nación como contenedor de los procesos sociales”. Afirma que en el presente buena parte de lo que sucede en los territorios pueden obviar en sus regulaciones y controles al Estado – Nación y resultar directamente en “una localización de lo global” o en “una entidad nacional que ha sido desnacionalizada”.

Las referencias, a entidades y regulaciones de lo *global* impregnan profundamente el espesor institucional y social de lo nacional y en particular de los territorios que lo componen. De este modo se conforma una dinámica multiescalar (operando a través de todas las escalas - local, nacional, regional, global-) producto de los nuevos desarrollos de la comunicación (Sassen, 2007: 29). Esto conduce al debilitamiento de los modelos de análisis que hacen foco en la lógica de las relaciones interestatales y en la escala estatal “cuando lo que en realidad se está produciendo es una multiplicación de actores no estatales y de procesos transfronterizos que generan cambios en el alcance, la exclusividad y la competencia de la autoridad estatal sobre el territorio nacional” (Sassen, 2007: 27). De aquí se deduce una tendencia a “fortalecer” la gestión, el accionar de los territorios mientras “disminuye” el rol del Estado-Nación.

Por su parte, Santos asimila los territorios con “actores imaginarios”, pues considera que tienen una potencialidad intrínseca para generar procesos sociales que enfrenten la marginación social resultante de la “globalización perversa” y, refiriéndose a ésta, sostiene:

... la versión política de esta globalización perversa es justamente la democracia de mercado. El neoliberalismo es el otro brazo de esa globalización perversa. Ambos brazos -Democracia de Mercado y neoliberalismo- son necesarios para reducir las posibilidades de afirmación de las formas de vida cuya solidaridad se basa en la contigüidad, en la vecindad solidaria, es decir, en el territorio compartido. (Santos, 1996: 128,)

Frente a estas y otras consideraciones similares, creemos que en el presente los territorios llevan impresas nuevas características que obligan a pensarlos como *territorios de la globalización*. Porque en ellos, sus actores (individuales y colectivos) están signados por sus relaciones e interrelaciones con lo global llegando, en ciertos casos, a una limitada intermediación o regulación de nivel nacional, provincial o estadual.

Este modo de identificarlos contribuye fundamentalmente a la elaboración de un marco conceptual y metodológico más acorde con la realidad del presente.

La dualidad contradictoria entre lo global y lo local se revela en que los actores de estos territorios:

- a) integran redes globales aunque también exhiben la desigualdad en sus múltiples aspectos (Sen, 2004);
- b) conforman mercados únicos de dimensión continental, “no lugares”, todos idénticos e intercambiables (como señala Benko -1994: 247- refiriéndose a las autopistas, los aeropuertos, los *shoppings*, los supermercados, etc.) pero asimismo representan *el lugar* particular de las vivencias sociales, culturales, étnicas de cada uno de sus habitantes y comunidades;
- c) constituyen el ámbito de procesos y de instituciones explícitamente globales (Sassen, 2007: 14) como también son la localización de organizaciones e instituciones definidamente nacionales, regionales y/o locales;
- d) se incorporan a redes, entidades transfronterizas, y son, a su vez, el ámbito de procesos económicos, sociales, culturales, étnicos, específicamente locales, regionales o nacionales;
- e) reflejan problemáticas que se registran en un número cada vez mayor de países o ciudades (como las redes transnacionales de activistas -organizaciones de defensa del medio ambiente o de defensa de los derechos humanos-) pero además evidencian problemas propios, de repercusión circumscripta a lo local, regional o nacional.

En definitiva, en los territorios opera la compresión espacio-temporal acelerada por la globalización que, como Harvey (1998: 266/7) sostiene, conduce a “desplazamientos fundamentales en los sistemas de representación, en las formas culturales y en las concepciones filosóficas”. Precisamente, son estos “desplazamientos” en las prácticas y en las concepciones vinculadas con el espacio y producto de la globalización, los que deben ser considerados en el análisis teórico-metodológico.

co de toda investigación y propuesta asociada con el desarrollo, los territorios y el rol de sus actores.

Territorios de la descentralización

En el mundo occidental en general, y en particular, en América latina, aparece la descentralización neoliberal a favor de los gobiernos locales, coincidentemente con las nuevas propuestas de desarrollo territorial. Ello implica que la viabilidad de estas propuestas queda subordinada al modo cómo se implemente y ejecute la descentralización (sea administrativa, política y/o fiscal).

Pero la descentralización también está vinculada con la globalización, pues ésta busca promover vínculos directos con los ámbitos locales y, de este modo, superar los controles y regulaciones nacionales.

Específicamente, la descentralización ha sido un tema vinculado con las políticas de reestructuración del Estado, asociadas con las reformas conocidas como de segunda generación (las de primera estaban ligadas con el ajuste económico y las privatizaciones).

En la Argentina, fue una imposición exógena, sin participación de las provincias y municipios, impulsada por la necesidad de solucionar los problemas de financiamiento y déficit fiscal de la Nación. Por ello, se trasladaron funciones a las jurisdicciones subnacionales en forma desordenada, sin preparación administrativa y funcional, sin coordinación, con propuestas similares, donde las especificidades provinciales estaban ausentes. Para la nación, era prioritario transferir determinadas responsabilidades, más allá de la falta de capacitación y adecuación institucional a la nueva situación. De ahí que los aspectos financieros predominaron en las decisiones.

La efectividad de la descentralización, para la sociedad y la política de los ámbitos subnacionales, aún debería demostrarse. En particular, en cuanto a mayores capacidades y posibilidades para: (i) la gestión administrativa (en áreas sociales como salud, educación, hábitat), (ii) el aumento de ingresos y la autonomía fiscal y (iii) la representación política (Falleti, 2006: 320-322).

Muchos interrogantes se plantean si se tiene en cuenta que: (i) las áreas de influencia y acción territorial de las diferentes entidades territoriales no se corresponden; (ii) falta coordinación y organización territorial de las funciones y dependencias del Estado; (iii) se trabaja con rigideces institucionales e intereses políticos y burocráticos que impiden acuerdos y consensos. Ello se contradice con las propuestas de desarrollo territorial, porque éstas se asientan sobre una mayor autonomía de provincias y municipios y en un fortalecimiento de la participación de

la sociedad civil a través de acuerdos, acciones comunes, coordinación entre instituciones y agencias gubernamentales.

Las transformaciones operadas en los territorios (con sus efectos sobre la población respectiva) producto de la descentralización constituyen una referencia ineludible, por ello, son también *territorios de la descentralización*. Pero asimismo, porque están sujetos a las nuevas propuestas de desarrollo y no es posible pensar un marco de análisis, tampoco un programa de acción, si no se analiza el devenir de esta historia descentralizadora en cada ámbito particular, junto con la transformación administrativa y sociopolítica experimentada. Y, por último, porque la producción de estos territorios, en años recientes, ha sido influenciada por transformaciones materiales y simbólicas, resultantes tanto de los procesos de descentralización como de condicionantes previos.

Territorios de la modernidad

Junto con estos procesos de globalización y descentralización (y además por causa de ellos) se multiplican las tensiones sociales, apareciendo movimientos y fuerzas que muestran otras modalidades de expresión, acción, resistencia y lucha. En los mismos territorios hasta aquí identificados, operan actores con intereses y búsquedas que se complementan y se contraponen. Mientras unos manipulan a la sociedad, profundizando diversas formas de la desigualdad, otros enfrentan las regulaciones y normas que restringen su “bien-estar” (Sen, 2004).

Touraine (2006: 99) sostiene que frente a las fuerzas que derivan en la marginación y la descomposición social se generan otras, conducidas por actores y sujetos, que se oponen a lo que amenaza su libertad, su creatividad y su raciocinio.

Estas prácticas y acciones conforman espacios particulares que caracterizamos como *territorios de la modernidad*. Porque son territorios, redes -materiales y virtuales- con actores y sujetos que: (i) tienen capacidad de gestar renovadas y creativas respuestas locales dirigidas a enfrentar la globalización (que tiende a desnacionalizar e internacionalizar todo lo que encuentra en su trayecto); (ii) buscan construir otra realidad en los lugares donde habitan y trabajan, con sus habitantes, y con renovadas perspectivas; y (iii) sus acciones trascienden la estructura de clases sociales y la dominación de las jerarquías dirigentes.

De modo similar se expresa Santos (1996: 128) cuando señala que en los territorios se dan luchas que abren oportunidades centradas sobre la búsqueda e implementación de otras regulaciones, otras instituciones propias de cada lugar. Y afirma que el “conflicto” entre las normas

hegemónicas y las nuevas normas por las que se lucha “debe ser hoy un dato fundamental del análisis geográfico”.

Touraine ubica al modelo occidental europeo sólo como “un caso” de modernización. Y que, habiendo dominado por más de un siglo, se encuentra en *crisis de representación* para asegurar la integración de la sociedad. Porque en él prima el individualismo tendiendo a desaparecer las formas de representación de los actores sociales a través de las fuerzas políticas. (Touraine, 2006: 72)

Esta *crisis de representación política* se manifiesta en la transformación de las demandas hacia cuestiones de carácter universal, no sectorial, ni grupal, ni individual, como lo expresan los reclamos por derechos humanos, culturales, ambientales, de género, etc. Precisamente, también Sassen refiere a estas demandas, identificándolas como condiciones recurrentes que aparecen en los territorios y que trascienden los tradicionales movimientos sociales. (Sassen, 2007: 29)

Se trata de reclamos, demandas, expresiones, que trascienden a las sociedades particulares, son producto de procesos concomitantes asociados con la globalización, y por ello se repiten y suceden en todos los ámbitos subnacionales, aunque con distinta magnitud, extensión y profundidad.

Por todo lo cual, es importante que el análisis sobre el territorio y el desarrollo enfoque en situaciones donde se estén gestando o desarrollando luchas y resistencias al orden social e institucional constituido y que se manifiestan en un determinado espacio. Porque es en estas expresiones de conflicto, con eje en un determinado lugar, donde se podrá encontrar la clave para comprender y explicar las relaciones de poder que se ejercen desde los territorios, y aprender de ellas para proyectar el devenir futuro de modelos de mayor equidad y autonomía.

Desarrollo: desde las prácticas del estado y de la dominación¹³

En el nuevo encuadre impuesto por la globalización, se produjo un resurgimiento de las discusiones en torno del *desarrollo*. En parte porque el futuro lleno de posibilidades que preveían las propuestas de *desarrollo* no sólo no se dio, sino que, en general, aumentó el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población de AL y en general de los países considerados del Tercer Mundo. Lo cual puso en evidencia que esta cuestión del *desarrollo* resulta ser un discurso del poder, cargado de retórica, confusión y ocultamiento.

¹³ Este apartado se sustenta sobre elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2007 y 2010).

Múltiples y diversas reacciones se suceden producto de la pobreza, la marginación y la desocupación, porque estos flagelos continúan, e incluso avanzan, comprometiendo el futuro de las poblaciones mayoritarias de las respectivas sociedades.

Un creciente descontento por la falta de respuestas muestra la notoria contradicción que el *desarrollo* implicaba. Por lo cual el *desarrollo* no solo fue cuestionado sino, incluso, marginado y excluido del análisis social por algunos autores; mientras, otros elaboraron nuevas propuestas desde posturas críticas al modelo dominante, como la noción de “postdesarrollo” que declaraba la defunción del desarrollo (Escobar, 2005: 17).

Amartya Sen propone otra perspectiva. Sin renegar del capitalismo, postula un desarrollo más *humano*, identificándolo con el “proceso integrado de expansión de las libertades fundamentales relacionadas entre sí” (Sen, 2000: 25).¹⁴ Sin embargo, nos preguntamos: ¿es posible un desarrollo más humano en el marco de la globalización?, ¿con la dominación resultante de las estructuras y relaciones de poder del presente?, ¿con los continuados y acelerados procesos de concentración económica, polarización social y destrucción ambiental?

Precisamente desde una posición opuesta y aplicando una perspectiva histórica, Quijano (2000: 82) y Escobar (2005: 20-21) comienzan reconociendo el rol dominante y euro céntrico que han tenido la discusión y acción en torno del desarrollo para, luego, subrayar la urgencia y necesidad de producir una descolonización epistemológica como única forma de avanzar en el debate mundial sobre esta cuestión.

Desde allí, plantean una discusión en torno de la colonialidad del poder como marco explicativo de funcionamiento de la sociedad latinoamericana. Precisamente, vinculándolo con la idea de raza, Quijano (2000: 82-83) sostiene que:

La colonialidad del poder fue determinante en el proceso de eurocentramiento del poder capitalista mundial... se configuró un patrón de poder que podemos reconocer como capitalismo mundial, eurocéntrico y colonial/moderno... entre europeos o blancos y las demás razas dominadas o inferiores.

¹⁴ Ello implica reconocer la interrelación entre: a) las libertades políticas, vinculadas con las oportunidades para elegir quién gobierna y bajo qué principios (incluyendo los derechos humanos); b) los servicios económicos, asociados con las oportunidades para utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios; c) las oportunidades sociales, referidas a los sistemas de educación y salud; d) la garantía de transparencia, asociada con la divulgación de la información y su claridad; e) la seguridad protectora, referida a los mecanismos institucionales fijos por desempleo, o ayuda para indigentes, para aliviar hambrunas o, incluso, el empleo público de emergencia (Sen, 2000: 57 y ss).

Ambos autores consideran que la *colonialidad del poder* es la causa de la debilidad tanto del estado-nación como de la democracia en los países del Tercer Mundo. Quijano (2000: 84-85) así lo expresa:

La democratización de las relaciones sociales cotidianas, requiere en todas partes que los unos y los otros, se reconozcan como de la misma naturaleza. La colonialidad del poder, la clasificación racial de la población hace, literalmente, imposible toda democratización real. Por eso, como lo muestra sin atenuantes la experiencia latinoamericana, el desarrollo de estados-nación en estos países sólo ha sido viable de modo parcial y precario. Si hay algo de incompleta biografía en estas tierras es, justamente, el Estado-nación. Y mientras la colonialidad no sea erradicada, ese proceso no podrá culminar...

En nuestras investigaciones la colonialidad del poder se torna evidente en varios casos. Por ejemplo, lo observamos en las propuestas de desarrollo rural, local y territorial, elaboradas a partir de visiones y prácticas de desarrollo endógeno provenientes de los países centrales y promovidos por el financiamiento internacional (asociado con su necesidad de aplicar rentablemente los ingentes fondos disponibles del capital financiero que circula por el mundo buscando opciones de inversión rentable).

Sin embargo, el análisis de la colonialidad del poder exige subrayar, conjuntamente, la cuestión del rol del estado en el sistema capitalista. Investigar la especificidad de la problemática latinoamericana y la debilidad del estado-nación, en estas latitudes, requiere relevar acciones, programas, políticas de los estados-nación que también dan cuenta de su vinculación con el sostenimiento del sistema capitalista en general. Es decir, tanto la colonialidad del poder como el rol que el *estado-nación* cumple en el sistema capitalista son discusiones y enfoques necesarios en el estudio sobre desarrollo, territorio y poder.

Para lo cual consideramos útil comenzar con la definición de estado aportada por O'Donnell (1977:2) y considerado como: "el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada... lo político como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación...". Y la *dominación* como "la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente contra su resistencia".¹⁵

¹⁵ Max Weber ([1922]2005: 43) señala: "Por dominación debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas." Lo cual queda más explicitado cuando sostiene: "Entendemos por 'dominación' un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta ('mandato') del 'dominador' o de los 'dominadores' influye sobre los actos de los otros (del 'dominado' o de los 'dominados'), de tal suerte que un grado socialmente relevante de estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato" (Weber: 699). Esta lúcida interpretación, fue enri-

Concepción que se enriquece con los aportes de Harvey (2006:84, cursiva nuestra) sobre el estado. Si bien Harvey parte de Marx y lo caracteriza como estado capitalista, como un *instrumento de dominación de clase* (porque el mismo se organiza para “sustentar la relación básica entre capital y trabajo”) luego señala que esta concepción da cuenta de un estado abstracto, teórico y que resultaría *muy arriesgado proyectar esta concepción a un análisis histórico sin las intermediaciones necesarias*. Todo caso concreto y particular requiere incorporar las complejidades de la vida y sociedad real, de lo contrario se corre el riesgo de elaborar una ficción, una entidad “autónoma y mística” (p. 89). Harvey afirma que: “los mecanismos de dominación de clase del Estado democrático burgués... son difusos y sutiles” (p. 86 –con referencias a Gramsci y Miliband). Esto es así porque los conflictos de intereses entre las fracciones del capital requieren que sean arbitrados para sostener el sistema en nombre del “bien común”, del mismo modo que el estado debe regular y preservar ciertas funciones mínimas (derechos de propiedad, movilidad, libertad, igualdad -p. 85) para cuidar al funcionamiento del modelo capitalista como un todo.

Por su parte, Foucault (2010:29) afirma que el poder político (está refiriéndose al estado) tiene el rol de reinscribir perpetuamente determinada relación de fuerza: “de inscribirla en las instituciones, en las desigualdades económicas, en el lenguaje, en fin, en los cuerpos de unos y otros”.¹⁶

De ahí que en el análisis del estado, de lo político y de la dominación -donde siempre está implícito el poder- se suceden múltiples contradicciones cuando se observan en un determinado momento y proceso histórico y en relación con una praxis de gestión particular asociada con el desarrollo y el territorio. Es en este marco, que las instituciones del estado funcionan como “actores públicos” cumpliendo diferentes, variados y contradictorios roles entre sí, conduciendo a estrategias y alianzas que configuran la acción “estatal”, “pública”, en nombre del interés general, del cual -al menos formalmente- el estado es garante (Thwaites Rey, 2004).

Desde esta perspectiva la *política pública* se constituye, como señalan Oszlak y O'Donnell (1995:112) en: “un conjunto de acciones y omisio-

quecida más recientemente con los aportes de Bourdieu quien considera que en el presente la dominación aparece cada vez de forma más impersonal y mediada por las instituciones. La visión de Bourdieu (2006, p. 51) de “modos de dominación” actualiza y complementa la de Max Weber.

¹⁶ Foucault hace estas afirmaciones en un clase dada el 7 de enero de 1976 y en el marco de un curso centrado sobre el análisis de la guerra, que entonces era el objeto de estudio de sus investigaciones sobre las relaciones de poder.

nes que manifiestan una determinada modalidad de intervención en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”.

Es tarea de la investigación social, precisamente, indagando a partir de estudios de caso, descubrir las articulaciones que ligan estas múltiples acciones contradictorias, revelar el discurso de verdad que las sostiene y, asimismo, ‘desenmascarar’ la red de relaciones de poder que entreteje este entramado de materialidad y simbolismos que configura el territorio.

Desarrollo: un eufemismo del poder a investigar...

Abordar el análisis de estas temáticas que refieren al desarrollo y al territorio en el marco de las políticas públicas, el estado, las relaciones de poder y dominación, conlleva a un verdadero desafío de indagación teórico-empírica para cualquier investigación académica en ciencias sociales que, además se esfuerce en subrayar la perspectiva latinoamericana.

En los apartados previos pusimos en discusión que lo que se denomina *desarrollo* (sea desde su acepción asociada con una política o visto como el resultado de una política) es en realidad un diseño, una propuesta o un hecho que no desalienta la polarización y la desigualdad que domina el panorama latinoamericano -aunque así se lo explicitesino que, por lo contrario, contribuye a generarla. Y que esto es posible porque se desenvuelve bajo prácticas veladas que ocultan el accionar del poder mientras se enuncian idealistas propuestas de gestión pública, que se constituyen en el discurso de verdad.

Es importante tener presente, como señala Sachs (1996: 5) que el desarrollo es “una percepción que moldea la realidad, un mito que conforta a las sociedades”. Por ello, constituye una tarea imprescindible dismantelar la estructura mental que gira en torno del desarrollo y que “impregna no sólo las declaraciones oficiales sino hasta el lenguaje de los movimientos de base” Sachs (1996: 5).

Entonces, se trata de introducirse en su esencia y entender que, en realidad *“desarrollo” es un eufemismo que oculta el poder que lo construye, que lo aplica y que lo difunde*. Desarrollo, más allá de su apariencia y de su descripción explícita o no, *expresa el poder* a través de un discurso de verdad que se construye para y por el poder.

Como tal, es un concepto socialmente engañoso, asociado con la confianza, el optimismo, la ilusión de futuro, pero cuyo trasfondo a veces se suele desconocer, otras se oculta. Y no siempre intencionalmente,

porque se trata de una modalidad de funcionamiento *institucionalizada* en la sociedad, en el sistema. En otras palabras, constituye una negación necesaria para alcanzar (a través de su aceptación, difusión y/o aplicación) objetivos, logros, resultados.

Sin duda, una mirada inquisidora y crítica del *desarrollo* pondría al descubierto sus variadas formas de *instituir y consolidar* la desigualdad social.¹⁷ Podría avanzarse más aún si buscamos revelar el *poder* que se mistifica tras toda propuesta de *desarrollo*, porque entonces podríamos comprender acabadamente el discurso de verdad que sustenta al *desarrollo*. Se trata, sin duda, de una tarea sumamente compleja, para la cual deberíamos comenzar por tener presente algunas de las advertencias de método sugeridas por Foucault.

En primer lugar, en cuanto a *cómo* analizar al poder:

... no considerar al poder como un fenómeno de dominación, macizo y homogéneo... debe analizarse como algo que circula, o mejor, como algo que sólo funciona en cadena... nunca está en las manos de algunos, nunca se apropia como una riqueza o un bien. ...*El poder se ejerce en red y, en ella, los individuos no sólo circulan, sino que están siempre en situación de sufrirlo y también de ejercerlo*... En otras palabras, el poder transita por los individuos, no se aplica a ellos. (Foucault, 2010:38, cursiva nuestra)

En segundo lugar, en relación con *dónde* descubrir el poder:

...no analizar el poder en el plano de la intención o la decisión, no procurar tomarlo por el lado interno, no plantear la cuestión (que yo creo laberíntica y sin salida) que consiste en decir: ¿quién tiene, entonces, el poder?, ¿qué tiene en la cabeza?, ¿qué busca quien tiene el poder?. Habría que estudiar el poder, al contrario, por el lado en que *su intención -si la hay- se inviste por completo dentro de prácticas reales y efectivas: estudiarlo, en cierto modo, por el lado de su cara externa, donde está en relación directa e inmediata con lo que podemos llamar, de manera muy provisoria, su objeto*, su blanco, su campo de aplicación; en otras palabras, donde se implanta y produce sus efectos reales. Por lo tanto, no preguntar: ¿por qué algunos quieren dominar?, ¿qué buscan?, ¿cuál es su estrategia de conjunto? Sino: ¿cómo pasan las cosas en el momento mismo, en el nivel, en el plano del mecanismo de sometimiento o en esos procesos continuos e ininterrumpidos que someten los cuerpos, dirigen los gestos, rigen los comportamientos? En otros términos, en vez de preguntarse cómo aparece el soberano en lo alto, procurar saber cómo se constituyen poco a poco, progresiva, real, materialmente los súbditos...(Foucault, 2010:37, cursiva nuestra).

Precisamente, por ello propone investigaciones particularizadas en los casos, en los territorios, donde el poder se desenvuelve a través de prácticas concretas. Allí el *desarrollo*, por ejemplo, se nos revelará

¹⁷ En Manzanal y Ponce (2013) aparecen diferentes trabajos y colaboraciones que se enmarcan en estas búsquedas.

desde su expresión más ligada con “la instancia material del sometimiento”.

En tercer lugar, en relación con *cómo* hacerlo, subrayando que no se trata de una especie de *deducción* del poder que se inicie en la cúspide, en el centro y analice hasta donde continúa hacia abajo, sino que refiere más a un método inductivo, partiendo desde sus expresiones más específicas y particulares. Se trata de:

...un *análisis ascendente del poder*, vale decir, partir de los mecanismos infinitesimales, que tienen su propia historia, su propio trayecto, su propia técnica y táctica, y ver después cómo esos mecanismos de poder, que tienen por lo tanto su solidez y, en cierto modo, su tecnología propia, fueron y son aún investidos, colonizados, utilizados, modificados, transformados, desplazados, extendidos, etcétera, por unos mecanismos cada vez más generales y unas formas de dominación global. No es ésta la que se pluraliza y repercute hasta abajo. *Creo que hay que analizar la manera en que, en los niveles más bajos, actúan los fenómenos, las técnicas, los procedimientos de poder...* (Foucault, 2010:39, cursiva nuestra).

Esta cuestión, difícil y posiblemente contradictoria, entre los relevamientos más concretos y particulares y las interpretaciones más generales, lo advierte aún con mayor especificidad cuando dice:

...bien puede suceder que *las grandes maquinarias del poder estén acompañadas por producciones ideológicas*. Sin duda hubo, por ejemplo, una ideología de la educación, una ideología del poder monárquico, una ideología de la democracia parlamentaria, etcétera. Pero en la base, en el punto de remate de las redes de poder, no creo que lo que se forme sean ideologías. *Es mucho menos y me parece mucho más*. Son instrumentos efectivos de formación y acumulación del saber, métodos de observación, técnicas de registro, procedimientos de investigación y búsqueda, aparatos de verificación. Es decir que el *poder, cuando se ejerce en sus mecanismos finos, no puede hacerlo sin la formación, la organización y la puesta en circulación de un saber o, mejor, de aparatos de saber* que no son acompañamientos o edificios ideológicos. Foucault (2010:41, cursiva nuestra)

De este modo, partiendo de la base, de sus múltiples expresiones en ámbitos espaciales seguramente podremos alcanzar explicaciones y generalizaciones que nos expliquen el *desarrollo*, que de otro modo quedarían ocultas o enmascaradas. Precisamente, de eso se trata cuando investigamos estas problemáticas a partir de estudios de caso, que nos revelan los mecanismos infinitesimales que conforman el poder y explican el *desarrollo y la desigualdad que lleva implícita*.

Creemos que en AL la aceptación y permanencia de un modelo de desarrollo que se define como el más desigual del planeta (CEPAL, 2010) está en buena medida ligada con valores subjetivos y simbólicos que transmite el discurso asociado con el *desarrollo*: una parte mayori-

taria de la sociedad latinoamericana vive esperanzada por un nuevo, carismático y también energizante discurso sobre *desarrollo*, que siempre promete un nuevo modo de enfrentar la desigualdad y vulnerabilidad social. Al respecto nos preguntamos si es que:

¿la cultura se ha estructurado simbióticamente en torno de la creencia acerca de la potencialidad de las políticas de desarrollo para transformar la realidad latinoamericana? De ser así, estamos ante un paradigma que ha permeado e impregnado cual dogma y masivamente la conciencia social. Y ello explica el mantenimiento y la renovación de la confianza y de la esperanza hacia un futuro mejor (siempre alejado, siempre más allá) y con potencialidad para cambiar tantas inequidades. (Manzanal, 2013: 41)

Es por todo lo señalado que creemos que el tan mentado tema del *desarrollo* tiene que ser *destronado*, porque su fuerza de convencimiento se renueva al punto de aceptar la desigualdad que domina el panorama latinoamericano y de este modo *perpetuarla*.

Bibliografía

- Benko, G. y Lipietz, A. (1994). *Las regiones que ganan*, Alfons el Magnanim, ISBN84-7822-143-3, Valencia, 400 p.
- Bourdieu, Pierre ([1999] 2006). *Intelectuales, política y poder*, Eudeba, Buenos Aires, 270 p.
- Bourdieu, Pierre (2006), "Los modos de dominación", en Bourdieu, P. (2006), *Campo del Poder y Reproducción Social*, Ferreyra Editor, Córdoba.
- CEPAL (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, ONU.
- Escobar, Arturo. (2005), "El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social", en Daniel Mato (Coord.) *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Facultad e Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 17-31.
- Esteve, Gustavo (1996), "Desarrollo" en Sachs, W. (edit.) *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Perú.
- Falletti, T. (2006), "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada", en *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales* 183: pp. 317-352.
- Foucault, Michel (2010), *Defender la sociedad*. Fondo de Cultura Económica, 1ª ed 5ª reimp. Buenos Aires, 288 p.
- Haesbaert, R. (2006), *O mito da desterritorialização: do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade*. Bertrand, Rio de Janeiro, Brasil.
- Harvey, David (2006). *A Produção capitalista do espaço*, Annablume Editora, São Paulo.
- Harvey, David (1998), La condición de la posmodernidad. Investigación sobre

- los orígenes del cambio cultural, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Lefebvre, H. (2005). *The production of space*, Blackwell Publishing. Oxford, UK.
- Lopes de Souza, M. (1995), "O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento", en De Castro, I.; P. da Costa Gómez y R. Lobato Correa, *Geografia: conceitos e temas*, Bertrand Edit., Rio de Janeiro.
- Manzanal, Mabel (2013), "Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual?", en Manzanal, M y Ponce, M., *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Ed. CICCUS, Buenos Aires, pp. 17- 49 (320 p.).
- Manzanal, Mabel (2010), "Desarrollo, Poder y Dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina ", en Manzanal, M. y Villarreal, F. (Org.) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*. CICCUS, Buenos Aires, pp. 17- 44 (270 p.).
- Manzanal, Mabel (2007), "Territorio, Poder e Instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio", en Manzanal M., Arzeno M. y Nussbaumer, B. (Comp.), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*. Ed. CICCUS, Buenos Aires, pp. 15-50 (284).
- Manzanal, Mabel y Ponce, Mariana (Org.), *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*, CICCUS, Buenos Aires, 320 p.
- O'Donnell, Guillermo (1977), "Apuntes para una teoría del Estado". *Documentos CEDES- CLACSO* 9, Buenos Aires.
- Osizlak, Oscar y O' Donnell, Guillermo (1995), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Redes*, Vol. 2, 4, Universidad Nacional de Quilmes Argentina. pp. 99-128.
- Portes, Alejandro (2006), "Institutions and Development: a conceptual reanalysis". *Populations and Development Review* 32 (2), junio, pp. 233-262.
- Quijano, Anibal (2000), "El fantasma del desarrollo en América Latina, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 6, 2 (mayo-agosto), pp. 73-90.
- Sachs, W. (edit.) (1996), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Perú.
- Sack, R. D. (1986), *Human Territoriality: its theory and history*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Santos, Milton (1996), *De la Totalidad al Lugar*, Oikos-Tau, Barcelona, 167 p.
- Sassen, S. (2007), *Una sociología de la globalización*, Katz Editores, Buenos Aires.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2006), "Desarrollo territorial rural", en Bengoa, J. (ed.), *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, RIMISP-Catalonia, Santiago de Chile, pp. 45-83.
- Sen, Amartya (2004), *Nuevo examen de la Desigualdad*, Alianza Edit., Madrid.

Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y Libertad*, Planeta, Barcelona.

Soja, Edward W. (1993), *Geografías Pós-Modernas. A reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro.

Thwaites Rey, Mabel (2004), *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, Prometeo Libros, Buenos Aires. 116 p.

Touraine, A. (2006). *Un nuevo paradigma. Para comprender el mundo de hoy*. Paidós, Estado y Sociedad 135, Buenos Aires.

Weber, Max ([1922]2005), *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.

Movimiento social rural y políticas públicas

El caso del Foro de Agricultura Familiar en Santiago del Estero

*Rubén Eduardo de Dios **
*Marta Gutiérrez***

El año 2014 ha sido declarado por las Naciones Unidas Año Internacional de la Agricultura Familiar, como una forma de llamar la atención sobre un actor social y económico habitualmente relegado en la consideración pública. Esto ocurre especialmente en la Argentina cuando se habla del “campo” como si fuera una entidad cosificada y uniforme. Nada más lejos de la realidad. La mayoría de los productores de nuestro país son agricultores familiares, incluyendo a campesinos y comunidades indígenas. Sin embargo, ninguna de las organizaciones gremiales que integran la “mesa de enlace” los representa en sus demandas e intereses específicos.

La investigación se propone realizar un aporte al (re)conocimiento que se tiene de la agricultura familiar y, en especial, de las formas organizativas que se ha dado en su historia más reciente. Particularmente abordaremos el caso del Foro Provincial de Agricultura Familiar (FOPAF) para la provincia de Santiago del Estero, que a su vez integra el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF), que actualmente alcanza una cobertura de 180.000 familias asociadas con más de 900 organizaciones distribuidas en todas las regiones del país.

Palabras clave: Movimiento social - Agricultura familiar - Políticas públicas

* Licenciado en Sociología y Magister en Desarrollo Económico Local. Profesor Adjunto de Sociología Rural en la Facultad de Humanidades y de Extensión Rural en la Facultad de Ciencias Forestales, ambas pertenecientes a la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Investigador integrante del INDES (Instituto para el Desarrollo Económico Social).

** Licenciada en Sociología y Magister en Desarrollo Económico Local. Técnica de la Subsecretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura de la Nación. Delegación Santiago del Estero.

The Case of the Family Agriculture Forum in Santiago del Estero

The year 2014 has been declared by the United Nations as the International Year of Family Agriculture as a way to draw attention over a social and economic agent often set aside in public consideration. This is especially the case in Argentina when the "land" is discussed as if it were an objectified, uniform entity. Nothing further from the truth. Most producers in our country are family farmworkers, including peasants and indigenous communities. However, none of the unions that make up the "mesa the enlace" ("link table") represents them when it comes to their specific demands and interests.

The investigation aims to make a contribution to the knowledge and recognition of family agriculture, and specially of the organizational ways that have taken place in its most recent history. We will take on, in particular, the case of the Provincial Forum for Family Agriculture (FOPAF) for the province of Santiago del Estero, which, in turn, is a part of the National Forum for Family Agriculture (FONAP), which currently covers up to 180.000 associated families with over 900 organizations distributed in all regions of the country.

Keywords: Social movement - Family agriculture - Public policies

Fecha de recepción: febrero de 2014

Fecha de aceptación: marzo de 2014

Introducción

El año 2014 ha sido declarado por las Naciones Unidas como el Año Internacional de la Agricultura Familiar, con el objetivo de aumentar la visibilidad de la agricultura a pequeña escala al centrar la atención mundial sobre su importante papel en la mitigación del hambre y la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición, la gestión de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. También se pretende reposicionar a la agricultura familiar en el centro de las políticas agrícolas, ambientales y sociales en las agendas nacionales, identificando las oportunidades para promover un cambio hacia un desarrollo más equitativo y equilibrado.

Sin embargo, este sector de la estructura agraria ha tenido, y sigue teniendo muy poco reconocimiento y visibilidad en la Argentina. Precisamente nuestra investigación se propone ampliar el (re)conocimiento que se tiene del sector y, en especial, de las formas organizativas que se ha dado en su historia más reciente. Particularmente abordaremos el caso del Foro Provincial de Agricultura Familiar (FOPAF) para la provincia de Santiago del Estero, que a su vez integra el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF).

El FONAF nació hacia fines de 2005 nucleando a un amplio conjunto de organizaciones de campesinos, indígenas y agricultores familiares de todo el país. Según sus propias estimaciones ha logrado actualmente una presencia en las cinco regiones, alcanzando una cobertura de 180.000 familias asociadas con más de 900 organizaciones¹. En 2012 se constituyó formalmente como una entidad de segundo grado con el nombre de Federación de Organizaciones Nucleadas en la Agricultura Familiar.

La otra organización importante de alcance nacional y representativa de estos sectores de la estructura agraria es el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) que nació en 2003, nucleando según sus propias estimaciones a 20.000 familias campesinas e indígenas de diferentes territorios del país². En 2013, el MNCI asumió la Secretaría Operativa de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC) y de Vía Campesina.³

El número total de familias pertenecientes al sector campesino, indígena y de la agricultura familiar en el país es materia de controversia, ya que depende de la forma de definir a este sujeto social y especialmente de la falta de información censal actualizada y precisa. Una aproximación lo constituye el estudio de Obschatko, et. al (2007:49), que sobre la base de los últimos datos disponibles, correspondientes al Censo Nacional Agropecuario 2002, llega a estimar en 218.868 las explotaciones agropecuarias, con y sin límites definidos, correspondientes a pequeños productores agropecuarios en la Argentina. Otra esti-

¹ Fuente: <http://www.fonaf.com.ar>.

² Según el propio MNCI su representación comprende al MOCASE Vía Campesina de Santiago del Estero, la Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra UST del sur de San Juan y Mendoza; el MNCI de Buenos Aires, Encuentro Calchaquí de Salta, el Movimiento Campesino de Córdoba, la Mesa Campesina del Norte Neuquino y la Red Puna de Jujuy (Fuentes www.mnci.org.ar y Susana Rosales de APENOC).

³ Fuente: www.agenciapacourondo.com.ar.

mación, también sobre la base del CNA 2002 entiende que la agricultura familiar representa el 75,3%, es decir 251.116 establecimientos familiares, de un total de 333.504 explotaciones para todo el país (Manzanal y Schneider, 2011).

A pesar de sus diferencias en cuanto a objetivos, integración y estrategias de lucha, el MNCL y el FONAF, hacia fines del año 2011 coincidieron, junto con otras organizaciones más pequeñas como el Frente Nacional Campesino, el Movimiento Campesino de Liberación (MCL) y la Mesa de Buenos Aires, en la presentación de un proyecto de ley en la Cámara de Diputados de la Nación tendiente a frenar los desalojos que afectan a las comunidades campesinas, indígenas y de agricultores familiares en todo el país.

El FOPAF en la provincia de Santiago del Estero nació en 2006, llegando a nuclear hacia fines de 2012, según sus propias estimaciones, unas 145 organizaciones campesinas, indígenas y de la agricultura familiar, con un total aproximado de 8.000 familias distribuidas en la casi totalidad de los departamentos de la provincia.⁴

En particular nos interesa abordar la comprensión del tipo de vínculo y la profundidad que se ha establecido entre el FONAF (y su expresión local que es el FOPAF) y el aparato estatal nacional y provincial; así como los cambios que se han ido produciendo en esa relación desde sus inicios hasta fines de 2012.

Nos plantearemos algunos interrogantes teóricos vinculados con la definición de los movimientos sociales y con la autonomía respecto del Estado como rasgo constitutivo de dichos movimientos. Preguntas como: ¿El FONAF y su expresión local el FOPAF pueden ser considerados movimientos sociales rurales o son alguna otra cosa, todavía no suficientemente comprendida por la teoría disponible?; o ¿la autonomía respecto del Estado es un rasgo constitutivo de los movimientos sociales, de tal manera que su pérdida relativa conlleva la desaparición de los movimientos sociales como tales?

También nos interesa reflejar lo mejor posible la percepción y valoración que los propios dirigentes del FONAF y del FOPAF tienen acerca de la relación establecida con el aparato estatal, así como de su potencialidad en términos de acceso a mayores niveles de participación en el diseño y aplicación de las políticas públicas orientadas a la resolución de sus demandas y reivindicaciones históricas.

Por último, ensayaremos alguna hipótesis sobre el sentido que el gobierno nacional y en especial el gobierno provincial de Santiago del Estero fueron atribuyendo a la relación establecida con el FOPAF, a partir de la evidencia empírica encontrada desde 2006 hasta el presente.

En relación con la metodología empleada, hemos privilegiado la observación directa del funcionamiento (reuniones, asambleas, mesas o espacios de articulación) y de alguna de las actividades desplegadas por el FONAF y el FOPAF (movilizaciones, gestiones, participación política); así como la realización de entrevistas en profundidad a varios de sus principales dirigentes. También apelamos a registros periodísticos, documentos y actas de reuniones, entrevistas a técnicos extensionistas y funcionarios del gobierno provincial y nacional. El

⁴ Fuente: Acta de reunión de la Mesa Ejecutiva del FOPAF

trabajo de campo fue desarrollado en los años 2012 y 2013.

En la primera parte del texto se presentará una breve y seguramente incompleta reconstrucción histórica de algunos antecedentes que en parte explican y permiten comprender el surgimiento del FONAF y, en particular, la aparición del FOPAF en Santiago del Estero.

Antecedentes del Foro Nacional de Agricultura Familiar

Con la recuperación de la democracia en 1983 y el inicio de un largo ciclo de vigencia del estado de derecho, en el Nordeste y Noroeste argentinos fueron emergiendo diferentes expresiones organizativas del movimiento rural. En algunos casos se trata de organizaciones como el Movimiento Agrario Misionero (MAM), el Movimiento Campesino de Formosa (MOCAFOR) y la Unión de Campesinos Poriajhú del Chaco, que recuperan y recrean la experiencia de la Ligas Agrarias que habían logrado, hacia principios de los años '70, un lugar en la agenda política nacional, hasta su desarticulación a sangre y fuego por la dictadura militar de 1976 (Ferrara, 1973 y 2007; Roze, 1993).

En otros, se trata de nuevas experiencias organizativas como por ejemplo la Unión de Pequeños Productores del Chaco (UNPEPROCH), la Asociación de Pequeños Productores del Chaco (APEPECH), la Unión de Pequeños Productores del Salado Norte y la Organización Campesina Copo, Alberdi, Pellegrini en Santiago del Estero (OCCAP) (Benencia, 2001; De Dios, 2004).

Estas organizaciones de base territorial fueron apoyadas o promovidas en muchos casos por las pastorales sociales de la iglesia católica y/o por una variedad de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)⁵ de Promoción y Desarrollo Rural (Cowan Ros, 2000). Los equipos técnicos y promocionales de estas ONGs actuaron como “mediadores sociales” entre el contexto más amplio (nacional o provincial) y los territorios locales, logrando articular en muchos casos dos universos distintos de significación: uno donde predomina la lógica burocrática de la formulación de proyectos para la obtención de recursos externos, ya sea que provengan de los planes y programas del Estado, o que se originen en las Agencias de Cooperación Internacional; y otro donde predominan las dinámicas y las redes informales de asociación comunitaria para la resolución de los problemas y urgencias de la sobrevivencia (Nussbaumer y Cowan Ros, 2011).

Quizá uno de los movimientos agrarios más importantes y también de los más estudiados ha sido el Movimiento Campesino de la provincia de Santiago del Estero (MOCASE). Su aparición en el año 1990 no se vincula con la historia previa de las Ligas Agrarias, sino más bien con la mencionada acción promocional de las ONGs y de la pastoral social del Obispado de Añatuya por una parte y, por otra, con el extraordinario avance de la frontera agropecuaria y la consi-

⁵ Por nombrar algunas ONGs entre las más conocidas: INCUPO en el norte de Santa Fe, Chaco, Corrientes y Formosa; Fundapaz en el norte de Santa Fe, Santiago del Estero y Salta; BePe en Catamarca; Cenepp en Santiago del Estero; OCLADE, MINK'A y Red Puna en Jujuy; INDES y CIPES en Chaco y Corrientes; CADIF en Tucumán y Jujuy; Serdep en Tucumán.

guiente presión para desplazar a los campesinos e indígenas de sus tierras ancestrales, con la intención de ponerlas bajo un régimen de producción capitalista. El MOCASE llegó a conformarse con el tiempo en un sujeto sociopolítico capaz de resistir y enfrentar dicho avance, aunque con modestos resultados en términos de contención efectiva (Dargolz, 1997; Colectivo Situaciones, 2001; Barbeta y Lapegna, 2002; De Dios, 2003; Agosto et al, 2004; Durand, 2005 y 2006; Jara, 2012).

En general, estas organizaciones campesinas e indígenas que emergen en el norte argentino durante los años '90 se aproximan al concepto de los nuevos movimientos sociales, en tanto que plantean demandas y reivindican sus derechos, especialmente el derecho a la tierra y a una vida digna, en forma sostenida en el tiempo y en relación directa o indirecta con el Estado. Además lo hacen de una manera pública, contenciosa y disruptiva respecto del orden social preexistente que pretenden transformar. También logran recrear la identidad campesina e indígena, ya no como una identidad estigmatizada, sino como identidad reconocida y valorada. Para ello desplegaron una estrategia de lucha mediante un conjunto o repertorio de acciones colectivas, la mayoría de las veces por fuera del sistema institucional establecido, con el propósito de lograr visibilidad como sector y una respuesta política a sus demandas concretas.

La respuesta estatal, tanto en el nivel nacional como provincial siguió dos líneas maestras. Una primera línea se resume en las políticas focalizadas de contención de la pobreza, a través de la ejecución de un arsenal de planes y programas diseñados especialmente para los "pobres del campo" (Carballo, 2009). En la práctica, estos programas operaron como un instrumento de exclusión antes que de inclusión. Los recursos puestos en juego fueron escasos y la cobertura absolutamente restringida en relación con la creciente demanda de inclusión. En promedio no lograron constituir "una estrategia de desarrollo rural que se convierta en una política del Estado nacional" (Soverna, 2008:10). No obstante, aunque con resultados magros en términos de mejoramiento de las condiciones de vida, los pequeños productores, en muchos casos aprovecharon los recursos obtenidos para consolidar internamente sus organizaciones, aumentando de este modo su capital social.

Una segunda línea maestra fue el desconocimiento de las demandas y la invisibilización del sector, incluyendo el espionaje, la represión y la persecución política. Por ejemplo, el MOCASE fue una de las organizaciones gremiales más vigiladas en los años '90 en Santiago del Estero, ya que fue "tachada de subversiva" porque pedía tierras y "por su connotación marxista, zurda o de protesta" (testimonio de un espía arrepentido: Diario *El Liberal* 19/5/2000).

El primer intento de los años '90 por generar un espacio de encuentro y articulación entre las diversas expresiones del movimiento rural en el plano nacional, lo constituye la formación de una "Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares", que empieza a gestarse en Rosario el 9 de noviembre de 1995. Esta Mesa hacia 2001 estará integrada por una amplia diversidad de organizaciones⁶, mantendrá una postura de constantes demandas y reclamos

⁶ Integraban la Mesa: Buenos Aires: Asociación Civil Parque Pereyra Iraola, Asociación de Productores Familiares de Florencio Varela, Asociación de Productores Agropecuarios de Punta

frente a las políticas neoliberales de los años '90 y participará activamente de la protesta del 8 de setiembre de 1998 en la Plaza de Mayo, convocada conjuntamente por la FAA y por la CTA (Grupo de Estudios Rurales UBA, 1998).

Algunas organizaciones que venían participando de la Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares, impulsaron en 2003 la creación del Movimiento Campesino Indígena (MNCI), con la pretensión de articular una representación del sector en el nivel nacional y con un planteo discursivo de autonomía absoluta respecto del Estado.

Otro conjunto importante de organizaciones de la Mesa seguirá un rumbo distinto, hasta conformar el Foro Nacional de Agricultura Familiar FONAF, que fue reconocido oficialmente por la SAGPyA mediante la Resolución 132/06 en marzo de 2006.

Estas organizaciones participaron previamente del Congreso Nacional y Latinoamericano sobre Usos y Tenencia de la Tierra, celebrado en junio de 2004 donde la FAA convocó a unas 500 agrupaciones campesinas e indígenas de todo el país y a delegaciones de productores familiares del Brasil, Uruguay, Paraguay, Perú, Colombia, Bolivia y Chile⁷. Allí se debatió sobre el uso y la tenencia concentrada de la tierra y sobre el proceso de cambio en la estructura agraria sintetizado en la demanda “por una agricultura con agricultores”. Eduardo Buzzi, presidente de FAA, cerró el Congreso con el compromiso de la entidad federada de trabajar junto con otras organizaciones como la Federación de Tierra y Vivienda (se encontraba en el acto su líder Luis D'Elía) y con otros movimientos sociales rurales, para “avanzar en la reforma agraria integral (....) y crear un gran movimiento nacional por la tierra, que sea parte de un movimiento político social y cultural para la construcción de una alternativa distinta en la Argentina” (Federación Agraria Argentina, 2005:392-393).

En continuidad con este proceso, la FAA crea en su estructura institucional un Departamento de Desarrollo Rural, cuyo equipo técnico impulsará la conformación del Foro de Agricultura Nacional (FONAF) en Buenos Aires hacia fines del año 2005 con la presencia de más de cien organizaciones campesinas, de los pueblos indígenas y de los agricultores familiares de todo el país.

En el año 2006, el FONAF elabora un documento de carácter fundacional donde define a la agricultura familiar como una “forma de vida” y “una cuestión cultural”, que tiene como principal objetivo la “reproducción social de la familia en condiciones dignas”, donde la gestión de la unidad productiva y las inversio-

Indio. Chaco: Unión de Pequeños Productores Chaqueños (UNPEPROCH), Asociación de Pequeños Productores del Chaco (APEPECH), Coordinadora de El Tacuruza en Quitilipi. Córdoba: Asociación de Productores del Noroeste de Córdoba (APENOC). Corrientes: Asociación Provincial de Pequeños Productores de Corrientes (APPPC), Federación de Asociaciones y Cooperativas de Productores Familiares (FAC). Formosa: Movimiento Campesino de Formosa. (MCF). Jujuy: Red Puna (con 24 organizaciones adheridas). La Rioja: Cámara Riojana de Productores Agrícolas (CARPA). Misiones: Red de Agricultura Orgánica de Misiones (RAOM), Movimiento Agrario de Misiones (MAM), Asociación de Familias Agroforestales Minifundistas de Misiones (AFAMM). Neuquén: Asociación de Crianceros Unidos (ACU) Zapala. San Juan: Federación de Cooperativas Agrícolas Limitadas (FECOAGRO). Santiago del Estero: MOCASE. Tucumán: Unión de Cañeros Independientes de Tucumán (UCIT).

⁷ El último Congreso sobre esta temática se había realizado en el año '67, convocado por la Confederación General del Trabajo.

nes en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias (Documento del FONAF, 2006: 9).

El término agricultor familiar engloba “distintos conceptos que se han usado o se usan en diferentes momentos, como son: pequeño productor, minifundista, campesino, chacarero, colono, productor familiar, y en nuestro caso también los campesinos sin tierra, los trabajadores rurales y las comunidades de pueblos originarios” (Documento del FONAF, 2006: 11)⁸.

El FONAF se plantea como objetivos estratégicos el impulso a una reforma agraria integral, el logro de una mayor visibilidad de la agricultura familiar, la formulación de políticas públicas diferenciadas respecto de los otros actores de la estructura agraria, y el fortalecimiento de las propias organizaciones de base constitutivas del sector.

También demanda la creación de “un espacio institucional jerarquizado, estable y autónomo, que supere la figura limitada de los programas como instrumentos de política para el sector (...) y con jerarquía no menor a una Subsecretaría de Estado” (Documento del FONAF, 2006: 8).

En síntesis, para explicar el origen del FONAF se debería tener presente por lo menos la confluencia de tres procesos.

El primero es el encuentro de una diversidad de organizaciones campesinas e indígenas que desde 1995 intentaron gestar un espacio de articulación que dieron en llamar Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares, algunas de las cuales representaron una continuidad histórica con la experiencia de las Ligas Agrarias, y otras surgieron como nuevos movimientos sociales en el contexto de los años '90, caracterizado por la retirada del Estado y por el despliegue de una acción promocional por parte de diversas ONGs e Iglesias.

El segundo es la creciente disminución de la tradicional base social de sustentación de la FAA, y su consecuente interés por ampliar su influencia en el sector campesino e indígena, para lo cual crea en su estructura el Departamento de Desarrollo Rural que actuó como apoyo técnico y como decido impulsor del FONAF.

Finalmente, el tercero se inicia con el cambio en el contexto político nacional a partir de la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, lo cual representó una

⁸ Esta amplitud de criterios también se refleja en la propuesta de distinción entre cinco categorías de agricultores familiares: los de subsistencia, los de reproducción simple, los de reproducción ampliada con bajo nivel de capitalización, los de reproducción ampliada con nivel medio de capitalización, y los capitalizados con capacidad de reproducción y crecimiento. Para asignar a los productores en cada categoría se combinan las siguientes variables: el destino de la producción (mercado y/o autoconsumo), el porcentaje de ingresos extraprediales sobre el total de ingresos familiares, el ingreso neto mensual, el lugar de residencia y la utilización o no de mano de obra complementaria a la mano de obra familiar. Lo que debe permanecer constante es la utilización de mano de obra familiar para la explotación y el lugar de residencia, que debe ser el propio predio, la microregión o el territorio de pertenencia (Documento del FONAF, 2006).

posibilidad de construcción de su reconocimiento y de cierta apertura a las históricas demandas del sector en el ámbito de la Cancillería y de la SAGPyA. La novedad política respecto de los gobiernos anteriores, es que se descarta a la represión como la principal o la única manera de respuesta posible ante las demandas de los movimientos sociales rurales y se comienzan a abrir canales de diálogo y de cierto reconocimiento institucional.

La autonomía de los movimientos sociales como debate

En el origen del Foro Provincial de la Agricultura Familiar de Santiago del Estero (FOPAF) pueden identificarse por lo menos dos procesos confluyentes.

Por un lado el surgimiento de una diversidad de organizaciones campesinas e indígenas en los años '90, con el apoyo técnico y promocional de un conjunto de ONGs de desarrollo rural y del Obispado de Añatuya a través de lo que dio en llamarse "Proyecto del Salado", y con el apoyo económico de diversas Agencias de Cooperación Internacional como por ejemplo Cebemo de Holanda, Misereor, Adveniat y Pan para el Mundo de Alemania. Muchas de estas organizaciones, aunque no todas, se nuclearon en el MOCASE, que hasta el año 2001 mantuvo una única conducción, para dividirse posteriormente en dos fracciones: el MOCASE Histórico y el MOCASE Vía Campesina (De Dios, 2010).

Por otro lado la implementación desde 1993 del Programa Social Agropecuario⁹ en la provincia, dependiente del gobierno nacional, dio lugar a la gestación de una cantidad importante de "grupos beneficiarios" de pequeños productores, que no estaban integrados a alguna organización zonal o provincial como el MOCASE.

El 8 de agosto de 2006, y luego de un conflicto interno ocurrido en el PSA provocado por un cambio en la conducción del Programa, unos 50 representantes de estos "grupos independientes" y del MOCASE Histórico decidieron conformar lo que en principio se llamó "Mesa Provincial de la Agricultura Familiar", y que luego tomó el nombre de Foro Provincial de Agricultura Familiar, adherido al FONAF.¹⁰

Desde su origen, la Mesa establece una estrecha relación con el PSA, que a su vez la apoya decididamente para, por ejemplo, facilitar el lugar de reunión de los dirigentes, cubrir los gastos que ocasiona su regular funcionamiento y, como veremos más adelante, para incorporar representantes de la Mesa en el ámbito de decisión institucional sobre el destino de los recursos manejados por el Programa.

Es decir que el FOPAF nace con un decidido apoyo estatal y entre sus objetivos fundacionales expresa con claridad la necesidad de "articular con el gobier-

⁹ El PSA quedó posteriormente en el ámbito institucional de la Subsecretaría de Agricultura Familiar dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

¹⁰ En ese primer momento la Mesa estaba integrada por 11 organizaciones zonales pertenecientes al MOCASE Histórico, 14 organizaciones no alineadas al MOCASE (cooperativas y organizaciones con y sin personería jurídica), 6 representantes departamentales y 5 grupos de productores independientes.

no nacional y provincial” para plantear sus demandas y reivindicaciones, con la expectativa de “ser escuchados”.

Para algunos analistas, el FONAF y por añadidura su referente provincial el FOPAF, no serían espacios de una “genuina” representación del sector campesino e indígena (Manzanal y González, 2010: 31). Estarían “demasiado ligados con la iniciativa y al accionar del gobierno nacional”, lo que podría “inhibir su independencia, comprometiendo sus futuras demandas y acciones”. Por lo tanto “parecería estar faltando ámbitos de agrupación consolidados y autónomos del accionar público, que den a estas organizaciones fuerza y voz para posicionarse con poder político y representación legítima en el contexto político nacional” (Manzanal y Schneider, 2012:20-21).

Esta perspectiva analítica parece situarse en la corriente interpretativa que sostiene que cualquier aproximación a la gestión estatal, no importa cuál sea el modelo político o el contexto histórico, solo puede acarrearles a los movimientos sociales la desmovilización y la pérdida del sentido de búsqueda de cambios profundos en el sistema político y socioeconómico. Les espera la pérdida de su identidad como sujeto sociopolítico, convirtiéndose en correas de transmisión de políticas que no apuntan a cambios sustantivos, sino tan solo a la integración, el disciplinamiento y la cooptación (Svampa, 2008).

Subyace la idea de que la lucha de los movimientos por cambiar el orden social no debería ser una lucha centrada sobre la toma del poder del Estado, sino un esfuerzo por desarrollar otras formas del “poder hacer” o de “antipoder”. En consecuencia, los movimientos sociales que aspiran al poder del Estado, corren el peligro de desactivar su componente de protesta, de burocratizarse, de ampliar la separación entre sus líderes y sus bases, y finalmente de producir una desilusión. Por eso habría que pensar en la lucha por el cambio social en términos de construir otras formas de hacer las cosas, en términos de la construcción de una sociedad alternativa, que al autocrearse, dispondría de total autodeterminación. Se concibe al Estado como un instrumento de opresión y a los movimientos sociales como portadores de emancipación. Este enfoque hace una asociación virtuosa entre autonomía y “genuina” representación de los sectores subalternos de la sociedad (Holloway, 2002; Zibechi, 2008).

Los movimientos sociales simplemente deberían conservar su tono disruptivo y confrontativo permanente en relación con el Estado, buscando colocar en la agenda política aquellos temas que les preocupan y que les dan sentido. A su vez, esto les permitiría conservar su libertad y capacidad de crítica frente a los desvíos, ineficiencias, lentitud en la aplicación concreta de aquellas políticas públicas que pretenden contemplar sus reivindicaciones. La protesta y la movilización mantendrían centralidad en su potencial repertorio de acciones colectivas.

En esta perspectiva analítica, es probable que el FONAF y el FOPAF de Santiago del Estero no califiquen como movimientos sociales. En cambio, el MNCI o el MOCASE Vía Campesina serían auténticos o genuinos movimientos sociales, por el hecho de definirse como autónomos y mantener (en apariencia) un permanente tono confrontativo ante el Estado.

Los propios dirigentes del MNCI no ahorran críticas hacia los dirigentes del FONAF, ya que entienden que la burocracia estatal “los conduce y manipula” y que solo está interesada en “manejar el dinero de los programas con financiamiento internacional para construir un interlocutor campesino al que pudieran manejar a su antojo”. Desde su perspectiva entienden que el FONAF “no es una genuina representación de las diversas voces de la agricultura familiar y campesina, ni cumple un rol institucional transparente donde las organizaciones puedan participar libremente”¹¹

Desde una perspectiva analítica diferente, el Estado no sería un instrumento de dominación ya cristalizado por definición, sino un campo en disputa entre distintos proyectos políticos, donde aparecen fuerzas contradictorias con las demandas que plantean los movimientos sociales, pero donde a su vez, es posible acumular poder en la dirección de algún proyecto político emancipador.

El desafío actual para los movimientos sociales en Latinoamérica es superar la etapa de resistencia y “profundizar los procesos colectivos de articulación y construcción de poder propio en simultánea transformación de los espacios gubernamentales e instituciones del Estado, profundizando la disputa integral con el poder hegemónico del capital (...) asumiéndose como protagonistas en disputa con lo viejo y constructores de lo nuevo” (Rauber, 2012, 207-208)

En este caso, los movimientos sociales tienen ante sí el desafío de mantener un equilibrio, siempre difícil, entre institucionalización y autonomía, entre la posibilidad de un mayor involucramiento con el aparato estatal y el no abandono de sus reivindicaciones y de las luchas que le dieron origen. La autonomía sería siempre relativa y dependerá de la capacidad del movimiento y en especial de sus dirigentes, de sostener su propio proyecto político cuando excede, contradice o se diferencia del proyecto político del gobierno de turno (Cortes, 2010).

No se pretende encorsetar a los movimientos sociales en un determinado tipo de relación (autonomía absoluta) con el Estado, alejada de la cual perderían su razón de ser, sino que se reconoce su capacidad de elección y de agencia para sostener demandas y reivindicaciones. En otras palabras, el acercamiento o articulación con alguna gestión política concreta, no necesariamente se transforma en la desmovilización o en la pérdida o transformación de la identidad del movimiento social como sujeto sociopolítico.

Nuestra mirada teórica se acerca más a esta segunda perspectiva. Los cambios producidos en el contexto político latinoamericano, con la aparición de gobiernos de corte reformista o incluso con la pretensión de construir nuevas formas de socialismo, supone una novedosa situación que interpela a los movimientos sociales y les plantea la posibilidad de que sus demandas sean incorporadas efectivamente en un proyecto político emancipador. En este sentido, la estrategia a seguir por los movimientos se complejiza, ya que no alcanzaría con sostener la autonomía absoluta respecto del Estado, o con priorizar la protesta o la movilización como único arsenal de resistencia y confrontación. Las alternativas del diálogo, la negociación, la co-gestión y eventualmente la vuelta a la

¹¹ Fuente: <http://mocese-vc.blogspot.com.ar>. Julio 2009.

confrontación, tendrán que ser pensadas y ejecutadas sin prejuicios y en el marco de estrategias y de objetivos de corto y mediano plazo definidos para cada situación concreta.

Coincidimos con Victoria Darling (2013) en que actualmente, diversas agrupaciones y organizaciones políticas se han vuelto protagónicas de procesos contestatarios respecto del orden social vigente, aún asumiendo como propio el proyecto de los gobiernos “progresistas”. No obstante, subsiste la polémica sobre su caracterización como movimientos sociales. La teoría social disponible actualmente no da cuenta de los cambios de contexto, que parecieran exigir un nuevo andamiaje conceptual para entender el lugar de los movimientos sociales en el proceso de cambio social.

Más allá de las controversias teóricas, encontramos en nuestra investigación que los dirigentes del FONAF y del FOPAF han tomado decididamente una posición de acercamiento y articulación con el aparato estatal en el nivel nacional y provincial desde sus inicios hasta el momento actual. Esta elección se fundamenta en la coincidencia con un proyecto político nacional que entienden que los reconoce, sin desconocer que se mantienen un conjunto de demandas insatisfechas.

“Si se hace un análisis político histórico...menemismo, radicalismo...el único gobierno que ha hecho un reconocimiento del sector es este gobierno del 2003 en adelante, no es una cuestión partidaria, por cierto hay muchas cosas por hacer, pero ideológicamente nos reconoció, trabajamos con ellos, aunque no estamos conformes con algunas cosas...vamos por más...no hay una ley de la agricultura familiar, no hay un presupuesto establecido....otro tema pendiente es el de tierras en gran parte del país” (Avelino, dirigente del FONAF).

“Queremos hacer conocer nuestros planteos y seguir trabajando junto con la Subsecretaría, es una institucionalización que la agricultura familiar necesita. Queremos ser parte de la construcción de políticas públicas, sabiendo desde donde y para que discutimos esas políticas” (Dirigente del FONAF, Página 12 10/08/2009)

En el caso particular del gobierno de la provincia de Santiago del Estero:

“A mí no me condiciona el gobierno. Yo soy muy crítica en algunos aspectos de la gestión del gobierno, pero en lo que nos toca a nosotros, a nuestro sector, estamos conformes y hay que respaldar, porque el gobierno está dando espacios, voz, protagonismo. Porque eso es lo que nos ha dado, mucho más que recursos concretos. Eso no significa que si hay cosas en que no estemos de acuerdo, tenemos libertad para criticar” (Dora, dirigente del FOPAF).

“Podemos discutir...hacer notar las cosas buenas y también cuando hay que decir de frente, esto no está funcionando bien, hay que decir también lo que nos parece que está mal. El diálogo no es decir que todo está bien o en todo estamos de acuerdo. Yo no me siento condicionado a decir lo que pienso. El diálogo es también decir las cosas que están mal...ni está todo mal... ni está todo bien...no compartimos hacer marchas en contra del gobierno...salvo que haya algo muy fuerte y no se encuentre otra solución” (Emilio, dirigente del FOPAF).

Se valora positivamente el espacio abierto por el aparato estatal para establecer canales de diálogo y presentación de las demandas, aunque éstas no se hayan satisfecho aún. En este mismo sentido, no perciben que la relación esté sujeta a un apoyo incondicional a todas las políticas públicas.

Un hecho destacado que ilustra esta perspectiva se produce con motivo del denominado conflicto del campo en 2008. Los dirigentes del FONAF luego de un debate interno decidieron tomar distancia, tanto del gobierno nacional como de la Mesa de Enlace integrada por FAA. Se entendió que el conflicto era ajeno a los intereses y necesidades específicas de los agricultores familiares que representaban.

Una consecuencia adicional fue que la conducción de FAA desarticuló el Departamento de Desarrollo Rural, cortando la relación contractual con el equipo técnico que había acompañado el proceso de acercamiento y convocatoria de las organizaciones de la agricultura familiar en todo el país.

La etapa posterior al conflicto mostrará a una FAA dispuesta a subordinar sus demandas históricas a los intereses de los sectores más poderosos de la estructura agraria. De la lucha contra una “agricultura sin agricultores”, se pasó a la disputa por mejores contratos (Monterubbianesi, 2012).

Los factores que podrían explicar este cambio de posición de la FAA y su persistencia en el tiempo no son objeto de análisis en este trabajo. Algunos análisis ponen el acento en las transformaciones producidas en la propia base social de representación de la FAA, ya que en los últimos años se habría producido un proceso de creciente diversificación entre los actores agrarios del área pampeana, con base sobre la adopción diferencial de las nuevas tecnologías¹², antes que en su condición de propietarios o arrendatarios (Giarraca y Palmisano, 2011). Se reconfiguraron las fronteras preexistentes entre los dueños de la tierra y los arrendatarios, o entre productores y contratistas (Gras, 2011). Se consolidó la figura del “nuevo hombre de negocios” que a diferencia del productor tradicional establece una relación con la tierra bien distinta, de manera que la competitividad pasó a estar centrada sobre su gestión y no en su posesión; y en este contexto la inversión estaría dirigida a la búsqueda de rentabilidad y no a su capitalización (Lissin, 2010).

La participación del FOPAF en las políticas de desarrollo rural

Como ya señalamos, el FOPAF desde sus inicios ha mostrado una vocación por participar de los espacios abiertos por la política pública. Es pertinente la pregunta por la calidad y profundidad de la participación del FOPAF en el diseño, ejecución y/o control de las políticas de desarrollo rural implementadas por los diferentes organismos oficiales del ámbito nacional o provincial.

La participación en la gestión de las políticas públicas puede adoptar diferentes modalidades o niveles según el menor o mayor grado de involucramiento del movimiento social.

¹² El tipo de producción del modelo está muy ligado con la aplicación de un determinado paquete tecnológico por lo que ciertas asociaciones que se dedican a desarrollarlo y actualizarlo adquieren notoria influencia y se suman a las tradicionales entidades ruralistas. Entre ellas se destacan la Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa (Aapresid), la Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria (Acta), y la Asociación Argentina de Consorcios de Experimentación Agrícola (Acrea). (Giarraca y Palmisano, 2011)

En el nivel menos comprometido, los movimientos sociales que deciden aproximarse a la gestión pública, podrían respaldar aquellas políticas que consideren adecuadas, con un rol de control, de supervisión o de seguimiento de su aplicación concreta. Esta participación se podría canalizar a través de su presencia en espacios institucionalizados de articulación público-privada, que eventualmente incluyen atribuciones para efectuar denuncias y aplicar sanciones ante los desvíos o ineficiencias en la aplicación de los recursos.

En un nivel intermedio, los movimientos sociales podrían posicionarse como correas de transmisión de los organismos oficiales, para canalizar hacia sus propias bases los recursos destinados por la política pública. Esto significa no solo participar directamente del reparto de bienes y servicios, sino también del aprendizaje de ciertas capacidades para la formulación y presentación de proyectos tendientes a satisfacer sus demandas y, a reforzar y ampliar su estructura organizativa. Esta opción podría impulsar al movimiento a un proceso de burocratización o de organización al estilo de las ONGs de promoción y desarrollo (Cowan Ros, 2000; Massetti, 2009).

Finalmente, en el nivel de mayor involucramiento, los movimientos sociales lograrían articular sus demandas específicas en un proyecto político más amplio que las incluya, no como concesión, sino como acuerdo programático. En este caso, no solo participarían del control, o de la captación y transmisión de los recursos disponibles por la política pública, sino que también serían convocados para su diseño o formulación. Para acceder a este grado de participación, los movimientos sociales deberían sumarse a un proceso de acumulación de fuerza política suficiente, como para no tener otras opciones que la aceptación de un papel secundario en el armado de la gestión gubernamental o el retorno a la resistencia y la confrontación (Cortes, 2010).

Desde sus orígenes, la Mesa Provincial de la Agricultura Familiar, que luego se transformó en el FOPAF, fue invitada a participar del Programa Social Agropecuario (PSA), a través de la presencia formal de dos delegados en la Unidad Provincial. La Unidad estaba integrada, además, por representantes del propio PSA, del INTA, del gobierno provincial, del MOCASE Histórico, y de productores no vinculados con alguna organización de base territorial.

Entre 2006 y 2009, el presupuesto nacional del PSA se incrementó sustancialmente gracias a un convenio de cooperación firmado entre la Mesa de Agricultura Familiar y el Gobierno provincial, por el cual éste se comprometía a realizar un aporte económico para el financiamiento de pequeñas obras de provisión de agua y para apoyo a la producción agrícola y ganadera. Dicho aporte, que alcanzó los 2,2 millones de pesos en el año 2006, sería canalizado a través de la estructura organizativa del PSA. El convenio se renovó en el año 2007 con un aporte de 8,2 millones de pesos destinados a pequeñas obras de agua y a créditos grupales orientados a la producción de alfalfa, algodón, maíz, cucurbitáceas y ganadería, alcanzando a 4.567 familias. En el año 2008 vuelve a renovarse el acuerdo, con un aporte de 8,5 millones de pesos, agregándose dos líneas nuevas de financiamiento: seguridad alimentaria y compra o refacción de equipamiento y maquinaria agrícola¹³; alcanzando a 3.209 familias.

¹³ Tractores de tracción simple o doble, rastras de discos excéntricos y de doble acción, arados de disco, cinceles, de arrastre o tres puntos, sembradoras, escardillos, fumigadoras, palas carga-

En el año 2009 solo se canalizan 250 mil pesos de un total prometido mucho mayor, dando por concluido el convenio sin mayores explicaciones del Gobierno provincial.

En el nivel de los territorios locales, el PSA también abrió la posibilidad de participación a las organizaciones de la agricultura familiar. En el marco de su propia dinámica institucional, inició un proceso de descentralización territorial por el cual instrumentó la división de la provincia en un conjunto de “socioterritorios”, al interior de los cuales promovió la formación de “Mesas de Desarrollo” con extensionistas propios y con representantes de las diversas organizaciones locales.

Tanto la participación de los delegados del FOPAF en la Unidad Provincial del PSA, como de las organizaciones de base del FOPAF en las Mesas de Desarrollo locales o zonales, podrían ubicarse en un nivel intermedio de involucramiento en la gestión de la política de desarrollo rural.

Esta apreciación se funda en que la Unidad Provincial no operó como un espacio formal de participación, con una lógica de neutralizar o diluir las demandas del sector de la agricultura familiar en la telaraña de una burocracia inconducente. En este espacio efectivamente se recibían, evaluaban y aprobaban los proyectos presentados por los “grupos beneficiarios”, para acceder a alguna de las líneas de financiamiento vigentes, ya sean en forma de subsidios o de créditos promocionales, destinados al apoyo de las actividades de producción agrícola, ganadera, forestal o de fortalecimiento del autoconsumo. Es decir que la Unidad Provincial tenía una efectiva decisión sobre la forma en que se asignaba el presupuesto disponible por el PSA (y también por el PROINDER)¹⁴ para apoyo de las diferentes actividades de la pequeña producción agropecuaria.

Los delegados del FOPAF hicieron su aprendizaje de negociación en condiciones de igualdad con los otros actores presentes en el espacio. Incluso pudieron influir para que la problemática del agua fuera priorizada en la presentación de proyectos, dando lugar a la ejecución de una cantidad importante de pequeñas obras para abastecimiento de las familias (aljibes individuales, y comunitarios, depósitos de agua, redes de distribución de agua de uso familiar) y para el abastecimiento del ganado mayor y menor (construcción y limpieza de represas individuales y comunitarias, pozos calzados y perforaciones, tanques Australianos y molinos). También se participó en el diseño de esta operatoria, en aspectos tales como la compra de los materiales por parte de los beneficiarios, la estimación del costo de las obras o el acuerdo sobre el aporte de trabajo voluntario y comunitario para su ejecución.

doras y/o niveladoras de arrastre para tractor, acoplados aguateros, playeros, de carga general, tanques de combustible, accesorios tales como criques, aparejos, bombas de agua o combustible, equipo de herramientas de mano y para taller de mantenimiento, *trailers* y casilla rodante para operarios, repuestos y reparaciones de equipos existentes.

¹⁴ Hacia el año 2000 se comenzó a ejecutar el PROINDER (Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios), con el financiamiento del Banco Mundial (75%) y contraparte del Gobierno nacional (25%). Dispuso inicialmente de 100 millones de pesos a ser ejecutados en 5 años. A pesar de los contratiempos en la operatoria en su etapa inicial, debido a la inestabilidad política de fines de los años '90 y principios de 2000, el PROINDER logró instalarse a medida que se produjeron los desembolsos comprometidos, para lo cual utilizó la misma estructura institucional del PSA.

La participación de las organizaciones de base del FOPAF en las Mesas de Desarrollo locales o zonales tampoco resultó intrascendente o devino en una estrategia tendiente a neutralizar las demandas del sector. Por lo contrario, el funcionamiento de las Mesas incluyó la realización de diagnósticos territoriales con la incorporación de la perspectiva de los actores locales; con la priorización de las demandas sentidas y con la formulación de proyectos conducentes a su resolución, que serían presentados en el nivel central del PSA para su aprobación. Incluso en algunas de estas Mesas se llegaron a conformar comités locales de crédito con la función de revisar y avalar las solicitudes de créditos efectuadas por las familias y/o las organizaciones de base de la zona.

Quizás la mayor limitación a la participación vino de la mano de las restricciones presupuestarias que padeció la Delegación Provincial de la Subsecretaría desde 2010 en adelante. En 2011 y 2012 disminuyó la cantidad de proyectos aprobados, ya que solo se manejó un presupuesto total de alrededor de 7 millones de pesos cada año¹⁵ cuando, según expresiones de sus funcionarios, se contaría con una capacidad operativa de ejecución de por lo menos 20 millones de pesos anuales.

Respecto de las políticas de desarrollo rural de responsabilidad del Gobierno provincial, el año 2010 marca el inicio de un mayor acercamiento. Precisamente en julio de ese año, con una importante puesta en escena en la casa de gobierno, se firmará un “Acuerdo de política institucional con el sector campesino, productores familiares y pueblos originarios”, entre el gobernador y su jefe de gabinete, dirigentes del FOPAF y de otras organizaciones como MOCASE Vía Campesina, Mesa de Tierras de Figueroa, Mesa de Tierras de Ojo de Agua y de varias ONGs. El discurso oficial presentó este acuerdo como una “verdadera política de Estado” que comprendería medidas para solucionar los problemas de titularidad de la tierra ante la justicia, para la preservación de los recursos naturales, y para la descentralización de recursos destinados a obras de infraestructura básica y productiva.

La articulación con la gestión provincial se advierte en las políticas orientadas a la promoción de las actividades productivas. Es el caso de la conformación de la UEP caprina provincial que responde a los lineamientos de la ley nacional 26.141/06¹⁶ de recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina. En el año 2010 son elegidos cinco integrantes del FOPAF sobre un total de seis posibles, para la representación en la UEP de las diferentes zonas en las que se concentran los pequeños capricultores. Allí se reciben los proyectos que solicitan asistencia técnica y financiera, se los evalúa y aprueba. Entre el 30% y el 45% del monto total destinado a la provincia fue captado por organizaciones

¹⁵ Del total de 7 millones ejecutados en 2011 y 2012, la mitad corresponde a fondos locales, productos de la devolución de los créditos por parte de los grupos beneficiarios.

¹⁶ Las actividades promovidas por la ley son: la formación y recomposición de la hacienda caprina, la mejora de la productividad, la mejora de la calidad de la producción, la utilización de prácticas y tecnologías adecuadas, revalorización de los recursos genéticos locales, el fomento a los emprendimientos asociativos, el control sanitario, el mejoramiento genético, el control racional de la fauna silvestre, el apoyo a sistemas productivos y las acciones comerciales e industriales realizadas preferentemente por el productor, cooperativas y/u otras empresas de integración horizontal y vertical que conforman la cadena industrial y agroalimentaria caprina.

pertenecientes al FOPAF.¹⁷

En otra línea de apoyo a la producción, Jefatura de Gabinete provincial en marzo de 2012 entregó en comodato siete equipos de maquinaria agrícola (tractor, rastra, tanques para combustible) y tres bloqueras a otras tantas organizaciones de base pertenecientes al Foro¹⁸. Esta entrega marca un cambio importante en la política pública provincial, ya que se trata de la primera experiencia donde se delega la responsabilidad de su manejo y administración en las propias organizaciones de productores. Hasta ese momento los equipos de maquinaria agrícola a cargo de la provincia, eran administrados solamente por los técnicos pertenecientes a las Agencias de Desarrollo Regional.

También el FOPAF fue invitado por la provincia a participar, en 2012, del Programa PRODEAR (Programa de Desarrollo de Áreas Rurales), de alcance nacional y con dependencia de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) del Ministerio de Agricultura de la Nación. Este Programa se ejecuta a través de la estructura institucional de la provincia y realiza aportes para capacitación, asistencia técnica y compra de insumos e inversiones comunitarias en las organizaciones de campesinos, pueblos indígenas y agricultores familiares.¹⁹ El FOPAF cuenta con una delegada que participa de las reuniones de la Unidad Ejecutora Provincial del Programa.

La participación del FOPAF en la UEL caprina, en PRODEAR o en la recepción y autogestión de maquinaria agrícola, podrían ubicarse en un nivel de participación intermedia en cuanto al involucramiento en las políticas de desarrollo rural de carácter provincial.

No obstante, en nuestra opinión, el conjunto de acciones descriptas hasta el momento, no alcanzan a configurar una política de desarrollo rural, tendiente a integrar plenamente al amplio sector de la agricultura familiar en un proyecto que lo incluya como sujeto activo y capaz de desempeñar un papel relevante en la reestructuración de las economías regionales (Paz, 2013). Esta afirmación es particularmente cierta en el nivel provincial, ya que el modelo que recibe un apoyo político decidido es el de la modernización, que se manifiesta en el apoyo a la expansión de la frontera agropecuaria, encabezada por empresas capitalistas, mayormente de origen extraprovincial (De Dios, 2005).

El problema de la tierra como demanda insatisfecha

El problema de la tenencia precaria de la tierra ha sido y sigue siendo una de las reivindicaciones más potentes del movimiento rural santiagueño en sus dife-

¹⁷ En el año 2010 se aprobaron 10 proyectos del FOPAF por un monto aproximado de \$555.000 para 90 familias de Río Hondo, Loreto y Salavina; en el año 2011 se aprobaron 11 proyectos por un monto aproximado de \$640.000 para 83 familias de Loreto, Robles, Atamisqui, Río Hondo, Salavina y Ojo de Agua; y en el año 2012 se aprobaron 10 proyectos por un monto aproximado de \$820.000 para 84 familias de Loreto, Añatuya, Atamisqui y Robles.

¹⁸ Fuente: Diario *El Liberal*, 10 de marzo de 2012.

¹⁹ El FOPAF se financia con fondos internacionales provistos por el FIDA y con aportes nacionales y provinciales. Se ejecuta a través de la estructura provincial. En la provincia de Santiago del Estero, hasta abril de 2013 se habían aprobado 47 proyectos, de los cuales 25 proyectos beneficiaron a organizaciones integrantes del FOPAF, por un monto aproximado de \$ 2.300.000.

rentes expresiones, incluyendo el FOPAF.

Desde el año 2000, en pleno régimen juarista, ya se había conformado una Mesa de Tierras Provincial compuesta por organizaciones campesinas, diversas ONGs de desarrollo rural, la Pastoral Social de la iglesia católica, y otros sectores interesados en la problemática, con el propósito de demandar una política pública que apuntara a resolver el histórico problema de tenencia de la tierra.

El gobierno de Zamora, a partir de 2005, invita a participar a la Mesa de Tierras en un espacio institucional de articulación denominado Mesa de Diálogo y Trabajo por la Tierra y la Producción²⁰. En ese ámbito se propone la creación de un Registro de Poseedores (decreto 215/06) y un Comité de Emergencia (decreto 1.929/07), bajo la dependencia de la Jefatura de Gabinete. Son iniciativas que apuntan a lo que llamaremos la solución jurídica del problema. Su propósito es por una parte contener los conflictos y por otra parte brindar la posibilidad de acceso a una defensa legal para que los campesinos puedan iniciar el juicio de prescripción veinteañal como poseedores con ánimo de dueños.

El Registro de Poseedores fue creado con el objetivo de inscribir en condición de poseedores a todas aquellas familias campesinas²¹ en situación de inseguridad jurídica sobre la tierra que han ocupado y trabajado por generaciones con ánimo de dueños, sin reconocer a otros como titulares de dominio. Además de otorgarles una constancia por haberse registrado (previa visita en terreno y constatación de su condición de poseedores ancestrales), el Registro les asignaba un subsidio para la confección de un Plano de Levantamiento Territorial individual o comunitario (en el caso de familias que mantienen la tierra en uso mancomún), y posteriormente, otro subsidio para contratar abogados e iniciar el juicio de prescripción adquisitiva veinteañal y/o ejercer la defensa ante denuncias penales en su contra. El Registro contaba, hacia finales de 2011, con más de 1.000 familias campesinas inscriptas, con una superficie en posesión de cerca de 150.000 ha. Sin embargo, todavía se estaba muy lejos de cubrir la demanda potencial estimada de no menos de 10.000 familias campesinas en situación de precariedad en cuanto a la tenencia de la tierra.

En la práctica, la eficacia de esta política de “solución jurídica” al problema de la tierra es muy limitada. En contadas ocasiones las sentencias de los jueces son favorables a los requerimientos campesinos, especialmente respecto de las áreas de monte destinadas al pastoreo de los animales en mancomún donde, según el criterio predominante de los jueces, no habría evidencias claras y convincentes de que se trate de tierras productivas y con mejoras realizadas (Barbetta, 2009). Además, la necesidad de contratar abogados particulares para llevar adelante los juicios no garantiza que se llegue a arreglos o sentencias favorables. De hecho se han producido desalojos producto de defensas jurídicas inconsistentes o poco profesionales, que dejan vencer plazos procesales o que presentan pruebas en forma incompleta. De este modo, por fallas formales

²⁰ Integrada por representantes del Gobierno nacional, por Jefatura de Gabinete de la provincia y por la Mesa Provincial de Tierras.

²¹ Las comunidades indígenas tienen pautado su propio relevamiento catastral, antropológico y socioeconómico, a través de la aplicación de la ley nacional 26.160, aunque está muy demorada su ejecución en la provincia.

o de procedimiento, los poseedores no llegan a acreditar su derecho sustantivo.

El Comité de Emergencia fue creado con el objetivo de asistir en forma inmediata a las comunidades campesinas frente a las situaciones conflictivas derivadas de la defensa de la tierra, como por ejemplo la resistencia frente al avance de topadoras de gran porte destinadas a desmontar y poner en producción agrícola y/o ganadera las extensiones de tierra reivindicadas por las comunidades campesinas; la reticencia de la policía local a recibir denuncias de los pobladores contra aquellos empresarios que pretenden avanzar (con o sin título de dominio) sobre sus posesiones; o la violencia ejercida por bandas armadas al servicio de empresarios con la pretensión de reprimir o amedrentar a los campesinos que pretenden reivindicar sus derechos posesorios.

Algunos dirigentes del FOPAF fueron designados formalmente como integrantes del Comité de Emergencia, y participaron de varios operativos tendientes a desactivar potenciales conflictos.

Tampoco la acción del Comité ha alcanzado la eficacia esperada, ya que no ha logrado frenar la proliferación de situaciones conflictivas. Según un informe inédito del Observatorio de Derechos Humanos de las Comunidades Campesinas de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la provincia, entre 2004 y 2011 se registraron unos 420 reclamos por conflictos producidos a raíz del problema de tierras. En la gran mayoría de los casos se trata de conflictos registrados en tierras con campesinos poseedores. Los reclamos hacen referencia a la usurpación de sus tierras, al incorrecto accionar de la policía y de la justicia, a las clausuras de accesos a caminos, escuelas, fuentes de agua, y a las amenazas con guardias armados. La superficie total registrada en situación de conflicto, ascendía a las 475.101 ha.

En un relevamiento nacional realizado recientemente, para la provincia de Santiago del Estero se registraban 58 conflictos que involucraban a 3.528 familias con una superficie afectada de aproximadamente 400.000 ha (Bidaseca, 2013). También se produjeron episodios conflictivos con consecuencias trágicas como son la muerte de Cristian Ferreyra²² en noviembre de 2011 y de Miguel Galvan²³ en octubre de 2012 (ambos pertenecientes al MOCASE VC).

Como ya se mencionó, en julio de 2010 se firmó un “Acuerdo de política institucional con el sector campesino, productores familiares y pueblos originarios”, entre el Gobierno provincial y diversas organizaciones campesinas, entre las cuales se incluía el FOPAF. Entre los principales puntos acordados estaba la propuesta de formalizar, mediante la sanción de una ley, a la Mesa de Diálogo y Trabajo por la Tierra y la Producción; de conformar “un cuerpo de cuidadores del monte” con 60 integrantes propuestos por las organizaciones campesinas e indígenas; de destinar cuatro millones de pesos a obras de infraestructura rural y equipamiento; y un millón de pesos para reforzar la capacidad operativa del

²² La muerte de Cristian Ferreyra se atribuye a Javier Juárez y Arturo Juárez, “sicarios” del empresario José Ciccioli de la provincia de Santa Fe.

²³ La muerte de Miguel Galván fue atribuida a Paulino Risso, “sicario” de la Empresa Agropecuaria LAPAZ S.A. de Rosario de la Frontera en Salta. El hecho se produjo en la zona de la frontera entre Salta y Santiago del Estero.

Registro de Poseedores y el Comité de Emergencia. También se planteaba la realización de un relevamiento completo de la ubicación, situación socioeconómica y judicial de las familias campesinas, a cargo de una comisión técnica a ser creada en el ámbito de la Mesa de Diálogo.

Al cabo de tres años, los dirigentes del FOPAF reconocen claramente que el Gobierno provincial ha avanzado poco en el cumplimiento de los acuerdos pactados, sin embargo siguen eligiendo la alternativa del diálogo y de la búsqueda del acuerdo como estrategia principal para plantear sus reclamos, incluyendo la demanda insatisfecha por el problema de tierras. Desde su perspectiva, incluso se han logrado algunos avances en relación con la contención del conflicto.

“La actuación de la policía ha mejorado... no en su totalidad... todavía hay algunos que no te quieren recibir la denuncia...pero hace dos años atrás era imposible acceder a una denuncia como campesino poseedor...sin papeles...todavía hay algunos conflictos pero han disminuido...las bandas armadas ya no están operando como años atrás...se pudieron desbaratar algunas con la policía y la justicia...hicimos gestiones con el Superior Tribunal de Justicia...todas las organizaciones a pesar de las diferencias que tenemos hemos ido a buscar la solución en forma unida” (Emilio, dirigente del FOPAF)

“Si bien los conflictos son muchos, es menor el grado de violencia en comparación con un año y medio atrás. Había un momento que pasábamos de un lado al otro, todo era contener gente, golpear puertas de los funcionarios...ahora por ejemplo conseguimos que el juez de Monte Quemado nos atienda un sábado por la noche y decida una medida cautelar por teléfono ante la urgencia del caso de la comunidad de Consuelo en el Departamento Copo” (Ofelina, dirigente del FOPAF).

“Para nosotros la problemática de la tierra sigue estando pero en algo se avanzó. Cuando comencé hace dos años y medio o tres años salí a los lugares a enfrentarme directamente con las topadoras o con las guardias armadas, al ser diputada yo me iba y me presentaba y los funcionarios me atendían. También sirvió en los lugares donde vive la gente porque había policías que no les querían tomar la denuncia, nosotros íbamos y asistíamos a esos compañeros. También se han logrado desbaratar algunas guardias armadas. Para mí sí hemos hecho un avance pero nos falta mucho más todavía” (Nélida, diputada y dirigente del FOPAF).

“(...) Entendemos que es válido reclamar justicia por la muerte de un ser humano, de un compañero campesino. Nosotros consideramos que la única manera de encontrar soluciones es a través del diálogo y el consenso. Sabemos que el gobierno hizo cosas en pos de encontrar la solución y somos conscientes de que aún falta mucho por hacer, ya que aún no se encontró una solución de fondo para la problemática de la tierra” (Declaración del FOPAF en Diario El Liberal, 13 de octubre de 2010).

También en esta línea de políticas referidas al ordenamiento territorial y al aprovechamiento de los recursos naturales, se puede agregar la participación del FOPAF en los talleres de opinión que formaron parte del proceso de gestación de la ley provincial que regula el nivel permitido de desmonte de bosques nativos según la zonificación elaborada al efecto.

La ley provincial 6.841 de Conservación y Uso Múltiple de las Áreas Forestales sancionada en 2008, declara de interés público la conservación, protección, enriquecimiento y ampliación de los bosques naturales e implantados, adhiriéndose a la ley nacional 26.331 de Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos. A su vez, por el decreto 1.830/08 se aprueba el “ordenamiento territorial de los bosques nativos” que zonifica el territorio

provincial en tres categorías de conservación²⁴, y que según el relato oficial, fue resultado de un proceso de participación que incluyó la realización de diez talleres zonales²⁵ y una Audiencia Pública, con la asistencia de organizaciones campesinas e indígenas de toda la provincia, así como de otros actores institucionales como las Sociedades Rurales adheridas a la Federación Provincial (FAAS) perteneciente a la Confederación Rural Argentina (CRA) (Jara, 2012).

Sin embargo, para Jara, a pesar de que algunas de las propuestas campesinas e indígenas en torno de la ampliación de los espacios de bosques protegidos fueron incorporadas en el mapa de ordenamiento, la gran mayoría de los dirigentes expresó su disconformidad con la zonificación finalmente aprobada y, también, con la falta de control por parte de la Dirección de Bosques del cumplimiento efectivo de las limitaciones impuestas por la ley.

La acumulación política como desafío

La relación de los movimientos sociales con el sistema político comprende también los intentos de disputar espacios en el terreno electoral. En el caso de los movimientos piqueteros urbanos en la Argentina, pueden observarse varios intentos en este sentido, aunque con resultados magros en términos de cosecha de cargos electivos.

Entre los movimientos rurales, las experiencias de participación en el ruedo electoral son más limitadas aún. Dado que no existe un “partido campesino”, los referentes del movimiento deben acceder a listas de candidatos para la contienda democrática, con lo cual deben tejer algún tipo de alianza con otros actores sociales y políticos que compartan sus reivindicaciones. Es decir que los movimientos están obligados a tejer alianzas multisectoriales y plurales, capaces de contener las propuestas de inclusión social y de transformación del patrón de acumulación que tiende a la exclusión del sector representado, y a la vez, ir a una confrontación electoral con algunas posibilidades de éxito.

En la provincia de Santiago del Estero, por primera vez se abrió una oportunidad en este sentido para el movimiento rural. Las elecciones para la gobernación y la renovación de la Cámara de Diputados provincial de 2008 se constituyeron en un punto de encuentro entre el deseo de participar de la disputa electoral por parte de los dirigentes campesinos e indígenas del FOPAF, y la posibilidad concreta de hacerlo a través del Frente Compromiso Social que surgió como producto del acuerdo ente sectores vinculados con la defensa de los derechos humanos, movimientos piqueteros urbanos como el Movimiento Evita y la CNP 25 de Mayo, referentes sindicales y algunos partidos políticos minori-

²⁴ En la Categoría I o zonas de “alto valor de conservación” no están permitidos usos productivos, a excepción del uso de comunidades indígenas y la investigación; con la Categoría II o zonas de “mediano valor de conservación” donde no está permitido desmontar, pero sí llevar a cabo actividades de aprovechamiento sostenible, turismo e investigación; y por último la Categoría III o zonas clasificadas como de “bajo valor de conservación” pueden transformarse dentro de los criterios de la ley.

²⁵ Los talleres se realizaron en Frías, Loreto, Ojo de Agua, Añatuya, Malbrán, Quimilí, La Invernada, Monte Quemado, Sachayoj y Nueva Esperanza.

tarios (Frente Grande, Partido Comunista, Memoria y Movilización, Compromiso Social).

En la lista de candidatos para la renovación de la Cámara se incluyó a Nélida Solorza, una referente de la OCCAP, organización campesina adherida al MOCASE Histórico y al FOPAF. El Frente obtuvo cuatro bancas, entre las cuales, por primera vez en la historia política provincial, se logró una banca campesina.

El Frente Compromiso Social actuó como una colectora, ya que llevó como candidato a gobernador a Gerardo Zamora (que sacó el 84% de los votos), aunque con una lista de diputados y comisionados propia, en disputa interna con el oficialista Frente Cívico. Esto se explica porque el referente político más importante del Frente Compromiso Social fue el Jefe de Gabinete de Zamora. También hubo candidatos campesinos e indígenas del Frente para la elección de las Comisiones Municipales en distintas localidades de la provincia como Santos Lugares, Villa Mailín o Villa Jiménez, aunque sin el mismo resultado favorable. Solamente en San José de Boquerón (Depto. Copo) y en Bandera Bajada (Depto. Figueroa) se obtuvo el triunfo de referentes de organizaciones campesinas, aunque en listas pertenecientes al oficialista Frente Cívico.

Quizá el logro más relevante del accionar legislativo del Frente Compromiso Social en la Cámara fue la derogación en 2009 del Art. 182 bis del Código de Procedimientos en lo Criminal y Correccional, que básicamente le otorgaba facultades al juez penal para que, ante una denuncia por usurpación contra los campesinos, pudiera autorizar la restitución del inmueble al denunciante, no existiendo notificación alguna al denunciado, y sin dar lugar a la oposición de mecanismos de defensa, como las reivindicaciones o interdictos posesorios. Ese artículo en la práctica operaba como un factor más de expulsión de los campesinos de sus tierras ancestrales.

Otra iniciativa importante ha sido la presentación de un proyecto de Ley de Emergencia Territorial por parte de la diputada Solorza, que plantea la suspensión de los desalojos de tierras en posesión de las comunidades campesinas por cinco años. Este proyecto, a pesar de haber recibido un apoyo explícito del gobernador, sigue sin recibir tratamiento parlamentario (Diario *El Liberal* 15/10/2010). Lo propio ocurre con el proyecto de ley de creación de dos Juzgados de Derechos Reales y Ambientales, con ámbito de actuación en toda la provincia (Diario *El Liberal* 23/5/2012)²⁶.

A pesar de la relativamente magra cosecha en cuanto a resultados concretos, los dirigentes del FOPAF evalúan como positiva esta incursión en la arena política y replicaron la experiencia en las elecciones de 2013, esta vez con un

²⁶ Estos juzgados tendrían competencia específica en materia de prescripción adquisitiva, acciones posesorias, acciones reales, expropiaciones, mensura y deslinde, interdictos posesorios, desalojos, lanzamiento de ocupaciones de hecho, ejecuciones hipotecarias, división de cosas comunes y toda otra cuestión que implique el ejercicio, goce, pérdida o restablecimiento de los derechos establecidos y enumerados en el artículo 2.503 del Código Civil en cuanto fuesen inherentes a bienes inmuebles. También tendrán competencia material en todos los asuntos donde se ventilen derechos de incidencia colectiva o difusa, relacionados con la protección del medio ambiente.

nuevo armado electoral denominado Foro Social y Popular, aunque conservando el apoyo de Jefatura de Gabinete. Las expectativas son la renovación de la banca campesina²⁷, con el agregado de una banca más, así como la disputa por el nivel ejecutivo local de las Comisiones Municipales y las Comisiones Rurales de Fomento.

Tenemos un momento muy propicio (...) los dirigentes campesinos conocemos las necesidades y debemos asumir el rol de dirigentes políticos para ver cómo se llega con más (...) hay que seguir ocupando espacios (...) un puntero político hace las cosas mal (...) en mi zona vamos a presentar candidato para la Comisión Rural (Emilio, dirigente del FOPAF).

Comentarios finales

Como ya se ha mostrado en el texto, el Foro de la Agricultura Familiar (tanto en su expresión nacional FONAF, como en su expresión provincial FOPAF) ha surgido en estrecha relación con la gestión gubernamental y han sostenido hasta el presente, desde un lugar de autonomía relativa, una relación de articulación basada sobre el acuerdo, el diálogo y la negociación, antes que en la confrontación.

Sin embargo, esta impronta inicial ligada con el Estado no significa que aparezcan como una construcción nueva, “paraestatal” o tributaria del Estado. En nuestra opinión, algunos dirigentes que ya venían de un importante proceso organizativo y contencioso, que para el caso de Santiago del Estero podríamos situar su inicio hacia principios de los años ‘90, deciden aprovechar la oportunidad política que perciben en los cambios producidos, tanto en el contexto nacional con la llegada del kirchnerismo en 2003, como en el contexto provincial con la Intervención Federal de 2004 y la asunción del gobierno de Zamora en 2005, dando fin al largo ciclo del régimen juarista.

Otros dirigentes, que vienen de la misma matriz histórica del movimiento rural, y que integran el Movimiento Nacional Campesino Indígena, cuya expresión provincial es el MOCASE Vía Campesina, deciden mantener la estrategia de confrontación con el gobierno nacional y provincial, aunque sea en el nivel discursivo. Sin embargo, y aunque no es objeto de este artículo, esta estrategia parece estar variando con el tiempo hacia un perfil menos confrontativo o inclusive claramente negociador tanto en el nivel nacional como provincial.²⁸

Para los dirigentes del FOPAF, el saldo que deja hasta el momento la relación con la gestión gubernamental es ambiguo. Se reconoce que hay un lugar ganado en distintos espacios de gestión, con posibilidades concretas de influir en el diseño, ejecución y control de algunas políticas públicas de desarrollo rural. Sin embargo, también se advierte su insuficiencia en términos presupuestarios y en

²⁷ Las expectativas se cumplieron, ya que en 2013 se obtuvieron dos bancas provinciales campesinas. Por un lado Nélida Solorza que renueva, y por otro Ofelina Santucho que ingresa por primera vez.

²⁸ Entrevista a Angel Strapazon y Diego Monton de fecha 25 de agosto de 2012, en: <http://www.agenciapacourondo.com.ar/secciones/sociedad/8902-movimiento-nacional-campesino-indigena-mnci-origen-herencias-historia.html>

términos simbólicos, ya que un sector importante de los funcionarios de la actual gestión provincial no reconoce en la agricultura familiar a un sector económico dinámico y capaz de aportar un modelo productivo alternativo al modelo agropecuario modernizador.

En particular, el problema de la tenencia precaria de la tierra sigue siendo una preocupación, ya que la “solución jurídica” elegida como forma de resolverla no está dando los resultados esperados. El funcionamiento del poder judicial no llega a dar una respuesta eficaz a las demandas campesinas de seguridad jurídica y titulación de las tierras. Tampoco el Registro de Poseedores y el Comité de Emergencia se muestran como capaces de contener el avance sobre las tierras campesinas que ocupan por generaciones en calidad de poseedores con ánimo de dueños.

Sigue siendo un desafío para el FOPAF la necesidad de acumular fuerza política suficiente como para colocar sus demandas en un proyecto político provincial que las contemple decididamente. Una buena señal en este sentido sería la aprobación, aún pendiente a pesar de los reclamos, de una Ley de Emergencia Territorial que suspenda los desalojos en el corto plazo.

Tampoco los acuerdos alcanzados con el FOPAF en julio de 2010, que comprenden medidas para el reconocimiento definitivo de la titularidad de la tierras en posesión por parte de las familias campesinas, para la preservación de los recursos naturales, o para la descentralización de recursos destinados a obras de infraestructura básica y productiva; han alcanzado un cumplimiento pleno o efectivo.

En nuestra opinión, una solución más integral al problema de tierras debería basarse sobre un plan de ordenamiento territorial, que incluyera medidas ejecutivas de expropiación y entrega de tierras a las familias campesinas que acrediten su situación de poseedores, ya sea en forma individual o en mancomún. Esta hipotética iniciativa incorporaría criterios de sustentabilidad social y medioambiental para el uso y distribución de la tierra.

Existen en el nivel nacional algunas iniciativas parlamentarias para promover el debate sobre una ley marco de ordenamiento territorial que pudiera establecer “presupuestos mínimos sobre el desarrollo sustentable, ambientalmente responsable, territorialmente equilibrado y socialmente justo”. Se basa sobre los principios de equidad, sustentabilidad, conciliación del desarrollo social y ambiental y del suelo como un recurso natural no renovable (que debe utilizarse con prevalencia del interés general por sobre el particular).²⁹

Incluye la posibilidad de apelar al instrumento, entre otros, de la expropiación o compra obligatoria de la tierra a particulares por parte del Estado, previa declaración de utilidad pública y compensación monetaria. La elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial sería el fundamento de dicha declaración de utilidad pública

Algunos autores opinan en este mismo sentido. Los planes de ordenamiento territorial y ambiental serían mecanismos idóneos para regular el uso de la tierra, pues definen qué se puede y qué no se puede realizar en cada porción del

²⁹ Anteproyecto de Ley nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial. COFEPLAN (2012)

territorio, con posibilidad de promover un uso diversificado, sostenible y equilibrado de las tierras y, por extensión, del territorio (Sily y Somoulou, 2011).

Contar con un plan de uso de la tierra en las diferentes áreas geográficas, en función de las condiciones ambientales, del perfil productivo de la zona y de las condiciones sociales es una herramienta que daría cobertura y sostén a cualquier política de regularización de la tierra y de desarrollo rural.

Sigue siendo un debate pendiente, tanto en el nivel provincial como nacional, en qué medida el Estado tiene derecho a regular el uso del suelo, y en qué medida es un derecho pero también una obligación, generar las condiciones necesarias para que campesinos, agricultores familiares y comunidades indígenas puedan producir en forma diversificada, con mayor valor agregado en origen, garantizando un poblamiento más equitativo. (Prividera, 2014).

Sin embargo, esta solución política pareciera estar todavía muy distante. Resulta claro que el Estado provincial no ha elegido el camino de la descalificación de las demandas, o el desconocimiento de la representación del movimiento rural en general y del FOPAF en particular. No obstante sus respuestas siguen siendo inconsistentes y parecen estar guiadas por el propósito de dilatar, ganar tiempo, desmovilizar y evitar los desbordes frente a demandas que se reconocen como legítimas, pero que le resultan de difícil o compleja resolución. Parece adoptar el formato de la concesión restringida, en tanto se ofrecen políticas que actúan como paliativo, o que no responden al núcleo duro de las demandas sostenidas por el movimiento rural (Gómez, 2006).

En el plano nacional, las demandas planteadas por el FONAF en su Documento Fundacional de 2006, tales como la reforma agraria integral que reconozca el papel de la tierra como bien social, todavía están lejos de traducirse en políticas concretas, aunque sean de aplicación gradual. El proyecto de Ley de Emergencia Territorial, que plantea la suspensión de los desalojos y la posibilidad concreta de ponerle freno al avance de la frontera agropecuaria sobre las posesiones campesinas e indígenas, aún no logra recibir el tratamiento parlamentario correspondiente.

Los recursos canalizados hacia el sector de la agricultura familiar a través de los diversos programas y proyectos ejecutados, hasta el momento no logran constituir una política integral que dé respuesta a sus necesidades y demandas profundas. Todavía hay un largo camino a recorrer para que estas demandas integren un proyecto político nacional y provincial que las contemple, no como demandas de contención o asistencia social, sino como parte de un modelo de desarrollo que valore, apoye y otorgue un rol determinado al modo de producción de los campesinos y agricultores familiares.

Bibliografía

- Agosto, Patricia; Cafardo, Analía; Calí, María (2004) *"MOCASE. Una experiencia cooperativa"* Centro Cultural de la Cooperación. Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. Cuadernos de Trabajo 53. Buenos Aires.
- Arcondo, Aníbal (1980) *"El conflicto agrario de 1912. Ensayo de interpretación"* en Revista Desarrollo Económico, Vol. 20, 79. Buenos Aires.

- Barbetta, Pablo y Lapegna, Pablo (2002). *"Tierra y ciudadanía: el caso del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), Argentina"*. Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Barbetta, Pablo (2009) *"En los bordes de lo jurídico. Conflictos por la tenencia legal de la tierra en Santiago del Estero"* Buenos Aires: Tesis Doctoral de la UBA.
- Benencia Roberto (2001) *"Formas de Construcción de Poder entre pequeños Productores Rurales"*, en **Realidad Económica**, 179, Buenos Aires.
- Bidaseca, Karina y otros (2013) *"Relevamiento y sistematización de problemas de tierras de los agricultores familiares en la Argentina"*. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación, Buenos Aires.
- Carballo González, Carlos (2009) *"Desarrollo rural. Nuevos enfoques y temas clave a considerar"*. Ponencia presentada en las VI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios agrarios y agroindustriales. CIEA. Buenos Aires
- Colectivo SITUACIONES (2001). *"Movimiento Campesino de Santiago del Estero MOCASE"*. Situaciones 3. Ediciones de Mano en Mano. Buenos Aires
- Cortés, Martín (2010) *"Movimientos sociales y Estado en el "kirchnerismo". Tradición, autonomía y conflicto"* en Massetti, Astor; Villanueva, Ernesto y Gómez, Martín (comps) *"Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario"*. Nueva Trilce. Buenos Aires.
- Cowan Ros, C. (2000). *"ONGs de desarrollo rural: estructura, dimensión y desafíos ante el nuevo siglo"*, en **Realidad Económica** 176. noviembre-diciembre. Buenos Aires.
- Dargoltz, Raúl (1997) *"El movimiento campesino santiaguense-mocase. No hay hombres sin tierras ni tierra sin hombres"*. Revista de Sociedad, Cultura y Política. Vol. 2, 4, agosto. Buenos Aires.
- Darling, Victoria (2013) *"Movimientos sociales y Organizaciones políticas en América Latina: ¿quién es quién?"*. Ponencia GT 20. XXIX Congreso ALAS Chile.
- De Dios, Rubén (2004) *"Movimiento agrario y lucha social. El caso del movimiento campesino en Santiago del Estero"*, en *"Nuevas prácticas políticas insumisas en Argentina: aprendizaje para Latinoamérica"*. Coordinadores: Paula Lenguita y Guido Galafassi. Colección Insumisos latinoamericanos. www.librosenred.com.
- De Dios, Rubén (2005). *"Expansión agrícola y desarrollo local"* en *"Santiago del Estero, una mirada ambiental"*. Giannuzzo, Amelia N. y Ludueña. Myriam E. (compiladoras). Facultad de Ciencias Forestales. UNSE. Santiago del Estero.
- De Dios, Rubén (2010) *"Los campesinos santiaguenses y su lucha por una sociedad diferente"* en Massetti, A.; Villanueva, E. y Gómez, M. (comps) *"Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario"*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- De Dios, Rubén (2012) *"Ordenamiento territorial e inclusión social en Santiago del Estero"* en **Realidad Económica**, 268, mayo-junio. Buenos Aires.
- Documento FONAF (2006) *"Lineamientos Generales de Políticas Públicas orientadas a la elaboración de un Plan Estratégico para la Agricultura Familiar"*. Buenos Aires.
- Documento del FONAF. V Plenario Nacional (2011) *"Manifiesto de la agricultura familiar. Foro Nacional de la Agricultura Familiar. Encuentro anual 2011"*. Buenos Aires.
- Durand, Patricia (2006) *"Desarrollo rural y organización campesina en argentina: el caso del Movimiento Campesino de Santiago del Estero"*. Tesis doctoral no publicada de la UBA. Buenos Aires.

- Federación Agraria Argentina (2005). *"La tierra: para qué, para quiénes, para cuántos. Congreso Nacional y Latinoamericano sobre uso y tenencia de la tierra"*. Ediciones Ciccus. Buenos Aires.
- Ferrara, Francisco (1973) *"Qué son las ligas agrarias. Historia y documentos de las organizaciones campesinas del Nordeste argentino"*. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Ferrara, Francisco (2007) *"Los de la Tierra. De las Ligas Agrarias a los Movimientos Campesinos"*. Ediciones Tinta Limón. Buenos Aires.
- Galafassi, Guido (2007) *"Movimientos sociales agrarios y su estudio en la argentina. Algunas reflexiones críticas"* Mimeo
- Giarracca, Norma y Palmisano, Tomas (2011) *"Expansión sojera y paro agrario. Reflexiones para comprender el 2008 y 2009 en la Argentina"* en "Del paro agrario a las elecciones de 2008. Tramas, reflexiones y debates". Norma Giarracca y Miguel Teubal (coordinadores). Editorial Antropofagia. Buenos Aires.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (2001) *"El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha"* en Giarracca, Norma y colaboradores, "La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país". Alianza Editorial. Buenos Aires.
- Gómez, Marcelo (2006) *"Crisis y recomposición de la respuesta estatal a la acción colectiva desafiante en la Argentina 1989-2004"*. Revista Argentina de Sociología Año 4, 6 (pp. 88-128). Buenos Aires.
- Gras, Carla (2011) *"Conflicto agrario, actores sociales y la construcción política del campo"* en "Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910-2010)". Muzlera, José, Poggi, Marina y Carreras Doallo, Ximena (comp.). Ed Ciccus. Buenos Aires
- Grela, Plácido (1958) *"El Grito de Alcorta. Historia de la rebelión campesina de 1912"*. Editorial Tierra Nuestra. Rosario.
- Grupo de Estudios Rurales. Instituto Gino Germani (1998) *"El encuentro por la tierra, la vivienda, el hábitat y el desarrollo. Una Plaza, muchos países"* en **Realidad Económica**, 160/161 pp. 200-208. IADE. Buenos Aires.
- Holloway, John (2002) *"Cambiar el mundo sin tomar el poder"*. Universidad de Puebla, México Puebla, 2 de abril.
- Jara, Cristian. *"El papel del Movimiento Campesino de Santiago del Estero durante el proceso de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en 2008"*. Tesis de Maestría en Estudios Sociales para América Latina (inédita). Santiago del Estero.
- Libro de Actas del FOPAF 2006-2012.
- Manzanal, Mabel y González, Fernando (2010). *"Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino"* en **Realidad Económica** 255, octubre-noviembre, pp. 12-42. IADE. Buenos Aires.
- Manzanal, Mabel y Schneider, Sergio (2011) *"Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)"*. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios 34, pp. 35-71, CIEA, FCE, UBA, ISSN 1514-1535, 1er semestre, Buenos Aires
- Márquez, Susana. (2007) *"Un año del Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar"* en <http://www.proinder.gov.ar/productos/Biblioteca/contenidos/doccap.06>.
- Masseti, Astor (2009) *"La década piquetera. Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos"*. Buenos Aires. Ed. Trilce.

- Melucci, Alberto (1994) *"Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales"*. Zona Abierta 69.
- Michi, Norma (2010) *"Movimientos campesinos y educación. El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra y el Movimiento Campesino de Santiago del Estero-VC"*. Colección Orlando Fals Borda. Buenos Aires.
- Monterubbianesi, Francisco Javier (2012) *"La acción política de la Federación Agraria Argentina en el contexto de la posconvertibilidad"* en **Realidad Económica** 267 y 268. Abril-mayo y Junio- agosto IADE. Buenos Aires.
- Obschatko, Edith; Foti, María del Pilar y Román, Marcela (2007). *"Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al CNA 2002"*. Serie Estudios e Investigaciones (10). SAGPyA-IIICA. Buenos Aires.
- Paz, Raúl (2013) *"Explotaciones sin límites definidos y desarrollo rural en Santiago del Estero: hacia un ordenamiento territorial"*. En **Realidad Económica** 277 pp.109-128, IADE. Buenos Aires
- Prividera, Guido (2014) *"Una aproximación al presente de la agricultura familiar en la región pampeana. Algunas propuestas tecnológicas desde el INTA"* en **Realidad Económica** 281. Enero-febrero. Buenos Aires.
- Rauber, Isabel (2102) *"Revoluciones desde abajo. Gobiernos populares y cambio social en Latinoamérica"*. Peña Lillo. Ediciones Continente. Buenos Aires
- Roze, Jorge Próspero (1993) *"Conflictos agrarios en la Argentina. El proceso Liguista"*. Centro Editor de América Latina. Biblioteca Política Argentina. Buenos Aires.
- Sili, Marcelo y Soumoulou, Luciana (2011) *"La problemática de la tierra en La Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración"*. FIDA. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Buenos Aires
- Soverna, Susana (2008) *"El desarrollo rural en Argentina: situación de las políticas provinciales"*. SAGPyA-PROINDER. Serie Estudios e Investigaciones 18. Buenos Aires.
- Svampa, Maristella (2008) *"Argentina: una cartografía de las resistencias 2003-2008"* en OSAL/CLACSO 24, octubre 2008, Buenos Aires
- Tarrow, Sidney (1997) *"El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política"*. Alianza Editorial. Madrid.

Industria de la construcción

La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista

*Juan Pablo del Río **
*Federico Langard***
*Diego Arturi***

A modo de hipótesis, se sostiene que la industria de la construcción intensificó su protagonismo en el conjunto de la economía luego de la devaluación debido a dos causas principales: el incremento de la inversión pública en línea con la perspectiva nekeynesiana del Estado y por la canalización inmobiliaria de la liquidez existente en los sectores “ganadores” de la economía. En el último caso, el vuelco hacia el sector inmobiliario se explica por el efecto conjunto del colapso del sistema bancario argentino y del contexto inflacionario, que dejaron a los sectores con liquidez sin mejor opción financiera que la inversión en inmuebles.

Al mismo tiempo, en términos urbanos, los efectos macroeconómicos positivos de la industria de la construcción no se tradujeron en mejores condiciones de acceso a la vivienda a través de la compra en el mercado inmobiliario formal. Esto se debe a que la dinámica de precios de los inmuebles urbanos tendió a independizarse de la evolución del salario en el período 2001-2011, aunque con importantes matices a partir del segundo quinquenio de esta década.

Palabras clave: Desarrollo urbano - *Boom* inmobiliario - Precios del suelo - Salario

* Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

** Centro de Investigaciones Geográficas. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP - CONICET). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata.

The mark left by the real estate business during the pro-development period

As a working hypothesis, it can be suggested that the construction industry increased its participation in the Argentine economy after the 2002 devaluation due to two main causes: because of the Keynesian perspective applied by the national government to evaluate its effects on the overall economy (via its ability to increase investment and consumption), and through the channelling of existing liquid assets in the “winning” sectors of the economy towards real estate investments. In the second case, the turn favoring Real Estate investments can be explained as the joint effect of the collapse of the Argentine banking system and an inflationary context, which left no better option for the investment of liquid assets than the real estate sector.

At the same time, in urban terms, the positive macroeconomic impact of the construction industry has not translated into better conditions for housing access through the formal real estate market. This is due to the fact that the dynamic of the prices of urban properties (2001-2010) tends to move independently from the evolution of wages

Key Words: Urban development – Housing boom – Land prices - Wage

Fecha de recepción: octubre de 2013

Fecha de aceptación: enero de 2014

Introducción

Este trabajo procura realizar una aproximación a la relación entre macroeconomía y el mercado inmobiliario a partir del análisis de la dinámica que experimentó el sector de la construcción y los inmuebles urbanos poscrisis 2001/02, momento a partir del cual la actividad de la construcción creció al doble que el conjunto de la economía y los precios de los inmuebles urbanos aumentaron significativamente. Verificar hasta qué punto la evolución del precio del metro cuadrado de los inmuebles se explica por el crecimiento del sector de la construcción, constituye por tanto uno de los objetivos centrales de este artículo.

Para analizar este fenómeno se exploran las causas que explican el fenomenal crecimiento del sector de la construcción y, además, se distinguen los componentes productivo e improductivo que forman parte del negocio de la promoción inmobiliaria. A partir de allí se parte de la hipótesis de que en el período bajo análisis las condiciones macroeconómicas intensificaron la función financiera de los inmuebles, razón por la cual son las expectativas de valorización a futuro las que explican buena parte del crecimiento del sector de la construcción. Esta tendencia no sólo significó que una parte del excedente fuese absorbida desde una lógica rentista, sino también que el aumento de los precios del suelo se independizó de la suba general de precios, ampliándose la brecha entre el salario y el metro cuadrado. Por tanto, la consecuencia observable sería una reducción de las condiciones de acceso al mercado inmobiliario formal, vía la compra de vivienda, en función del poder adquisitivo de los asalariados.

A efectos de realizar una lectura de este proceso se considera necesario tener en cuenta el papel de la renta del suelo en la distribución de la riqueza y el rol del funcionamiento de los mercados de suelo en la configuración de la ciudad. Hace más de cuatro décadas, Harvey (1973) proponía indagar cómo en la dimensión espacial se naturalizan y ocultan mecanismos de distribución del excedente. En este sentido, se considera necesario recuperar aquella tradición que en el marco de la geografía urbana propuso explorar la *relación estructural entre ciudad, renta del suelo y circulación del excedente*, sin negar por ello la complejidad y la riqueza de los procesos inter e intraurbanos.¹

En esta línea, siguiendo a Lovera (2013), es necesario establecer una diferencia entre el sector de la construcción y el componente no productivo de la dinámica inmobiliaria. Esta distinción es imprescindible para no realizar un análisis simplista del “boom inmobiliario” y, al mismo

¹ Aspectos estos últimos que exceden el alcance de este trabajo.

tiempo, permite situar la lectura del fenómeno dentro del papel estructural que tienen los mercados de suelo en el proceso de *acumulación urbana* (Abramo, 2011). Sólo desde esta perspectiva, es posible interpretar el “poder de los ladrillos” por su capacidad de reactivación económica y, al mismo tiempo, por su papel como activo financiero, en tanto el suelo y el suelo urbano creado operan en la economía como una forma de *capital ficticio*.

Desde el punto de vista metodológico, este trabajo no sólo se basa sobre el análisis de la literatura especializada, sino que también se observan una serie de indicadores generales de actividad económica, del sector de la construcción y del mercado de trabajo, para luego confrontarlos con la evolución que han tenido los precios del suelo urbano del principal mercado inmobiliario del país. Dada la disponibilidad de información se reconoce que esta segunda operación implica la comparación de indicadores o índices de carácter nacional con índices localizados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Sin embargo, como se observará en el transcurso del trabajo, las tendencias de los precios de los inmuebles de la CABA difieren levemente de las principales ciudades del país (Gran Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza). Por ello las conclusiones de este trabajo podrían, con ciertos recaudos, extender su alcance territorial a los principales mercados inmobiliarios de la Argentina. Además, cabe destacar que el ejercicio preliminar que aquí se realiza opera como un marco de referencia para estudios complementarios que abordan contextos territoriales particularizados.²

La estructura del trabajo es la siguiente, en la primera parte, se describen algunos rasgos del esquema macroeconómico instaurado a partir del año 2003, que sirven para entender por qué la construcción se vuelve una actividad estratégica bajo el nuevo esquema político-económico. Una vez observada la evolución del Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC) y el Índice del Costo de la Construcción (ICC) en relación con el precio de los inmuebles del principal mercado inmobiliario del país, se identifican los vínculos existentes entre la dinámica de la industria de la construcción y las nuevas condiciones financieras generadas a partir de la asimilación de la figura del “fideicomiso inmobiliario”. En tercer lugar, se presenta un análisis

² De hecho, en un estudio convergente este equipo de investigación está elaborando una serie de precios del suelo urbano (1995-2013), con la finalidad de compararlo con los registros de salario e ingreso generados por la EPH para el Aglomerado del Gran La Plata; además, se realiza en el nivel local un estudio longitudinal de la relación entre precios del suelo y estructura urbana a efectos de considerar el proceso de formación de precios en el nivel intraurbano, junto con un análisis del impacto de las políticas públicas en general y las políticas urbanas en particular en dicho proceso.

de la evolución del salario en relación con el índice general de precios (IPIM), el precio promedio del metro cuadrado de los terrenos/suelo urbano (PPSU) y el precio promedio del metro cuadrado de los departamentos ofertados (PPD), ambos para la CABA.³ Al interior del período analizado (2001-2011), se reconocen distintas etapas de la vinculación entre el poder adquisitivo del salario en relación con la inflación de los precios del suelo y la vivienda. Por último, se presentan algunas conclusiones de carácter preliminar de los avances realizados en esta línea de trabajo, intentando responder las siguientes preguntas: ¿hasta qué punto la evolución del precio del metro cuadrado de los inmuebles puede explicarse sólo por el crecimiento del sector de la construcción? ¿Qué factores explican la dinámica de la industria de la construcción? ¿Por qué el crecimiento de la construcción y el incremento de la oferta inmobiliaria no contribuyeron a reducir el precio de los inmuebles? ¿Qué factores operan detrás de la evolución de los precios de los principales mercados inmobiliarios argentinos?

El giro macroeconómico de impronta neodesarrollista

Durante el período neoliberal (1975-2001) la economía argentina se caracterizó por el estancamiento con fuertes oscilaciones de incremento y caída del PIB, caída de la inversión, deterioro del mercado de trabajo y de los salarios, con una consecuente concentración del ingreso. Asimismo se observó una expansión del sector financiero, proceso íntimamente vinculado con el endeudamiento externo.

Durante la última parte de este período, a partir de 1991, se estableció el régimen de convertibilidad que generó una dinámica económica con eje sobre la paridad cambiaria, la valorización financiera, el endeudamiento y la transferencia de recursos al exterior. Asimismo, se implementaron reformas estructurales a través de la privatización de empre-

³ Como se mencionó anteriormente se recurre a la información de la CABA, dado que la Dirección de Desarrollo Urbano de la Subsecretaría de Planeamiento del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, es el único organismo público del país que produce -de manera sistemática- un Informe del Mercado Inmobiliario con estadística de precios del metro cuadrado de terrenos e inmuebles construidos (departamentos de uso residencial) con datos disponibles desde 2001 (recién en 2013 la ciudad de Córdoba anunció la creación de un índice del valor de la tierra). No obstante, se debe destacar que la tendencia de la ciudad de Buenos Aires no difiere significativamente del resto de las principales ciudades del país, ni de su media, según datos presentados por la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (SPE, 2011), que ha recurrido a relevamientos propios de la Dirección Nacional de Programación Económica Regional (ver gráfico 3).

sas estatales, la concesión de servicios públicos, la apertura externa, la desregulación de la economía y la reforma del Estado. Esta combinación de un tipo de cambio fijo y reformas estructurales posibilitó a los sectores dominantes una expansión de sus intereses en un marco de estabilización de precios (Basualdo, 2003).

En este contexto, la reinstauración ideológica del principio liberal de responsabilidad individual en el acceso al suelo y a la vivienda (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002), es convergente con la erosión del mundo de la producción y el empleo. La mutación en el mercado de trabajo, introduce profundos cambios en la situación social, los cuales sin duda se tradujeron en las condiciones de acceso al hábitat.

La inestabilidad de los ingresos y los vaivenes en el flujo de los recursos socava el bienestar de las familias, mientras la incertidumbre económica altera los niveles de consumo, la planificación de los gastos domésticos y, por supuesto, las estrategias habitacionales. De allí que avanzados los noventa, la inestabilidad ocupacional, las altas tasas de desocupación, la profundización de la informalidad laboral y el empobrecimiento de los hogares, fueron acompañados por una contracción de las oportunidades habitacionales de los sectores populares. Este fenómeno estuvo agravado a su vez por una reconfiguración urbana en la que convergen y se profundizan la segregación residencial, la privatización de los servicios urbanos y los retrocesos en las funciones de planificación, o la adopción de políticas facilitadoras de la acción de mercado, combinadas con las respuestas públicas focalizadas frente al déficit habitacional.

En diciembre de 2001, la crisis de las políticas neoliberales dio paso al fin de la convertibilidad peso-dólar. En el año 2002, en medio de una fuerte crisis político-institucional, el nuevo gobierno surgido de un acuerdo entre los partidos políticos mayoritarios, tomó una serie de medidas de política económica y financiera que marcaron la salida de la convertibilidad y generaron un nuevo escenario en el que se combinaron pesificación y devaluación, generando instantáneamente una transferencia de ingresos hacia los sectores económicos más concentrados (Basualdo, 2003).

Si bien la combinación de devaluación y pesificación profundizó la crisis durante un primer período, el establecimiento de un "dólar alto" creó las condiciones para una recuperación de los sectores productivos orientados al mercado interno y una mejora de competitividad para los sectores exportadores. Iniciándose así una etapa en la que se registran incrementos en la actividad económica, el empleo, la recaudación impositiva, el consumo y el comercio exterior, y disminuyen consecuentemente la desocupación y la pobreza. Como se verá más adelante estos

aspectos, junto con un escenario de crecimiento y estabilidad económica, sin duda reconfiguran nuevamente el escenario urbano-habitacional y las formas de resolución del acceso a la vivienda de vastos sectores de la población vía el aumento del consumo.

Luego de la crisis de 2001/02 se configuró un nuevo esquema macroeconómico basado, según Damill y Frenkel (2009), sobre los siguientes pilares: un tipo de cambio real alto y estable como eje central de la política económica (denominado técnicamente como tipo de cambio real competitivo y estable), superávit fiscal y de la cuenta corriente del balance de pagos y una política monetaria que procuró simultáneamente acumular reservas, evitar la apreciación del tipo de cambio real y facilitar la recuperación de la liquidez. Siguiendo a estos autores, el tipo de cambio era el principal componente del nuevo modelo macroeconómico poscrisis porque de allí provenía el principal impulso para el crecimiento de la producción y el empleo⁴.

Desde otra perspectiva, Félix y López (2012), coinciden en que los dos ejes fundamentales del nuevo arreglo macroeconómico son el dólar caro y el superávit fiscal del Estado, junto con un tercer punto que consiste en la política de mantener un crecimiento salarial no mayor al crecimiento de la productividad laboral. Estos tres pilares macroeconómicos apoyan el nuevo patrón de acumulación de capital de las clases dominantes, sosteniendo la rentabilidad del gran capital, con acento en la producción industrial exportadora sin descuidar al sector concentrado agropecuario y financiero.

Según estos autores el *neodesarrollismo* es el pensamiento económico hegemónico de los últimos diez años y esta corriente sostiene que para lograr una industrialización eficiente no alcanza con la escala del mercado interno (crecimiento hacia adentro), sino que la misma debe ser orientada sobre la base del crecimiento exportador. De esta manera el mercado interno se desarrollaría como efecto colateral de cierta sustitución de importaciones producidas por el dólar caro.

Por otra parte, en el marco del giro macroeconómico descrito, el sector de la construcción se vuelve clave por su impacto en la ampliación de la producción, el empleo y el mercado interno. Esto se debe a que la actividad de la construcción tiene un efecto multiplicador único sobre la economía en su conjunto, producto de su capacidad de tracción de

⁴ Posteriormente, en el año 2009 se produce una fuerte desaceleración del crecimiento de la economía argentina pasando de un incremento del PIB de 8,5% promedio anual (2003 - 2008) a un 0,9%. Esto se explica, en parte, por la crisis del capitalismo en el nivel mundial y su impacto en la demanda agregada argentina. En el año 2010 la Argentina recupera el crecimiento económico; entre este año y el año 2011 el PIB creció a una tasa promedio del 9% (Ministerio de Economía, 2011).

cadena productivas de proveedores, en su mayoría, nacionales. Otro de los argumentos expuestos que refuerzan el impulso sectorial es que la inversión pública en capital fijo desvalorizado (infraestructura) tiene efectos positivos sobre la productividad general del sector privado.

Desde esta mirada, la inversión en la construcción fue valorada por su impacto en la reactivación del tejido productivo luego de un escenario recesivo, en tanto generadora de empleo y de demanda directa e indirecta de otros bienes y servicios. Como veremos a continuación esta actividad operó como un dispositivo eficaz para atender la coyuntura poscrisis y el tándem construcción-obra pública se transformó en un tema central de agenda a partir del año 2003.

El poder de los ladrillos y el *boom* inmobiliario poscrisis

En contraposición a los postulados ortodoxos que sostienen que toda oferta genera su propia demanda y por tanto la política económica debe orientarse a estimular la oferta⁵, para los keynesianos es importante el rol que juega la demanda agregada. Por tal motivo, desde esta última perspectiva, la inversión pública es un elemento imprescindible del desarrollo económico y social.

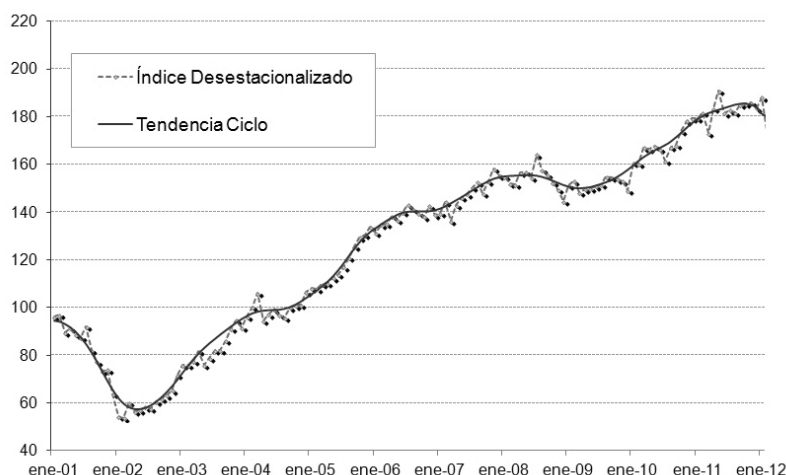
De aquí que una de las variables (aunque no sea la única) que explican la dinámica de la construcción en el período bajo análisis es la inversión estatal. En términos generales los factores que condicionan la evolución del sector son básicamente la edificación de viviendas, la inversión en obra pública y la evolución del PIB. A ellos se suma la inversión privada o pública en edificios que pueden tener otros destinos no residenciales (entre ellos, construcciones industriales, inmuebles de oficinas y comerciales, etc.).⁶

En el **gráfico 1** se observa que tras la crisis del 2001/02 el sector de la construcción registró una expansión sostenida desde el segundo semestre de 2002 hasta 2009, momento a partir del cual la crisis financiera internacional impuso una contracción a la industria, con una caída del 2% del Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC), siendo el crecimiento anual promedio del sector en el período 2003-2011 del 13,6%. Vale recordar además que a mediados de 2005 el sec-

⁵ Esto se traduce en prescripciones de política en reducir la inversión del sector público y bajar impuestos, bajo el supuesto de que el sector privado al contar con más recursos incrementará la inversión total en mayor proporción que la caída de la inversión del Estado.

⁶ El Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC) elaborado por el INDEC, también distingue las construcciones petroleras como un componente específico de dicho indicador.

Gráfico 1. Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción. Serie mensual desde enero de 2001 a enero de 2012 (Índice Base 2004 = 100)



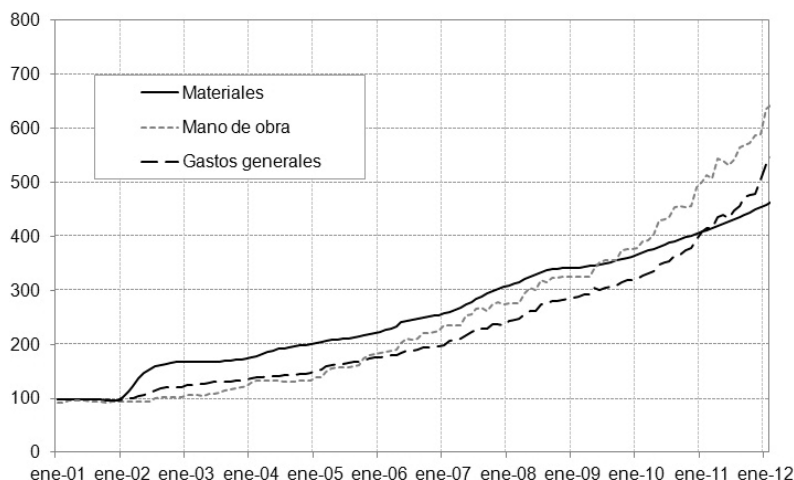
Fuente: Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción sobre INDEC.

tor ya había alcanzado los niveles de actividad de 1998 (año de mayor actividad para la década de los noventa).

Al observar el crecimiento del sector, previo al freno de la crisis internacional, los datos de la Dirección Nacional de Programación Macroeconómica son todavía más contundentes. El aumento entre 2002-2008 ascendió al 181%, con una tasa de crecimiento interanual promedio del 19,3%, duplicando la tasa de crecimiento del conjunto de la economía, con un ritmo superior a la industria manufacturera que registró un 9,4% y al 4,5% del sector agropecuario (DNPM, 2010). Ahora bien, para interpretar esta tendencia general de recuperación y expansión del sector de la construcción hay que dar cuenta de un proceso más amplio y complejo.

Por un lado, es verdad que la acción pública fue clave en los primeros años de posconvertibilidad. La Inversión Bruta Interna Pública en Construcción tuvo un incremento del 303% durante el período 2002-2005, mientras que la Inversión Bruta Interna Privada creció el 86% (Woelflin, Lapelle y López Asensio, 2009). Además se debe destacar que el sector de la construcción sufrió una importante redefinición en la estructura de costos asociada con el nuevo tipo de cambio, aspecto que repercutió en la elevada rentabilidad de la actividad, sobre todo en el

Gráfico 2. Índice del Costo de la Construcción en el Gran Buenos Aires. Capítulos Materiales, Mano de Obra y Gastos Generales. Serie empalmada desde enero de 2001 a enero de 2013. (Índice Base 1993 = 100)



Fuente: Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción sobre INDEC.

segmento orientado al mercado inmobiliario ya que los costos se pesificaron y las ventas continuaron dolarizadas. El Índice del Costo de la Construcción (ICC) adquirió una tendencia ascendente a partir del año 2002 hasta la actualidad. Sin embargo mientras que entre 2002 y 2005 el costo de la mano de obra (línea punteada) tuvo un incremento relativo menor que los otros costos que componen el ICC, recién en el año 2009 el costo laboral supera al costo de los materiales. Aspecto este último que refleja el impacto del “blanqueo” de parte de la mano de obra y ciertos reajustes al interior del sector en el marco de la puja distributiva (ver **gráfico 2**).

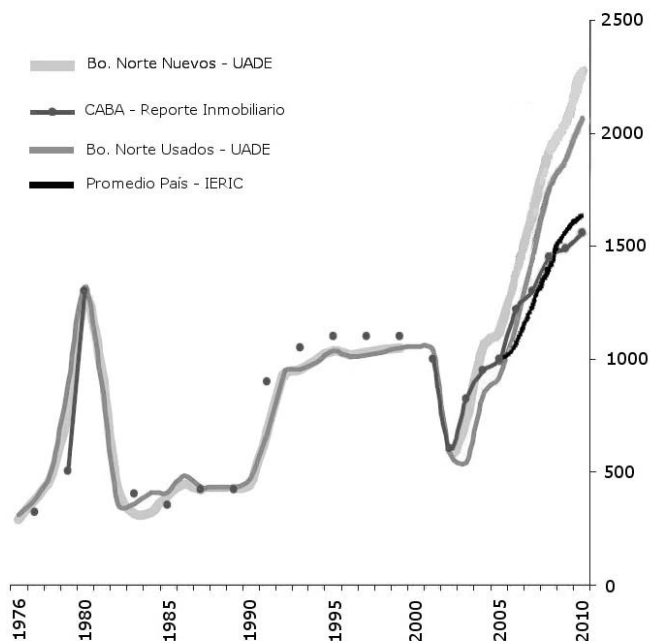
Otros tres factores concurrentes contribuyen a explicar la dinámica del sector. En primer lugar, la crisis bancaria en el año 2001 -“corralito” mediante-, intensificó la desconfianza en el sistema financiero movilizandando activos hacia otros destinos. Además, esta tendencia se vio reforzada por tasas de interés bajas o negativas frente a la inflación, haciendo de los depósitos en plazo fijo una opción financiera poco rentable. Junto con ello se incrementó la liquidez proveniente de los sectores favorecidos con el nuevo tipo de cambio y el aumento del precio de los *commodities* exportables.

Los datos recopilados por la investigación de Pertierra Cánepa y Pantanetti (2011), ponen al descubierto que luego de la inversión en oro, la apuesta por el m² constituyó el mecanismo de refugio de valor más rentable entre 2001 y 2010. Mientras que el plazo fijo tuvo una variación porcentual en pesos de 164%, la variación del dólar fue del 296%, la inflación acumulada ascendió al 454%, el incremento del precio promedio del m² fue del 502% y el oro aumentó el 1.613 por ciento.

Por todas estas razones, los “ladrillos” y más específicamente el suelo urbano creado se transformó probablemente en el principal activo financiero del período. Ya que buena parte del excedente tuvo como destino este formato de inversión segura, que se caracteriza por eludir la inestabilidad de la economía doméstica, estar dolarizada y poseer una tendencia al alza en el largo plazo. Como puede observarse en el **gráfico 3**, el precio de los inmuebles no sólo ha sufrido una apreciación considerable a partir del año 2003, sino que a pesar de las oscilaciones coyunturales muestra una tendencia creciente desde mediados de la década de los '70 a la actualidad.

En los **gráficos 3 y 4** se puede corroborar que, a pesar de la crisis de 2001, en el año 2005 los precios de los inmuebles en dólares ya habían alcanzado los valores más altos del período de convertibilidad. Según datos de la Secretaría de Política Económica (SPE, 2011) sobre la base de la Dirección Nacional de Programación Económica Regional, entre 2005-2010 el precio de los inmuebles en las principales ciudades del país (CABA, Conurbano bonaerense, Córdoba, Rosario y Mendoza) creció un 67,3%, dato que equivale a una apreciación del 13% anual en dólares. Por otra parte, si bien la evolución del precio de los inmuebles está estrechamente vinculada con el crecimiento del PIB y los ingresos por exportaciones, la misma se disocia completamente del tipo de cambio lo que evidencia la valorización que los inmuebles han tenido en dólares.

En este contexto, el informe de la SPE (2011) entiende que el sostenido aumento de los precios de los inmuebles en los últimos años es consistente con el ahorro nacional y responde, en parte, a efectos de riqueza vinculados con el crecimiento del producto y de los precios internacionales de *commodities* que exporta nuestro país, así como a la ausencia de alternativas de inversión más rentables. De allí que, a diferencia de la burbuja especulativa que desató en 2007 la crisis financiera en Europa y Estados Unidos, el crecimiento inmobiliario argentino no se asienta sobre la creación de instrumentos financieros sofisticados de apalancamiento (mercados secundarios de hipotecas), motivo por el cual frente a una reversión de los precios de los inmuebles el impacto sería acotado.

Gráfico 3. Precio de los inmuebles (US\$/m²)

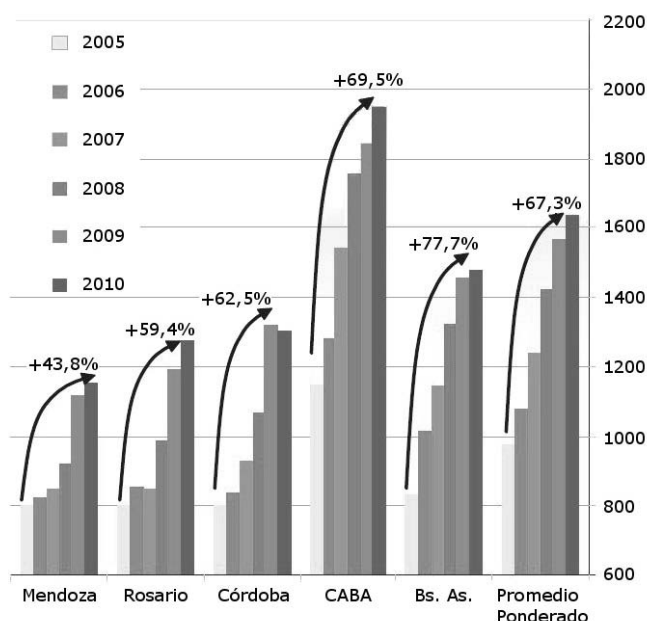
Fuente: SPE (2011) sobre UADE, Reporte Inmobiliario y IERIC.

Si bien el informe antes mencionado da cuenta de que el “boom inmobiliario” argentino está lejos de ser una burbuja especulativa inductora de riesgos macroeconómicos como la que desató la última crisis internacional, el fenómeno local merece ser analizado con cuidado. En este sentido, no pueden homologarse los efectos virtuosos de la inversión en obra pública (demanda agregada, la producción y el empleo) a la inversión privada y es necesario distinguir las expectativas que se configuran alrededor del componente no productivo del negocio inmobiliario. Aunque la dinámica inmobiliaria asociada con efectos de riqueza inhibe la posibilidad de un estallido especulativo, el componente no productivo (o si se prefiere el papel que juega la renta del suelo escasamente regulada) opera como una forma de capital financiero y ello puede acarrear otro tipo de consecuencias sociales en el acceso al espacio urbano, en particular a la tierra y a la vivienda.

Por otra parte, el principal instrumento de financiamiento inmobiliario en el período fue la ley 24.441 sancionada en 1995⁷, la cual propuso

⁷ La cual proponía generar nuevos mecanismos de financiamiento para la vivienda y la construcción y argumentaba perseguir la reducción del déficit habitacional.

Gráfico 4. Precio de los inmuebles (US\$/m²) en las principales ciudades del país.



Fuente: SPE (2011) sobre la Dirección Nacional de Programación Económica Regional.

una política de *blindaje de inversión inmobiliaria*. En este sentido, el fideicomiso⁸ se constituyó en el marco jurídico-financiero central durante la última década, posibilitando un nuevo esquema para el negocio inmobiliario, a saber: i) minimiza el riesgo del inversor por cambios potenciales y/o grado de cumplimiento del proyecto de negocio;⁹ ii)

⁸ El "fideicomiso inmobiliario" es convenio o contrato temporal y específico entre partes; constituye un instrumento jurídico-financiero destinado a fomentar un negocio en pos de los beneficiarios (inversores) y el mismo finaliza con la conclusión de la obra. Desde el punto de vista técnico el fideicomiso se basa sobre una transferencia de bienes, cantidades de dinero o derechos (propiedad fiduciaria) de una persona (fiduciante) a otra persona física o jurídica (fiduciario). Este último es una persona idónea que se desempeña como propietario en cumplimiento del encargo, es decir, administra y ejerce la propiedad fiduciaria en beneficio de quien se designe en el contrato (como beneficiario). Al cumplimiento del plazo el fiduciario debe transmitir el beneficio (o los bienes) al fiduciante o al beneficiario también denominado fideicomisario (el cual puede coincidir o no con el fiduciante).

⁹ Esto se debe a que el contrato en cuestión establece un conjunto de aspectos referidos a condiciones de compra, características del emprendimiento a desarrollar, indivi-

separa la propiedad fiduciaria del patrimonio individual de los inversores (fiduciantes) y del fiduciario,¹⁰ iii) a diferencia de una sociedad anónima el fideicomiso no tiene personería jurídica, por lo tanto los proyectos inmobiliarios no se exponen a las deudas de las empresas constructoras;¹¹ iv) por último, los fideicomisos gozan de un conjunto de exenciones impositivas.¹²

Estos elementos novedosos que se configuran explica en buena medida por qué, como afirma la investigación de Pertierra Cánepa y Pantanetti (2011), más del 85 % de los emprendimientos que se desarrollan en el Conurbano bonaerense y Capital Federal se constituyen bajo el formato de Fideicomiso y, al mismo tiempo, se infiere que sin esta figura el fenómeno no hubiera tenido la misma magnitud. Asimismo, el estudio realizado por estos autores detecta en forma generalizada graves errores técnicos y de organización en su aplicación práctica producto de negligencia, ignorancia o abusos de los fiduciarios-desarrolladores. Se observan profundas asimetrías de información entre los agentes que participan del negocio, indiferenciación del fiduciario y del desarrollador (cuando formalmente el fiduciario debe controlar al desarrollador), falta de incentivos de eficiencia, divergencia de costos, nulas auditorías y controles al fiduciario, inconsistencia de la figura de fideicomiso al costo, entre otros aspectos.

Salarios, inflación y acceso a la vivienda

Luego de la crisis de 2001/02, hemos visto que la economía argentina experimentó una fuerte recuperación con elevadas tasas de creci-

dualización del inmueble, plazos de la obra, costos estimados, derechos y obligaciones de las partes intervinientes, destino del patrimonio fiduciario, forma en que debe administrarse y forma de sustitución de los inversores morosos o del fiduciario (Pertierra Cánepa y Pantanetti, 2011).

¹⁰ Esto significa que el emprendimiento inmobiliario no corre el riesgo de que los acreedores de los actores involucrados puedan embargar los bienes que forman parte del contrato de fideicomiso, constituyéndose éste en un patrimonio autónomo pleno.

¹¹ Por esta razón, los proyectos inmobiliarios no se exponen a las deudas de las empresas constructoras, ya que no aplica la ley 24.522 de Concursos y Quiebras. Esto quiere decir que los bienes del fideicomiso no pueden ser embargados ni alcanzados jurídicamente por problemas ajenos al contrato entre partes.

¹² Las exenciones impositivas alcanzan los impuestos al valor agregado y a las ganancias, en especial cuando se trata de fideicomisos financieros o con formato fiduciantes-beneficiarios. Se debe destacar que a partir de los años 2011 y 2013 se introdujeron modificaciones reglamentarias (referidas a modificaciones normativas que alcanzan desde el cobro del impuesto a las ganancias por cesión de derechos al interior del fideicomiso, hasta la eliminación del fideicomiso con tratamiento similar a las sociedades de personas para tratarlos como sociedades de capital, entre otras).

miento con excepción del año 2009 asociado con la crisis internacional. Este proceso fue acompañado por un aumento importante del empleo y la disminución de la pobreza. La tasa de desempleo pasó a ubicarse por debajo de los dos dígitos, con el valor más bajo de la década en el año 2010 (7,3%). Mientras que en 2002 la línea de pobreza superaba el 50% de los hogares argentinos y la indigencia más de un cuarto, para 2007 la pobreza había caído al 23,4% y la indigencia orillaba el 8%. Sin embargo, como sostiene el Centro de Estudio para el Cambio Social (CECSO, 2011) los indicadores de la precariedad e informalidad laboral no muestran la misma disminución.

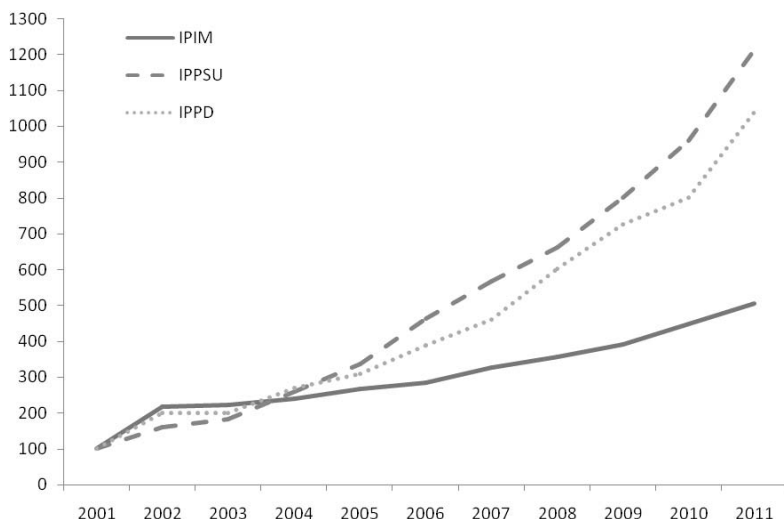
En este sentido, la reducción del empleo en negro encuentra un núcleo duro en un sector que representa un tercio de los asalariados sin seguridad social. La precarización laboral implica además menores ingresos salariales para un conjunto importante de la población, es decir, no todos se han beneficiado en la misma medida por la mejora de los ingresos, tanto es así que una porción de los asalariados no alcanza la línea de pobreza. Esto significa un escenario que combina en términos históricos, niveles de empleo elevados con situaciones muy heterogéneas al interior del mercado de trabajo (Arakaki, 2012).

En consecuencia, las significativas mejoras de las condiciones de empleo y formalidad laboral coexisten aún con un gran número de personas que se incorpora al mercado de trabajo bajo condiciones de precariedad laboral. Según la Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DNREP, 2012) la estimación del crecimiento de los ocupados¹³ entre 2002 y 2011 fue del 45,8% (lo que significa la creación de 5,4 millones de puestos de trabajo) y del 57,1% para los asalariados (4,8 millones de puestos), alcanzando en el sector privado de empleo formal una variación del 82,2% (2,7 millones) contra un 46,8% del empleo informal (1,3 millones).

Al igual que el mercado inmobiliario la dinámica del mercado de trabajo posee una complejidad intrínseca, por ello al momento de analizar la brecha entre salario y precio del m², es importante contemplar: i) a quienes han logrado consolidar y mejorar su posición en el mercado laboral, ii) a los amplios sectores que se incorporaron al mundo del trabajo (muchos de los cuales a fines de los noventa se encontraban excluidos del mismo), iii) a quienes tienen la posibilidad de percibir ingresos pero aún lo hacen en situación de precariedad laboral, iv) y a los sectores históricamente excluidos, que han logrado garantizar ciertos consumos básicos a través de las políticas sociales (siendo los ejemplos más significativos la AUH y la ampliación de las jubilaciones).

¹³ Sobre la Encuesta Permanente de Hogares para mayo de 2002 y segundo semestre de 2011.

Gráfico 5. Comparación precios internos mayorista nivel general (IPIM), precios del suelo urbano (IPPSU) y precios de departamento (IPPD). Índice Base 2001 = 100. Período 2001-2011 (datos de origen en pesos).



Fuente: Elaboración propia sobre Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires e INDEC.

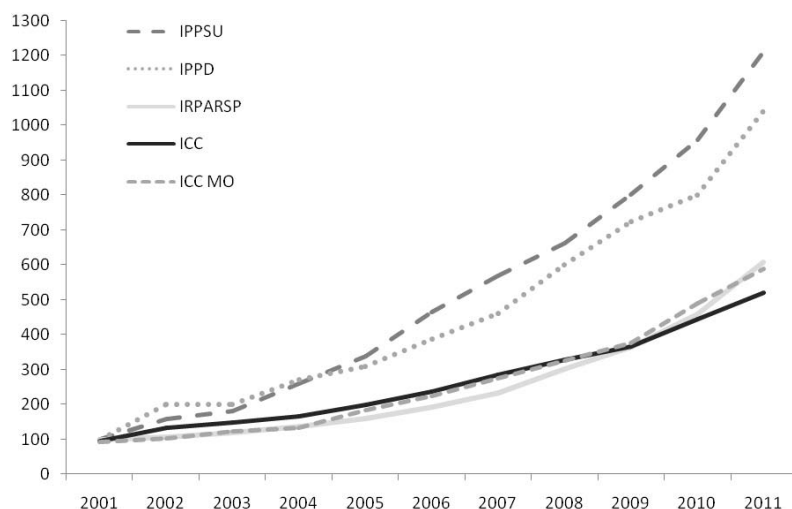
Cada una de estas situaciones supone estrategias habitacionales diferentes en el acceso al suelo y a la vivienda, por ello la relación entre salario y precio del m^2 de los inmuebles es un indicador que está lejos de capturar las heterogeneidades o los aumentos del consumo habitacional. No obstante, resulta útil como una primera aproximación que evidencia las nuevas tensiones que se producen en el período de posconvertibilidad, no sólo en el acceso al espacio habitacional de los sectores populares sino también para sectores de clase media.¹⁴

En esta línea, una primera cuestión a resaltar es la disociación que sufrió el precio de los inmuebles respecto del resto de los bienes. Al respecto en el **gráfico 5** se muestra el Índice de Precios de Suelo Urbano (IPPSU) y el Índice de Precios de Departamentos (IPPD) de la Ciudad de Buenos Aires¹⁵, en contraposición con el Índice de Precios Internos

¹⁴ Dado el recorte temporal de este estudio, el mismo no incorpora un análisis de los créditos PRO.CRE.AR que sin duda reconfigura la producción y la orientación de la oferta y demanda de lotes y viviendas a partir del año 2013.

¹⁵ Como se mencionó anteriormente se toma como indicador el Índice de Precio de Suelo Urbano de la Ciudad de Buenos Aires por no disponer de un índice agregado

Gráfico 6. Comparación precios del suelo urbano (IPPSU), precios de departamento (IPPD), remuneración promedio de los asalariados registrados del sector privado (IRPARSP), costo de la construcción (ICC) y costo de la mano de obra de la construcción (ICC-MO). Índice Base 2001 = 100. Período 2001-2011 (datos de origen en pesos).



Fuente: elaboración propia sobre Ministerio de Desarrollo Urbano de la CABA (2012), MTESyS e INDEC.

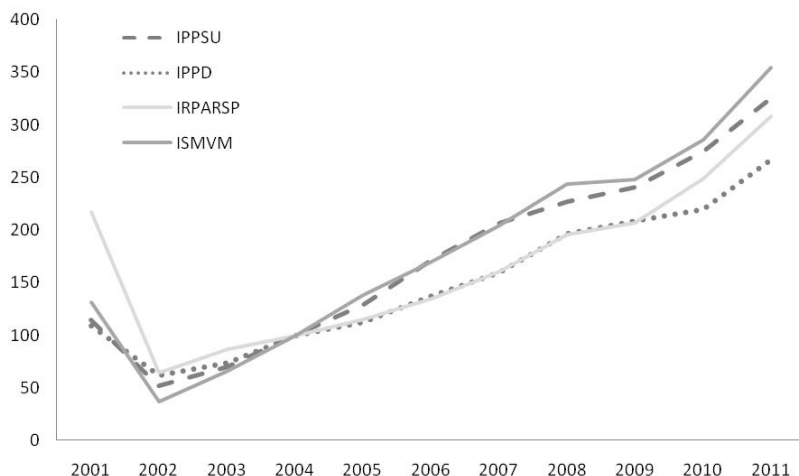
Mayoristas a nivel general (IPIM)¹⁶. En este gráfico se observa que a partir de 2004 los dos primeros índices superan gradualmente el nivel general de precios mayoristas registrado por el INDEC. Luego de 2006 los inmuebles aceleran su dinámica, independizándose del comportamiento de los precios mayoristas nivel general. Mientras que el IPIM se multiplicó por 5 entre 2001-2011, los precios del suelo urbano lo hicieron por 12 y los precios de los departamentos o los inmuebles construidos se multiplicaron por 10.

Una segunda cuestión a destacar es que los inmuebles sufrieron una apreciación diferencial no sólo frente a la inflación sino también respecto del costo de la construcción. Para realizar una aproximación a este fenómeno en el **gráfico 6** se comparan el IPPSU y IPPD de la ciudad

en el nivel nacional, no obstante las limitaciones de información la tendencia de evolución de los precios promedio de los inmuebles de la Ciudad de Buenos Aires no difiere sustantivamente de las principales ciudades del país (ver nota 3 y gráficos 3 y 4).

¹⁶ Si bien, el índice de precios del INDEC está seriamente cuestionado a partir de 2007, lo que probablemente tiende a minimizar el incremento del IPIM, en el gráfico 5 se evidencia ya en 2005 y 2006 una apreciación del m² por sobre la tendencia inflacionaria.

Gráfico 7. Comparación precios del suelo urbano (IPPSU), precios de departamento (IPPD), salario mínimo vital y móvil (ISMVM) y remuneración promedio de los asalariados registrados del sector privado (IRPARSP). Índice Base 2004 = 100. Período 2001-2011 (datos de origen en dólares).



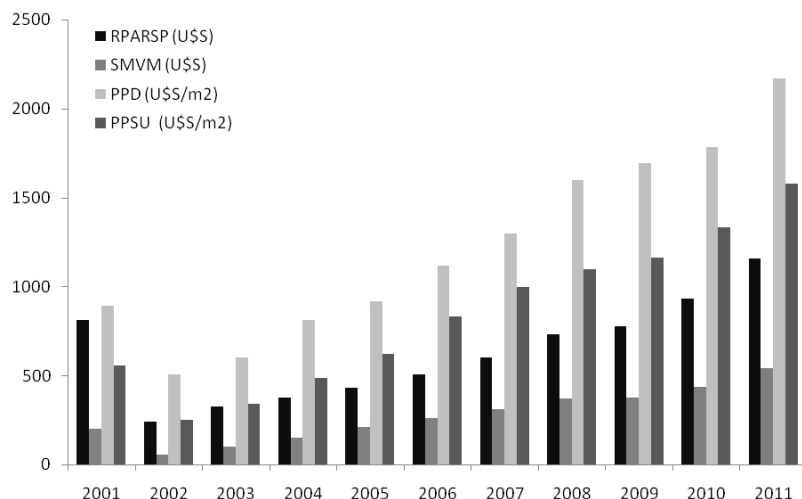
Fuente: elaboración propia sobre Ministerio de Desarrollo Urbano de la CABA (2012) y MTESyS.

de Buenos Aires en relación con la evolución del índice del costo de la construcción (ICC), el componente de la mano de obra de dicho índice (ICC-MO) y la remuneración promedio de los asalariados registrados del sector privado (IRPARSP). Allí se observa que el incremento del precio del suelo urbano y de los inmuebles fue mayor que el crecimiento del costo de la construcción.

Un tercer elemento a tener en cuenta es que hasta 2005 el aumento del salario de la mano de obra del sector se encuentra retardado en relación con el ICC y recién en 2009 el aumento del costo de la mano de obra de la construcción supera dicho índice. La evolución de la remuneración del sector privado confirma el “amesetamiento” que sufrieron los salarios en el primer quinquenio del período analizado, mientras que en el segundo quinquenio se observa una significativa recuperación del mismo, tanto en el sector de la construcción como en el ámbito extra-sectorial.

Este comportamiento permite inferir que el precio de los inmuebles se encuentra más condicionado por la evolución de las expectativas de valorización inmobiliaria que por el índice de costos de la construcción. Aspecto que permitiría suponer que tras la crisis de 2001/02 el sector

Gráfico 8. Precios del suelo urbano (PPSU), precios de departamento (PPD), salario mínimo vital y móvil (SMVM) y remuneración promedio de los asalariados registrados del sector privado (RPARSP). Período 2001-2011 (en US\$).



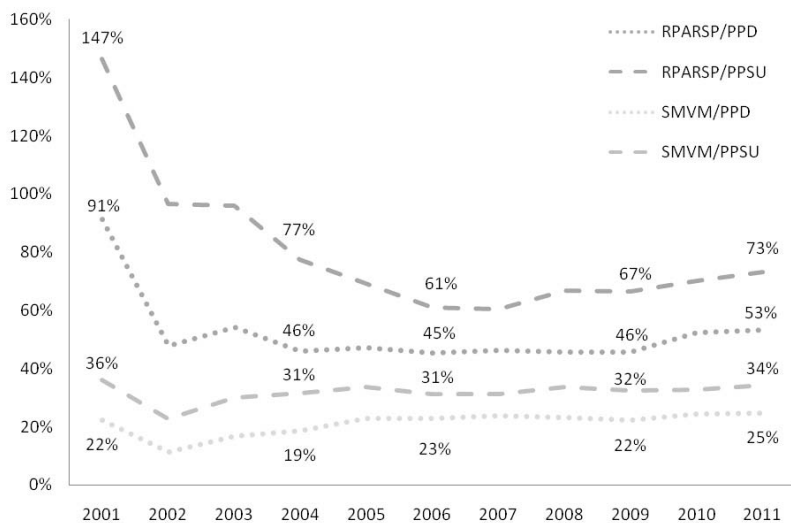
Fuente: elaboración propia sobre Ministerio de Desarrollo Urbano de la CABA (2012) MTESyS e INDEC.

inmobiliario tuvo una capacidad extraordinaria de captar en forma de renta parte del excedente económico en detrimento del trabajo, morigerándose dicha tendencia avanzada la década a partir de la reinstauración de la puja distributiva y de la desaceleración de la tendencia alcista de los precios de los inmuebles a partir de 2008/09.

Una serie de consideraciones complementarias surge del análisis conjunto de los **gráficos 7, 8 y 9**, en los cuales se expresa de diferentes modos la relación entre el salario del sector privado, el SMVM ¹⁷ y los precios promedio del suelo urbano y de los departamentos de la ciudad de Buenos Aires. Allí se puede observar que luego de la salida de la convertibilidad cambiaria en 2002, se produjo una fuerte contracción del salario en dólares y, al mismo tiempo, una depreciación de los activos, entre ellos los inmuebles. A partir de 2003 todas las variables tuvieron

¹⁷ El Salario Mínimo Vital y Móvil se define como la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión. El valor del SMVM se determina en forma tripartita en el marco del Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil (MTEySS, 2013).

Gráfico 9. Relación (en %) entre salario mínimo vital y móvil (SMVM) y remuneración promedio de los asalariados registrados del sector privado (RPARSP) sobre precio promedio de departamentos (PPD) y del suelo urbano (PPSU). Período 2001-2011 (datos de origen en dólares)



Fuente: elaboración propia sobre Ministerio de Desarrollo Urbano de la CABA (2012) MTESyS e INDEC.

una tendencia ascendente. En 2005 los precios de los departamentos y del suelo urbano ya habían sobrepasado los valores en dólares de 2001, coincidiendo con la recuperación de los niveles de actividad de la construcción.¹⁸

Respecto de la evolución del poder adquisitivo del salario versus el metro cuadrado, la lectura de la evolución del SMVM resulta auspiciosa en términos del incremento del piso salarial formal. Mientras que en 2001 un SMVM representaba el 22% del precio del metro cuadrado promedio de los inmuebles construidos, en 2011 representaba el 25%. Dicho incremento es mucho mayor al realizar una comparación luego del reacondicionamiento de precios de los inmuebles posdevaluación, es decir entre 2004 y 2011. Pero dado que el SMVM es una referencia legal y no necesariamente evidencia el incremento real de la masa salarial, es necesario recurrir a otro indicador.

¹⁸ En 2005 el ISAC muestra niveles de actividad sectorial mayores a los del año 1998 (mejor año para la actividad de la construcción de la década de los noventa).

La RPARSP muestra una tendencia de crecimiento por debajo del SMVM, y tras haber sufrido en 2002 un desplome más pronunciado que este último, adquirió un ritmo de crecimiento semejante a la evolución del precio promedio de los inmuebles construidos (departamentos) hasta 2009. Luego de este año se observa una franca mejora del poder adquisitivo del salario sobre el metro cuadrado (ver **gráfico 9**). Sin embargo, al finalizar el período analizado el poder adquisitivo de la RPARSP sobre el metro cuadrado del suelo urbano y sobre los inmuebles construidos era inferior al de 2001. Mientras que en 2001 el salario promedio del sector privado representaba el 91% del precio del metro cuadrado promedio de los inmuebles construidos, en 2011 éste alcanzaba el 53% del mismo, cuestión que verifica un cambio en la relación entre el precio de los inmuebles respecto del poder adquisitivo del salario en el período posconvertibilidad.

Cabe destacar, que hasta 2006 se observa un deterioro en la relación metro cuadrado/salario, momento a partir del cual se invierte la tendencia. A modo de ejemplo: si los asalariados registrados del sector privado volcaran todo su salario a la compra de un departamento de 100 m² en la Ciudad de Buenos Aires necesitarían destinar en 2011 15,6 años/salario y en 2001 9,1 años/salario, mientras que en 2006 se requerirían 18,4 años/salario, observándose en este año el punto más bajo de dicha relación.

La referencia al año 2001 puede ser objetada dada la gravedad de la crisis social y económica. El indicador antes mencionado debe ser leído en un contexto de fuerte contracción del mercado inmobiliario y de deterioro del mercado de trabajo, que sin duda redefine las posibilidades de consumo en materia habitacional. No obstante la disminución relativa de las variables observadas, es válido destacar que ni los salarios ni los precios de los inmuebles mostraron una variación significativa respecto del año 1998.

Consideraciones finales

En las páginas precedentes hemos visto que a partir del nuevo esquema político-económico instaurado luego de la crisis de 2001/02, la actividad de la construcción reforzó su rol estratégico, debido a factores como su perfil productivo nacional, la escasa competencia externa y la capacidad de tracción de la economía doméstica. A partir de la implementación de una matriz productivista orientada hacia la generación de empleo y el desarrollo del mercado interno, el sector de la construcción ocupó una posición medular en el sistema económico, por su virtud para movilizar dos variables centrales de la ecuación del producto bruto inter-

no: la inversión y el consumo. En este sentido, la inversión pública de carácter nekeynesiana y la inversión privada en el mercado inmobiliario fueron acciones convergentes para entender la fenomenal expansión que experimentó la actividad de la construcción bajo el período analizado.

El aumento de la liquidez producto del crecimiento del PIB y el fuerte aumento de los precios internacionales del principal producto de exportación de la Argentina, junto con la desconfianza en el sistema bancario post “corralito” y la falta de alternativas de inversión rentables para la colocación de ahorros frente a la inflación, se encontraron en la base de la valorización que experimentaron los inmuebles urbanos. Por estos motivos, luego de la devaluación de activos en la coyuntura posconvertibilidad, los precios de los principales mercados inmobiliarios del país tendieron al alza durante toda la década, registrándose incluso marcas históricas desde la década de los setenta como en el caso de la ciudad de Buenos Aires. En este punto, acordamos con Baer (2008) que el “boom inmobiliario” de la primera etapa del período se explica por el bajo costo de los factores de producción del sector (suelo, mano de obra y materiales de construcción) luego de la megadevaluación y el costo de oportunidad (tasa de interés negativa y escasez de alternativas de inversión). Ambos aspectos orientaron los recursos disponibles hacia el desarrollo inmobiliario y la compra final de inmuebles como refugio de valor. Además, vale destacar que avanzado el segundo quinquenio del período analizado (2006-2011) se produjo una redefinición



de la estructura de costo (en particular del suelo y la mano de obra) y una vez deterioradas dichas ventajas coyunturales la valorización de los inmuebles en dólares continuó garantizando la rentabilidad del negocio inmobiliario.

Por otra parte, el análisis de la relación entre el poder adquisitivo del salario y los precios de los inmuebles mostró que las bondades macroeconómicas de la industria de la construcción no se tradujeron, vía compra en el mercado inmobiliario formal, en una mejora en las condiciones de acceso al espacio habitacional de buena parte de los sectores asalariados en el período 2001-2011. Por lo contrario, se observó bajo el período analizado una profundización de la brecha entre salario y el metro cuadrado en el caso del principal mercado inmobiliario del país, aunque con una leve mejora de dicha relación a partir del año 2006, la cual se volvió más evidente a partir de 2009 con la reinstauración de la disputa distributiva.

En los diez años analizados, el crecimiento de los precios de los inmuebles urbanos estuvo traccionado en mayor medida por las expectativas de valorización inmobiliaria a futuro, que por la dinámica inflacionaria de los costos de la construcción o por su relación con el poder adquisitivo del salario. Esto pone en evidencia la capacidad extraordinaria del sector inmobiliario para captar en forma de renta parte del excedente económico tras la crisis de 2001/02. Por este motivo el proceso descrito en este trabajo podría interpretarse bajo la tesis de la *ciudad banco*, ya que los inmuebles urbanos intensificaron su función como colocación financiera. En la base de este proceso de financierización de los ladrillos se observó una generalización en el uso del “fideicomiso inmobiliario” como nuevo dispositivo jurídico-financiero que favorece la inversión inmobiliaria y una ausencia marcada de crédito hipotecario accesible¹⁹ a efectos de apuntalar la demanda de quienes son usuarios finales de la vivienda. Como corolario se verificó una tendencia creciente hacia la inquilinización de los hogares bajo el período analizado.²⁰

¹⁹ Vale recordar que el PRO.CRE.AR se lanza a finales de 2012 y hasta 2011 la escasez del crédito hipotecario y su orientación hacia los sectores de alto y medioalto ingreso fue el rasgo predominante.

²⁰ En el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010) se verifica por primera vez desde el censo de 1947 una inflexión en la reducción de la inquilinización, mientras que en 2001 el 11,1% de los hogares eran inquilinos de la vivienda en el nivel nacional, en 2010 los hogares inquilinos pasaron a ser el 15,7%. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en 2001 el 22,2% de los hogares eran inquilinos de la vivienda y en 2010 dicha cifra ascendió al 29,9%. Aunque, se debe destacar que en el caso de la CABA el piso de hogares inquilinos ya se había alcanzado en 1991 (22,1%), explicándose esta tendencia por ser el principal mercado inmobiliario del país.

El recorrido aquí realizado, pretende señalar - reconociendo los significativos avances que se produjeron en términos de empleo, salario y consumo, incluso en materia habitacional- algunas de las tensiones existentes entre la novedosa dinámica del crecimiento macroeconómico argentino, el papel que juega el mercado inmobiliario y su impacto en la reconfiguración de las condiciones del acceso a la vivienda. En particular, la articulación entre estos elementos se vuelve contradictoria en un contexto que presenta las siguientes características: por un lado, la renta inmobiliaria ha sido escasamente gravada en la Argentina, en tanto persiste la dificultad en materia de política pública para diferenciarla de la ganancia del sector de la construcción, por otro lado la política urbana depende en gran medida de acciones e instrumentos que se definen en el nivel local y no posee la tradición de regular ni el mercado de suelo urbano ni el mercado inmobiliario.

Por último, resulta necesario continuar explorando cómo operan los procesos macroeconómicos en la reconfiguración de la dinámica urbana, junto con aquellas otras líneas interpretativas que dan cuenta del modo en el cual la especulación y la acumulación urbana pueden ser procesadas e interpeladas desde la propia política urbana. Aspecto que sin duda implica profundizar el análisis del papel que juega la renta del suelo en la estructuración de nuestras ciudades y discutir acerca de la capacidad del suelo y los inmuebles de absorber o fijar parte del excedente social. Al mismo tiempo, parece necesario repensar, ampliar y fortalecer la capacidad de intervención pública de los distintos niveles del estado en materia de regulación y planificación urbana.

Bibliografía

- Abramo, Pedro (2011). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. OLACCHI, Ecuador.
- Arakaki, Agustín (2012). "Un análisis en perspectiva histórica sobre las diferencias salariales." Seminario del Proyecto Interdisciplinario - CEPED-CEyDS/IIGG: Mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza en la Argentina de la post-Convertibilidad. Balances y perspectivas. 29 y 30 de noviembre, Buenos Aires.
- Baer, Luis (2008). "Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda" en *Revista Ciudad y Territorio* 156, Madrid.
- Basualdo, Eduardo (2003). "Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa". En **Realidad Económica** 200, IADE, Buenos Aires.
- CECSO (2011). "Notas para el análisis de la coyuntura económica en Argentina" Centro de Estudios para el Cambio. Equipo de Economía Política. <http://cecsodeargentina.wordpress.com/>.

- Cravino, María Cristina; Fernández Wagner, R. y O. Varela. (2002) "Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90". Instituto del Conurbano, UNGS, Buenos Aires.
- Damil y Frenkel (2009) "Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina". Nuevos Documentos Cedes 65. Editorial CEDES, Buenos Aires.
- DNPM (2010). "Argentina: indicadores económicos" Presentación de la Dirección Nacional de Programación Macroeconómica. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.
- DNREP (2012). "Empleo formal en la Argentina" Informe de la Dirección Nacional de Relación Económica con la Provincias. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.
- Féliz, Mariano y López, Emiliano (2012). "Proyecto neodesarrollista en la Argentina ¿Modelo nacional-popular nueva etapa del desarrollo capitalista? Herramienta ediciones. Editorial El Colectivo, Buenos Aires.
- Harvey, David. (1973) *Urbanismo y desigualdad social*. Editorial Siglo XXI de España.
- Jaramillo, Samuel (2009). *Hacia una teoría de la renta urbana*. UAndes. CEDES. Bogotá.
- López, Isidro (2007). "Sin los pies en el suelo. Acumulación de capital y ocupación del territorio en la Comunidad de Madrid" en *Observatorio Metropolitano: Madrid: ¿La suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*. Ed. Traficantes de Sueños Madrid.
- Lovera, Alberto (2013) "Enfoques de investigación sobre el capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina" Fecha de consulta junio de 2013, disponible en www.ungs.edu.ar/catedrasur.
- Ministerio de Desarrollo Urbano. Subsecretaría de Planeamiento, (2012). "Mercado Inmobiliario de la Ciudad de Buenos Aires. Precio de oferta de venta de terrenos." Gobierno de la CABA. CABA
- Secretaría de Política Económica (2011). "¿Existe una "Burbuja Especulativa" en el Sector Inmobiliario Argentino?" en: Nota Técnica 43 - Informe Económico 75, Primer Trimestre de 2011. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Pertierra Cánepa, Francisco María y Pantanetti, Mariano (2011). "El fideicomiso y el boom inmobiliario argentino" Documento de trabajo 451. Área Finanzas y Negocios. Universidad del CEMA, Buenos Aires.
- Woelflin, M.L.; Lapelle, H. y López Asensio, G.(2009) "El comportamiento del sector construcción frente a la crisis del 2008", XIV Jornadas "Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística" UNR, Rosario.

Teorías económicas

La dinámica de competencia en el capitalismo: debates teóricos e implicancias

*Juan E. Santarcángelo**

La competencia es el mecanismo central que regula las relaciones entre los diferentes capitales que operan en los mercados. Sin embargo, existen diversas maneras de entender el modo en el que la misma funciona así como un importante e intenso debate en relación con las implicancias que este proceso impone a los capitales. En este contexto, los objetivos centrales del presente trabajo son, por un lado, analizar las diferentes nociones de competencia para las teorías Neoclásica, Keynesiana, Poskeynesiana, Schumpeteriana y Marxista con el fin de dar cuenta del modo específico en el que cada enfoque la entiende y las virtudes y limitaciones que presentan estos abordajes; por el otro, estudiar los elementos principales presentes en el debate entre las dos corrientes de la teoría marxista (una de ellas con muchos puntos en común con la rama poskeynesiana) con el fin de dirimir cuáles son los puntos en conflicto y determinar qué corriente permite más cabalmente dar cuenta de las complejidades del proceso de competencia en el capitalismo actual.

Palabras clave: Competencia - Marxismo - Teoría Neoclásica - Teoría Poskeynesiana - Teoría Schumpeteriana

* PhD in Economics en la New School University (NY-USA). Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). jsantar@gmail.com

Dynamics of competition in capitalism: theoretical debates and implications

Competition is the central mechanism that regulates the relations among different operating capital in all markets. However, there are several ways to understand the way in which competition operates as well as an important and intense debate regarding the implications of its process. In this context, the main objectives of this paper are, on the one hand, to analyze the different notions of competition for the neoclassical, Keynesian, Poskeynesian, Schumpeterian and Marxian theories in order to account for the specific way in which competition works, and also to examine the advantages and limitations that some approaches have; and on the other hand, to evaluate the central elements in the current debate between the two main schools of the Marxian tradition (which one of them has a very similar conception as the Poskeynesian tradition) with the goal of determining which are the conflicting topics and determining which branch is better able to represent more fully the current dynamics of competition in capitalism.

Key words: Competition - Marxism - Neoclassical theory - Poskeynesian theory - Schumpeterian theory

Fecha de recepción: noviembre de 2013

Fecha de aceptación: marzo de 2014

Introducción

La competencia es el mecanismo central que regula las relaciones entre los diferentes capitales que operan en el capitalismo. Sin embargo, existen diversas maneras de entender el modo en que la misma funciona así como un importante e intenso debate en relación con las implicancias que este proceso impone a los capitales. En las antípodas del pensamiento económico encontramos por un lado, la postura de la escuela neoclásica que partiendo de los supuestos de que todos los mercados funcionan perfectamente, las firmas son tomadoras de precios y existe perfecta información y movilidad de capitales, asume que la competencia entre las firmas es perfecta, dado que ninguna firma tiene individualmente el poder para influir mediante sus acciones en el precio de mercado al que se realizan las ventas. Por otra parte, tenemos enfoques centrados sobre criticar la concepción de competencia neoclásica proponiendo como alternativas la competencia imperfecta y de innovación; y otros enfoques como cierta rama de la teoría poskeynesiana y del marco teórico marxista donde existe un importante debate en torno de las consecuencias que acarrea el proceso de concentración y centralización del capital que dan origen a dos grandes ramas: a) *los monopolistas* que sostienen que el capitalismo del siglo XX y XXI ha entrado en una nueva etapa dominada por el poder de las grandes empresas y no es más el capitalismo competitivo que analizó Marx durante el siglo XIX; y b) *los defensores de la competencia*, que sostienen que si bien el capitalismo presenta significativos cambios entre los que se encuentra el proceso de oligopolización y monopolización de los principales sectores de la economía, en lo esencial el sistema capitalista sigue siendo el mismo y la dinámica de competencia sigue siendo el mecanismo regulador central del capitalismo.

En este contexto, los objetivos centrales del presente trabajo son por un lado, analizar las diferentes nociones de competencia para las teorías Neoclásica, Keynesiana, Poskeynesiana, Schumpeteriana y Marxista con el fin de dar cuenta del modo específico en el que cada enfoque la entiende y las virtudes y limitaciones que presentan estos abordajes; y por el otro, estudiar los elementos principales presentes en el debate entre las dos corrientes de la teoría marxista (una de ellas con muchos puntos en común con la rama poskeynesiana) con el fin de dirimir cuáles son los puntos en conflicto y determinar qué corriente permite más cabalmente dar cuenta de las complejidades del proceso de competencia en el capitalismo actual.

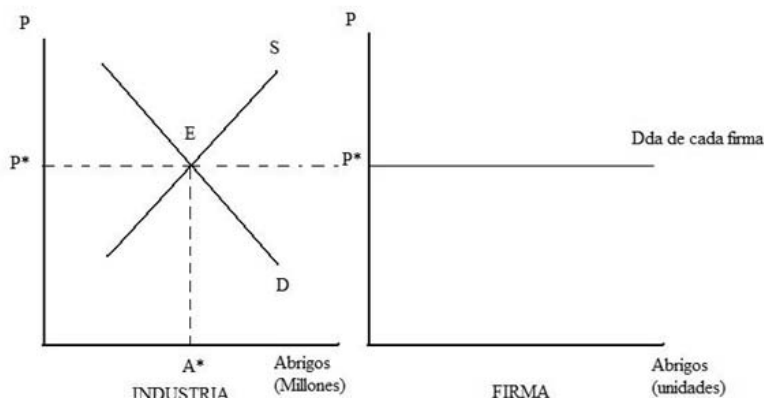
Con estos objetivos el trabajo se estructura, luego de esta breve introducción, en cinco secciones más. En la primera nos proponemos anali-

zar las principales características de la concepción neoclásica de competencia perfecta así como el modo particular en que funcionan los mercados en equilibrio. Una vez en claro esta aproximación, la tercera sección se aboca a estudiar las características centrales de dos de las corrientes más significativas del pensamiento económico: la teoría keynesiana y su concepto de competencia imperfecta; y luego la teoría schumpeteriana que sostiene que las características más relevantes para entender la interacción entre las firmas se explica a través del concepto de competencia por innovación. En la cuarta sección del trabajo presentamos las visiones centrales de dinámica de competencia capitalista que se encuentran al interior del marxismo (los defensores de la competencia y capital monopolistas - que tiene muchos puntos en común con una rama de la teoría Poskeynesiana-) así como los principales puntos de debate y disputa entre estas corrientes. En la quinta sección, evaluaremos la pertinencia de ambas teorías y su capacidad de poder explicativo de la actualidad; y en la última sección, el trabajo concluye presentando las principales conclusiones obtenidas.

II. La dinámica de competencia perfecta

La teoría neoclásica es el marco conceptual que desde la crisis de los años setenta domina la disciplina económica y su teoría se estructura en torno del concepto de equilibrio. Para este enfoque, todos los mercados son iguales y funcionan perfectamente, y por ende, librados de cualquier tipo de intervención externa, los mercados tienden naturalmente al equilibrio (Stigler, 1974; Shaikh, 1980). En este contexto, cualquier desbalance es procesado como absolutamente transitorio y en un mundo donde todos los mercados se caracterizan por la existencia de infinitas firmas oferentes tomadoras de precios e infinitos demandantes, donde los bienes producidos son homogéneos, los precios y cantidades de equilibrio resultan de la dinámica de funcionamiento de las curvas de oferta y de demanda. En este sentido, se sostiene que la competencia es perfecta dado que todas las firmas son iguales, producen del mismo modo el mismo tipo de bien y lo venden al mismo precio.

¿Ahora bien qué significa la competencia perfecta? El primer paso para entender correctamente cómo funciona la competencia dentro del marco neoclásico es a partir de analizar cómo un productor determina la cantidad que produce en cualquier mercado (dado que como se dijo anteriormente, todos funcionan de modo similar). Si suponemos por ejemplo que estamos analizando el mercado de abrigos, en la **figura 1** podemos apreciar la situación que presenta el mercado y la que se le presenta a cada productor.

Figura 1. Mercado de abrigos y situación que enfrenta cada firma

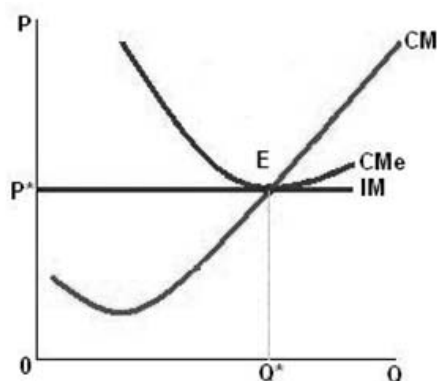
Fuente: Elaboración propia.

La figura de la izquierda representa el mercado de abrigos en su totalidad, donde se determinan las cantidades y precios de equilibrio que en este caso son iguales a A^* y P^* respectivamente. Dadas estas cantidades, cada firma que produce abrigos se encuentra con un nivel de demanda infinita para sus capacidades productivas y obtiene por cada bien el precio P^* . A ese precio puede vender cualquier cantidad de abrigos que desee.

Dado que la demanda no es un problema, cada firma que opera en este sector va a determinar la cantidad de abrigos que va a producir de acuerdo con su función de costos. Dado que el ingreso marginal que obtiene por cada unidad producida es igual a la curva de precios, el productor va a comparar la diferencia entre ingreso y costo marginal que tiene cada unidad producida y producirá en el punto donde éstas se igualan. Es decir que los productores de abrigos decidirán producir donde el precio es igual al costo marginal y al ingreso marginal ($P = CM = IM$) y que se presenta en la **figura 2** como el punto E. Como resultado, la cantidad de equilibrio que producirán es Q^* .

¿Cómo es la dinámica de competencia en este mundo? ¿Se compete por cantidades? Como claramente pudimos ver, al precio de equilibrio P^* , las empresas pueden vender la cantidad de bienes que deseen y simplemente determinan la cantidad a vender por la forma específica que tienen sus curvas de costos. Si un productor quisiera incrementar las cantidades que vende, podría hacerlo sin inconvenientes y dado que su contribución al mercado donde opera es marginal, este incremento

Figura 2. Curva de costo medio, costo marginal e ingreso marginal en el mercado de abrigos



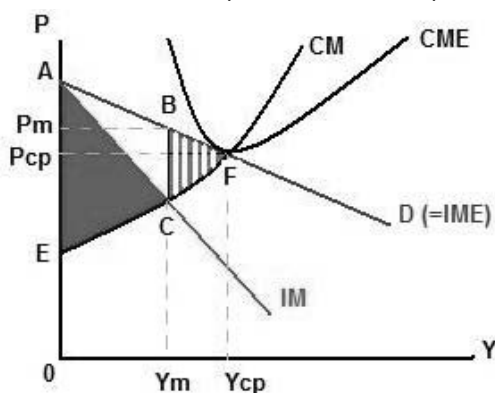
Fuente: Varian (1992)

no afecta la cantidad vendida por otras empresas ni el precio. Por ende, bajo competencia perfecta, la competencia entre empresas no es por cantidades.

¿Entonces es por precios? Analicemos qué pasa si se modifican los precios. Supongamos que el productor decide aumentar el precio que cobra por el producto. ¿Qué pasará con su demanda? La teoría neoclásica sostiene que la demanda será nula ya que el productor no venderá ningún abrigo dado que como existen infinitos bienes iguales que pueden reemplazar sus productos, nadie pagará el mismo producto más caro. Por lo tanto, si sube el precio no venderá nada.

¿Y qué sucede si decide bajar el precio? Si esto sucede, venderá todos sus productos pero ganará por cada bien un porcentaje menor de lo que podría ganar. Sin embargo, el productor antes de bajar los precios ya podía vender todos los productos que quería al precio P^* dado que vimos que ningún productor tiene limitaciones para ubicar su producción. Por ende, el productor que baje los precios sólo estará obteniendo menos ingresos de los que podría obtener, lo que es absolutamente irracional e improbable que ocurra. Por ende, ningún productor ubicará los precios debajo de su nivel de mercado.

De este modo resulta evidente que bajo competencia perfecta no existe ni competencia por precio ni por cantidades. La competencia como disputa entre empresarios no existe y en algún sentido la supuesta rivalidad es ficticia. Bajo el marco neoclásico, la competencia es erradicada desde la propia teoría (Shaikh, 1980). No hay disputa ni conflictos.

Figura 3. La determinación de precios en el monopolio

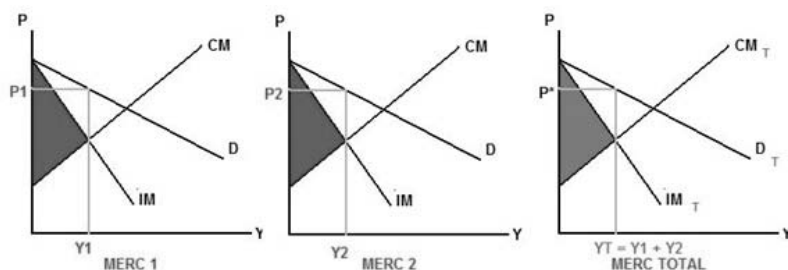
Fuente: Elaboración propia sobre Joan Robinson (1973)

III. La dinámica de competencia imperfecta y competencia por innovación

Como respuesta al mundo ideal (y ficticio) de la teoría neoclásica han surgido diferentes alternativas que se han ido afianzando a lo largo de los años cuyo objetivo ha sido el de dotar de realismo la noción de competencia. La primera alternativa que merece ser destacada corresponde al concepto de competencia imperfecta que fue elaborado por la economista Joan Robinson en 1933 en pleno auge de la crisis de los treinta¹. Para esta economista, la competencia perfecta, si bien era un caso válido, raramente ocurría en la realidad; podía caracterizarse más apropiadamente mediante la caracterización de los mercados dominados por la existencia de grandes monopolios y oligopolios. En este nuevo contexto, los mercados ya no son dominados por infinitas firmas sino por una (monopolio) o un pequeño grupo de firmas (oligopolio) que poseen el poder para fijar los precios que se cobran en los diferentes mercados (Robinson, 1973)². Gráficamente la situación para el caso monopolístico puede verse en la **figura 3**.

¹ Es interesante remarcar que si bien el aporte de Joan Robinson es el más reconocido en la literatura, este tipo de abordaje también fue seguido por Chamberlin que en 1933 publicó *The theory of monopolistic competition* una profundización de su tesis de doctorado.

² Si bien el análisis del monopolio y el oligopolio no son exactamente iguales, los elementos más significativos son comunes por lo que en el presente trabajo solo nos concentramos en analizar el caso del monopolio.

Figura 4. Discriminación de precios

Fuente: Elaboración propia

A diferencia de lo que ocurriría con el caso de competencia perfecta donde el precio = costo marginal = ingreso marginal ($P=CM=IM$), una de las diferencias es que para el monopolio no se cumple que el ingreso marginal sea igual a la demanda, que como vemos en el gráfico tienen diferente pendiente (más pronunciada para el caso del IM). El monopolista utiliza las curvas de costo marginal e ingreso marginal para determinar la cantidad que produce (punto C en el gráfico) como ocurriría bajo la competencia perfecta, pero luego cobra el mayor precio posible dada la demanda de su producto (punto B). De este modo, dado el ingreso del monopolista (área $0ACY_m$) y el costo en el que incurre (área $0ECY_m$), el monopolista maximiza su ganancia y obtiene el área EAC (área sombreada en la figura 3). Asimismo, es interesante remarcar que para los defensores de la competencia imperfecta el gráfico anterior nos permite ver la pérdida de eficiencia que existe en la economía por estar en una situación monopolística en lugar de una situación de competencia perfecta (zona CBF y rayada en el gráfico).

Este enfoque permite además explicar las políticas de discriminación de precios, que ocurren cuando un productor cobra un mismo bien a diferente precio al venderlo en dos mercados distintos. Como vimos en la sección anterior, la discriminación de precios es imposible en competencia perfecta pero puede ocurrir en el caso de mercados dominados por monopolios u oligopolios. Para entender esta situación en la **figura 4** presentamos tres gráficos que nos permiten entender cómo se opera con discriminación de precios.

Como podemos apreciar, en los dos primeros gráficos de la izquierda se exhiben la situación de dos mercados 1 y 2 en donde el mismo productor vende el mismo producto pero lo cobra en cada mercado a precios diferentes: P_1 y P_2 . De este modo, el ingreso neto del productor (que se presenta en el gráfico de la derecha) viene dado por la zona

sombreada en el tercer gráfico que resulta de sumar los beneficios obtenidos por los productos vendidos en ambos mercados.

Como resulta evidente a partir de la descripción realizada, la dinámica de competencia en los mercados imperfectos no es por precio, que como vimos es determinado unilateralmente por el monopolista, sino que es por cantidades. Sin embargo, las cantidades que se producen son definidas por el monopolista (al comparar CM e IM), con lo cual es una competencia donde el eje es modificar la estructura de costos con el fin de ganar una mayor participación en los mercados.

Es interesante remarcar, por último, que la teoría de la competencia imperfecta no es incompatible con la noción de competencia perfecta sino que sostiene que el principal problema de la primera es que no es tan frecuente en la realidad³. Esto implica que en lo esencial las firmas que operan en competencia perfecta e imperfecta lo hacen de modo similar (minimizando costos, enfrentando una función de producción específica, etc.) y las diferencias sólo están relacionadas con la cantidad de empresas que operan en los distintos sectores y con el modo en que se determinan los precios.

Una alternativa a la noción de competencia imperfecta, que critica fuertemente el enfoque neoclásico y que tuvo importante consenso en América latina durante los últimos años noventa en algunas instituciones como la CEPAL, es el concepto de competencia por innovación cuyo origen se remonta a los desarrollos del economista Joseph Schumpeter. Una de las virtudes de esta mirada elaborada a mediados del siglo XX es que combina elementos de la sociología, la economía, la historia y las ciencias políticas; es un enfoque que ve al capitalismo esencialmente como un sistema evolutivo en constante cambio y transformación (Schumpeter, 1974). Esta dinámica no sólo se debe a que la vida económica se produce en un contexto social y natural que evoluciona constantemente sino que su carácter evolutivo viene dado centralmente por la innovación. Todo desarrollo de una nueva tecnología genera lo que Schumpeter define como *destrucción creadora* que simultáneamente crea una nueva estructura y destruye parte de una existente.

En este sentido, el economista austríaco entiende la historia productiva del capitalismo como la historia de las revoluciones tecnológicas y sostiene que el capitalismo posee tres características centrales que lo distinguen de otros sistemas económicos anteriores. Estos elementos son que la fuente de la innovación proviene desde el interior del siste-

³ De hecho Joan Robinson al final de su vida se arrepintió del desarrollo vinculado con el análisis de los monopolios y oligopolios.

ma capitalista, el proceso de destrucción creadora ocurre discontinuamente y las transformaciones provocan cambios cualitativos o revolucionarios. En este marco, el personaje central del capitalismo es el emprendedor que es el encargado de llevar adelante el proceso de innovación y de modificar el patrón vigente de producción. De acuerdo con la teoría schumpeteriana, la innovación puede darse en el desarrollo de nuevos productos, métodos de producción, mercados o insumos; cada vez que el emprendedor es exitoso, el capitalismo logra evolucionar como sistema.

De este modo, la competencia para este enfoque no es por precio o cantidad sino esencialmente por innovación e incluso la misma opera antes de materializarse. Es constantemente un peligro latente, y el empresario se siente en situación de competencia aunque sea el único productor en el mercado. Asimismo, es interesante remarcar que si bien Schumpeter creía que había sectores más competitivos que otros, defiende a los monopolios y cuestiona a los críticos de los monopolios que sostienen que la existencia de los mismos implica una pérdida de eficiencia para la sociedad en su conjunto (zona rayada CBF en la figura 3). Schumpeter sostiene que esta crítica no repara en que en general los monopolios suelen tener métodos de producción superiores a los que tienen las empresas que operan en mercados más competitivos; poseen mayores recursos para innovar (porque cobran precios más altos) y por ende tienen mayor capacidad de inversión. Como resultado, el autor austríaco remarca que los monopolios no son un mal en sí mismo sino que por lo contrario son el motor más poderoso del progreso y expansión en el largo plazo (Schumpeter, 1974).

Por último, Schumpeter al igual que los economistas políticos clásicos sostenía que el capitalismo estaba destinado irremediablemente a colapsar y en el caso particular del autor austríaco, esto se debía centralmente a la desaparición de la función del emprendedor. A medida que el proceso de innovación se automatiza y despersonaliza, el espíritu innovador va desapareciendo y se vuelve crecientemente burocrático. Los monopolios progresivamente reemplazan la actividad del emprendedor solitario tradicional por departamentos enteros destinados a promocionar sus actividades de I+D. Sin embargo, dado que estas empresas intentan minimizar los riesgos, el espíritu emprendedor se va apagando progresivamente y con él, va desapareciendo el impulso de transformación del capitalismo. Las tareas de innovación se reemplazan por tareas de índole administrativa y el capitalismo deviene en socialismo ya que la estructura que resulta es compatible con la organización socialista de la producción (Schumpeter, 1974).

En síntesis, las teorías basadas sobre la competencia por innovación explican al capitalismo como un sistema evolutivo, que tiene en la des-

trucción creadora la clave del desarrollo y en el emprendedor al encargado central de comandar este proceso. Para este enfoque la clave de la obtención de nuevos mercados y mayores ventas de productos no está asociada con una dinámica de competencia vía precios o cantidades, sino que se encuentra asociada centralmente con la capacidad de cristalizar el desarrollo y adopción de cambios tecnológicos. A pesar de su extensión en ciertos círculos heterodoxos, este enfoque presenta dos problemas sustantivos. En primer lugar, es una mirada que no reconoce otras formas centrales de competencia como por precios y cantidades; por otra parte, toma escasamente en consideración los efectos negativos que generan ciertos procesos de innovación. En algún sentido, al igual que el enfoque de competencia imperfecta, los condicionantes sistémicos que surgen con la interacción de las firmas y de las acciones que llevan a cabo, tiene poca relevancia para la dinámica de competencia. Como veremos a continuación, la competencia real entre empresas no depende sólo de acciones individuales sino que las mismas generan dinámicas que se retroalimentan y provoca nuevas dinámicas que modifican las acciones individuales de las empresas. Hay una ida y vuelta que es imprescindible examinar para entender cabalmente cómo se compete.

IV. La dinámica de competencia para el marxismo

Para la teoría marxista, el objetivo último de la producción capitalista es la obtención de ganancias y se pueden identificar cuatro grandes formas de incrementar la plusvalía. Dichas formas son: aumentar la intensidad laboral, incrementar la jornada laboral, reducir el salario real y por último, intensificar la utilización del cambio tecnológico. Sin embargo, las tres primeras formas mencionadas poseen límites naturales (existe una cierta intensidad de trabajo máxima, más de 24 horas no pueden trabajarse, y el salario mínimo tiene un mínimo natural debajo del cual tampoco puede trabajarse). Por lo tanto, Marx sostiene que si bien el capitalista continuamente intentará utilizar cualquiera de estos medios para lograr obtener mayores niveles de ganancia, la utilización del cambio tecnológico será el mecanismo más utilizado en el largo plazo dado que su aplicación no tiene límites. Esta tendencia da lugar a diferentes fenómenos entre los que puede destacarse el aumento en el ejército industrial de reserva; la ley de tendencia decreciente de la tasa de ganancia; y para los intereses de este trabajo, un incremento en el proceso de concentración del capital (que refiere a la fusión de capitales individuales) y de la centralización del capital (que se produce cuando los capitales individuales crecen). El resultado concreto es que progre-

sivamente los mercados son disputados por menos firmas que cada vez son más grandes.

Si bien todas las corrientes marxistas concuerdan con el surgimiento de estas tendencias, los resultados que provocan los procesos de concentración y centralización dan lugar a dos grandes corrientes que difieren sustantivamente a la hora de analizar la dinámica de competencia (Clifton, 1977; Semmler, 1982, Shaikh 1980). En primer lugar, tenemos la *corriente monopolista o capital monopolista* que sostiene que el capitalismo actual entró en una nueva etapa que ha reemplazado a la etapa del capitalismo competitivo que fue estudiada por el mismo Marx durante el siglo XIX. Para este conjunto de autores -que comprende entre sus teóricos principales a Paul Baran, Paul Sweezy, Vladimir Lenin, Rulf Hilferding, Howard Sherman, Henry Magdoff, Harry Braverman, entre otros- el mundo se encuentra dominado por grandes corporaciones que poseen el *poder* suficiente como para fijar el nivel de precios y determinar su margen de ganancia que usualmente es fijado como un margen sobre costos⁴. Como resultado, la competencia no es más vía precios como suponía Marx -dado que un descenso de los mismos supondría una reducción del margen de ganancia- sino que durante la etapa monopolista, los precios se acuerdan y negocian entre las grandes corporaciones. En esta etapa los precios de estas firmas nunca descienden. Esto implica que estas empresas que cuando eran más pequeñas y se enfrentaban en la competencia con otras firmas similares sí competían por precios, logren al crecer superar de algún modo los mecanismos de competencia existentes durante sus primeros años. En este sentido, el surgimiento de los monopolios cambia la esencia del sistema en tanto modifica el mecanismo regulador de la relación entre capitales.

Este supuesto de que la competencia por precios deja de practicarse en la actualidad tiene diversas implicancias para el análisis general de cómo funciona el sistema capitalista y entre las más importantes pueden mencionarse que los defensores de la etapa monopolista sostienen que en la actualidad no se verifica una tendencia a la igualación de la tasa de ganancia entre sectores ni tampoco una ley de tendencia decreciente de la tasa de ganancia, que Marx había definido como la ley más importante del sistema. El poder que detentan los monopolios les permite controlar la evolución de los precios y la tasa de ganancia; la disputa entre empresas se da exclusivamente a partir de una competencia por cantidades producidas y participación de los mercados.

Por último, es importante remarcar que la aproximación de los marxistas monopolistas es similar, en líneas generales, a buena parte de los

⁴ El primer marxista en desarrollar la idea de una nueva etapa monopólica en el capitalismo fue Rudolf Hilferding (2002).

lineamientos de los defensores de la teoría poskeynesiana. Este enfoque originalmente se propuso continuar la obra de Keynes, hacerla dinámica y llevarla al largo plazo, y fundamentalmente modificar los elementos centrales que la teoría keynesiana no había modificado en relación con la teoría neoclásica (como la teoría del valor, de los precios y de la determinación de la ganancia entre otros). En lo que a nuestro análisis refiere, este marco conceptual comparte la idea esencial de que en la actualidad los mercados están dominados por grandes monopolios, que éstos tienen el poder para fijar precios y lo hacen incluyendo un margen sobre costos. Por ende, la competencia no es por precios sino por cantidades, y los precios de los productos controlados por los monopolios no descienden nunca.

Si bien la escuela poskeynesiana es un grupo bastante ecléctico, los debates dentro de este enfoque concuerdan con lo recién expuesto y se centran sobre tres ejes: la medición de los costos que se utilizan para determinar el margen de ganancia (y en general suelen ser tomados el costo medio o los costos totales); los continuadores de la obra de Kalecki enfatizan que los precios dependen del poder monopolístico, el grado de concentración, el riesgo de nuevas entradas al mercado y hasta el nivel de resistencia de los trabajadores (Eichner y Kregel, 1975) y los sucesores de la obra de Steindl, Woods y Eichner que sostienen que los márgenes de ganancia no se determinan sobre costos sino que son fijados con una tasa de retorno esperada que permita financiar los niveles de crecimiento esperados por las firmas en el futuro (Godley y Lavoie, 2007, Lavoie, 2006). A pesar de estas diferencias que no hacen a lo sustantivo de la categorización, como veremos a continuación este abordaje presenta las mismas falencias que posee el enfoque monopolista.

La segunda corriente marxista que surge a partir del proceso de concentración y centralización es conocida como los *defensores de la competencia*⁵ y sostienen que si bien el capitalismo actual presenta rasgos diferentes, lo esencial del sistema (teoría del valor, explotación entre clases sociales, sistema de clases, y dinámica de competencia) sigue siendo el mismo que el que estudió Marx en 1850s. Dentro del conjunto de autores de esta línea se encuentran Gerard Dumenil, Anwar Shaikh, Willi Semmler, Edward Ochoa y John Weeks entre otros; su idea central es que el proceso de concentración y centralización provoca una intensificación de la competencia. Para esta corriente la compe-

⁵ Los monopolistas también llaman a este grupo como *Fundamentalistas de la competencia*. Sin embargo, dado que como resultará evidente durante este trabajo, como este grupo no defiende la competencia de por sí ni por ningún fundamentalismo, utilizaremos el nombre de *defensores de la competencia*.

tencia es por todos los medios posibles, por precios, por cantidades y por cambio tecnológico; a pesar de que esta dinámica genera que los mercados crecientemente sean dominados por menos empresas que son más grandes y poderosas, se verifican la tendencia a la igualación de la tasa de ganancia entre sectores y la ley de tendencia decreciente de la tasa de ganancia. Lo interesante de este enfoque es que sostiene que las firmas definen precios de prueba con los que pretenden atraer nuevos compradores y dañar la demanda de sus competidores. Pero la definición de estos precios es de acuerdo con lo que piensan que pueden obtener. Se da una constante ida y vuelta, de prueba y error. Sin embargo la dinámica de competencia elimina las posibles dispersiones y de algún modo tiende a unificar los precios que los capitales establecen ajustándolos de acuerdo con los costos de producción, transacción, impuestos y costos de obtención de nuevos clientes; es decir que en última instancia, están regulados por los precios de producción. Este proceso genera un nivel medio de precios con una dispersión alrededor del mismo.

Al pasar en limpio los puntos de acuerdo y desacuerdo entre ambas teorías marxistas tenemos que partiendo del proceso de concentración y centralización, ambos enfoques concuerdan en que a) los mercados son dominados crecientemente por un grupo pequeño de empresas monopólicas u oligopólicas; b) que el modo específico que asume esta dinámica en cada país es diferente; c) que estas firmas compiten por cantidades y por innovación; d) que la razón de ser de estas empresas es incrementar sus ganancias. Por otra parte, están en desacuerdo en a) si se compite o no por una baja en los precios (los monopolistas sostienen que esto es absurdo); b) en el modo en que las firmas determinan los precios; c) en el modo en que se obtiene la ganancia; d) en la evolución general que tiene la tasa de ganancia en el largo plazo; e) en si existe o no la ley de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia; y f) sobre si el capitalismo actual es una etapa diferente o no del capitalismo del siglo XIX y XX. Asimismo, hay también un conjunto de elementos en disputa en los que su verificación empírica es tomada por los monopolistas como señal irrefutable de que el capitalismo ha ingresado en su etapa monopólica. Estos elementos son: a) que resultado de la capacidad para fijar precios los monopolios poseen una tasa de ganancia superior a las firmas que operan en otros mercados; y b) que por su poder poseen un mayor margen de ganancia.

Si bien escapa al propósito de este trabajo dar cuenta de todos estos elementos en disputa, nos centraremos sobre analizar si se compite o no por precios, en el modo en que las firmas determinan los precios y en el modo en el que se obtienen las ganancias y en mostrar cómo a

partir del análisis de la competencia de Marx puede mostrarse fácilmente cómo los monopolios tienen tasas de ganancia distinta a otras firmas y mayores márgenes de ganancia. Lo significativo del abordaje propuesto es que estos fenómenos “supuestamente novedosos y claros de una nueva etapa” pueden obtenerse fácilmente al tomar en cuenta las diferentes dimensiones de la competencia. En la próxima sección nos abocamos a esta tarea.

V. Los elementos centrales del debate dentro del Marxismo

Para comprender cabalmente la operatoria y desafíos que impone la competencia entre los diferentes capitales el punto de partida del análisis debe ser a partir del propio Marx que sostenía que la competencia debía ser analizarla en dos niveles (Marx 1980 y 1987). Lo primero que uno debe estudiar es la dinámica de *Competencia de capitales dentro de una misma industria*. Como vimos al comienzo de esta sección, el autor alemán sostenía que el arma más importante a la hora de obtener ganancias era mediante la utilización de técnicas de producción más eficientes. Los capitalistas incesantemente buscan desarrollar modos de producción que incrementen su nivel de ganancia. Y una vez que el capitalista lo consigue, la estrategia para competir con otros capitales que operan en el mismo sector será reducir el nivel de precios.

Recordemos que para Marx los precios se encuentran regulados por los precios de producción, que a su vez están dados por los costos medios de producción y la tasa de ganancia media sobre el capital avanzado en el largo plazo (Marx, 1980; Semmler, 1982). Estos precios son los centros reguladores o centros gravitacionales de los precios de mercado y en la determinación de los mismos nada tiene que ver el poder que tienen los monopolios.

Volviendo al argumento previo, para Marx existen varios incentivos para que el productor que logra innovar baje los precios. En primera medida, al utilizarse nuevas tecnologías o procesos productivos generalmente se consigue un aumento en los niveles de producción y entonces la caída en el nivel de precios ayuda a que el productor consiga hacer lugar a las nuevas mercaderías producidas por él mismo en un mercado donde la demanda no es infinita. En segundo lugar, la reducción de precios permite que se incrementen las ventas de nuestros productos con el consiguiente aumento en la participación de las ventas propias en el mercado. Esto lleva a que las firmas competidoras se vean obligadas a bajar los precios para que la demanda de su producto no se vea reemplazada por los productos elaborados por el capital innovador. En tercer lugar, el descenso de los precios reduce la rentabilidad de

todos los competidores que aún no cuentan con la nueva tecnología y permite eliminar competidores del mercado. Por último, esta dinámica de competencia permite al capitalista innovador generar nuevos recursos que pueden servir para financiar nuevas inversiones o diferentes estrategias de competencia (ej. publicidad, *marketing*, etc.)

Las ventajas de la reducción de precios son claras y concretas. Dada la centralidad de la misma en la discusión entre los monopolistas y los defensores de la competencia, ha sido varias veces testeada empíricamente para diferentes países y períodos de la historia. Los resultados han sido contundentes al comprobar que a pesar de ser empresas monopólicas u oligopólicas, la competencia por descenso de precios es un arma tan válida y utilizada como lo es la competencia por cantidades, por cambio tecnológico, o por cualquier otro mecanismo. Sólo para mencionar algunos de los principales trabajos destinados a comprobar la existencia de competencia por precios en la actualidad tenemos los estudios de Geroski (1990), Mueller (1990), Shaikh (2008), Tsoulfidis et. al (2005) y Tsoulfidis (2011) entre otros, donde se comprueba que la competencia por el descenso de precios en sectores dominados por pocas empresas sigue siendo tan utilizada en el siglo actual como durante los siglos XIX y XX. Este fenómeno es tan cotidiano que uno continuamente encuentra noticias en diarios y portales de todas partes del mundo de esta dinámica. Sólo por citar algunos ejemplos, Darlin (2006) analiza la estrategia de la empresa fabricante de computadoras Dell en Estados Unidos que en el año 2006 estaba recurriendo a la estrategia de reducir los precios de sus productos, que era la misma estrategia que la compañía había utilizado en el año 2000 y con la cual había logrado posicionarse como la empresa líder en el rubro fabricación de computadoras en ese país. Esto se suma a la estrategia del gigante informático Microsoft que decidió bajar 100 dólares el precio de las versiones de alta gama de su tableta Surface, su último producto y que busca imponerse en el mercado frente al iPad de Apple (*El Economista*, 2013). Esta estrategia comercial anunciada por la firma el 5 de agosto de 2013, se aplicará simultáneamente en Estados Unidos, Canadá, México, España, China, Hong Kong y Taiwán entre los principales países; se suma al 30% de descenso de precios que la misma marca había aplicado el último mes en sus tabletas más básicas que pasaron de 499 a 349 dólares. Por último, en el año 2003 las gigantes automotrices estadounidenses General Motors (GM), Ford y Chrysler que operan en Alemania ante un sostenido descenso en la demanda, decidieron bajar los precios significativamente con el objeto de incrementar sus ventas y de este modo encontrarse en una mejor posición para superar la crisis de las ventas (*La Gaceta*, 2003).

Esto no significa que siempre y en todo momento se compita por precios. Hay contextos que lo favorecen más que otros. En el ámbito local por ejemplo, donde se viene registrando en los últimos años un incremento en los precios, es menos esperable que las grandes corporaciones compitan por descenso de precios y es más factible que se concentren en otros mecanismos de competencia. Sin embargo, solo basta mirar los diarios para encontrar que hace un año la empresa de indumentaria deportiva Nike decidió bajar los precios de la mayoría de sus productos para competir con la baja que en los meses previos habían realizado las empresas Adidas, Falabella, Zara y Lacoste (*Página 12*, 2012); ese mismo año la empresa Levis comunicó la reducción de los precios de su colección de otoño-invierno en la Argentina (Mercado, 2012); la empresa Topper decidió bajar los precios un 12% para poder incrementar sus ventas (*Ámbito Financiero*, 2012); y en el corriente año Samsung Argentina anunció la reducción del precio en sus modelos Samsung Galaxy S3 y S4 para mejorar su posición de mercado de telefonía celular de alta gama (Masa, 2013). Lo interesante de la caída en el nivel de precios del S4 es que esto se da en un contexto de mejora del producto ya que se han introducido mejoras sustantivas como un aumento en la duración de las baterías de los teléfonos de esta compañía. Esta evidencia da cuenta de que la estrategia de reducción de precios sigue tan vigente como durante el siglo pasado y continuamente es utilizada por distintas firmas que operan en diversos mercados⁶.

Pero profundicemos el razonamiento para entender algunas cuestiones centrales que los monopolistas malinterpretan. Comencemos por mirar qué sucede cuando algún capitalista logra desarrollar y poner en funcionamiento una nueva tecnología. En la **tabla 1** presentamos el hipotético caso de un sector cualquiera en el que operan tres empresas (A, B y C) y tres momentos diferentes en el tiempo (T1, T2 y T3). Partimos de una situación de igualdad entre las firmas del sector en relación con su rentabilidad y por ende en T1 la rentabilidad (r) de las tres firmas es igual al 10%. Por la dinámica de funcionamiento de la competencia, todas las empresas que operan en el sector continuamente están buscando diferentes modos de incrementar su rentabilidad y como vimos anteriormente, el modo más utilizado en el largo plazo es a través de la incorporación de cambio tecnológico (recordemos que esto es compartido por ambas ramas del marxismo). Supongamos ahora que la empresa A logra en T2 desarrollar una nueva tecnología que reduce sus costos de producción e incrementa su rentabilidad de

⁶ Vale la pena aclarar que en la actualidad el autor de este trabajo se encuentra desarrollando un trabajo empírico donde da cuenta de la dinámica de competencia por precios entre grandes firmas en la Argentina. Los resultados preliminares confirman, como era de esperarse, la competencia por baja de precios.

Tabla 1. Efectos de la dinámica de competencia por precios dentro de una industria

T	A	B	C
1	$r=10\%$	$r=10\%$	$r=10\%$
2	$r=15\%$	$r=10\%$	$r=10\%$
3	$r=15\%$	$r=12\%$	$r=10\%$

Fuente: Elaboración propia

10 a 15%. El resultado es que en T2 la empresa A obtiene una tasa de ganancia del 15% mientras que B y C siguen percibiendo el 10%. Dado que en todo momento todas las empresas que operan en el sector están tratando de reducir costos y tratando de desarrollar nuevos métodos o formas de producción más eficientes, supongamos ahora que en T3 la empresa B logra mejorar su proceso productivo pero su adelanto no es tan bueno como el de la empresa A y consigue una rentabilidad del 12%. Por ende, en T3 la rentabilidad de las empresas A, B y C es de 15%, 12% y 10% respectivamente. Esta dinámica continuará indefinidamente en cada período con una incesante competencia por mejorar los niveles de rentabilidad donde las empresas se irán superando unas a otras, algunas tendrán que salir del mercado y dejarán de existir y se incorporarán nuevas empresas dispuestas a competir.

A partir de este ejemplo numérico sencillo hay dos elementos que son importantes de remarcar. En primer lugar, que el capital que se encuentra utilizando las técnicas de producción más eficiente suele denominarse como “capital regulador” dado que es el capital que posee el nivel de rentabilidad más alta del sector y es el capital que produce con los costos de producción más bajos (Shaikh, 2008). Por supuesto que el papel de capital regulador puede o no ser desempeñado por una única empresa a lo largo del tiempo dado que lo que lo hace capital regulador es su capacidad de producir al menor costo posible y esto es algo que está continuamente disputado.

En segundo lugar, este ejemplo nos permite fácilmente apreciar que cuando uno analiza empíricamente cualquier sector de cualquier economía, la situación más factible de encontrar será una situación similar a la que se registra T3 en donde las diferentes firmas que operan en el sector poseen distintas tasa de rentabilidad y coexisten diferentes métodos de producción. Lo que uno también debería poder apreciar de ser posible de mirar esta dinámica en el largo plazo es la tendencia a la igualación de la tasa de ganancia que se produce entre los diferentes capitales que incesablemente disputan por obtener la mayor rentabilidad posible.

Ahora bien, ¿cómo se vincula esta dinámica con la competencia vía precios? La vinculación es bastante directa y tiene que ver con la práctica que adopta el capital regulador. En el primer momento del tiempo T1 todos los capitales producían con el mismo nivel de rentabilidad y luego en T2 la empresa A logra desarrollar una mejora productiva que le permite reducir costos y aumentar su rentabilidad a 15%. Pero si la empresa A no modifica sus precios, el consumidor, destinatario último de la producción realizada, no tiene incentivos para comprar el producto de la empresa A por sobre los productos de las otras empresas que operan en el mercado. Por lo tanto, la empresa A al lograr una mejora productiva va a tender a reducir los precios para de este modo hacer lugar a su creciente producción y forzar a las demás empresas a operar con menores niveles de rentabilidad.

Esta dinámica se vería en el ejemplo anterior del siguiente modo: la empresa A logra una mejora productiva que incrementa su nivel de rentabilidad al 15% pero al reducir los precios (para obtener todos los beneficios antes señalados) termina con un nivel de rentabilidad del 10%. Esto lo que provoca es que los demás competidores (B y C) tengan que bajar los precios al nivel de la empresa A para no perder los clientes que si no bajaran los precios comprarían el producto de A. Y así sucesivamente con el desarrollo de cada tecnología.

Es decir que la dinámica de competencia vía precios es perfectamente compatible con el modo en que se compete al interior de un mismo sector. Pero ¿cómo saben los capitalistas el precio al que deben bajar su producto para dañar a la competencia, realizar sus ventas e incrementar su participación en el mercado? Y la respuesta es que no lo saben con certeza y utilizan una dinámica de prueba y error (Shaikh, 2014 y Tsoulfidis, 2011). La empresa que logra liderar en términos productivos el mercado (el capital regulador) reduce los precios con los objetivos antes mencionados pero continuamente debe estar ajustando sus predicciones y acciones en relación con lo que efectivamente pasa en el mercado en el que opera.

Sin embargo esta no es la historia completa; a los procesos de competencia que se dan al interior de una industria, Marx sostiene que hay que sumarle las dinámicas que se dan a partir de la *competencia entre industrias*. Para Marx la competencia entre industrias provoca una tendencia a la igualación en la tasa de ganancia dado que las industrias con mayor nivel de rentabilidad van a atraer capitales de otras industrias que tienen menores niveles de rentabilidad. Este movimiento de capitales entre las ramas industriales va a provocar un aumento de la competencia en la rama de mayor rentabilidad y una baja en la competencia en las ramas de menores niveles de tasa de ganancia. De este

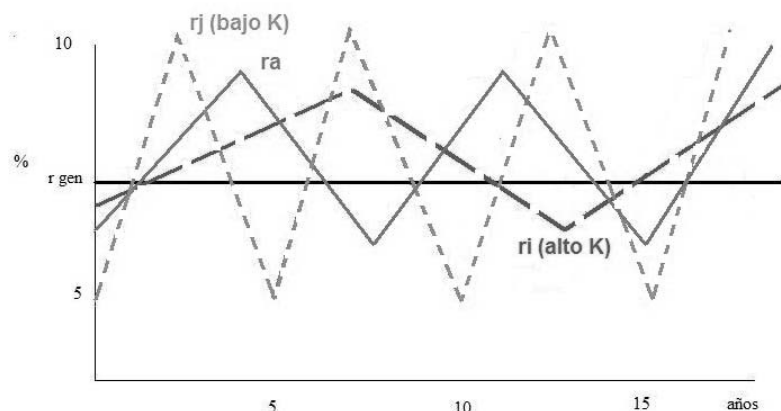
modo, este proceso va a ir provocando una tendencia a la igualación de la tasa de ganancia en un nivel general. Es importante remarcar que esto es sólo un proceso, una tendencia a la igualación que incluye constante diferenciación y desequilibrio durante todo el proceso.

Esta tendencia a la igualación de la tasa de ganancia implica la libre movilidad de capitales y es pertinente remarcar que los requerimientos en materia de capitales necesarios para competir varían de acuerdo con el tipo de industria analizada. De este modo, las ramas como la producción y extracción de petróleo, la siderurgia, o la automotriz tienen requerimientos de capital (K) muy superiores a los que necesitan ramas como la de textil y vestimenta, madera y muebles, cueros y alimentos por mencionar algunas. Por lo tanto, ciertos sectores presentan barreras a la entrada de nuevos capitales⁷ que se encuentran asociadas con la estructura técnica de producción y a la magnitud de la inversión que se requiere para operar en estas ramas. Por ende puede darse el caso de que algunas de estas ramas tengan durante varios periodos niveles de rentabilidad superiores al nivel general de la economía y que a pesar de que nuevos capitales quieran ingresar, no estén en condiciones de hacerlo por las magnitudes de inversión requeridas.

Como resultado, tal como sostenían los economistas políticos clásicos, los diversos sectores de la economía muestran tasas de ganancias que fluctúan indefinidamente alrededor de una tasa general de ganancia de la economía, que actúa como centro de gravedad. Para poder apreciar esta dinámica en mayor detalle, en la **figura 5** podemos ver la evolución genérica que presentará la tasa de ganancia de tres ramas industriales que difieren en los requerimientos de capital fijo necesarios para producir.

De este modo tendremos la *Industria A* con requerimientos promedio de capital fijo, la *Industria I* con gran cantidad de requerimientos de capital fijo, y la *Industria J* con muy poco requerimientos de capital fijo. Asumiendo una tasa de ganancia promedio general (r_{gen}) que se encuentra representada por la línea horizontal, los movimientos de las distintas tasas de ganancia de las diferentes ramas (r_a , r_i , y r_j) oscilarán alrededor de esta tendencia general pero con mayor (o menor) grado de acuerdo con los requerimientos de capital del sector. Es un proceso de equilibrio turbulento que difiere considerablemente de la noción de equilibrio que sostiene la economía neoclásica (Mueller, 1986, p. 8)

⁷ Es importante remarcar que las barreras a la entrada también son barreras a la salida dado que es muy costoso abandonar los capitales invertidos e invertirlos en otros sectores ante variaciones en la rentabilidad. Producto de este costo, se ha podido comprobar empíricamente que en algunos casos sectores con altos requerimientos de capital han operado por varios periodos con rentabilidad negativa (Shaikh, 2014).

Figura 5. Igualación de la tasa de ganancia entre ramas industriales

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, las empresas con mayores requerimientos de capital tienen mayores dificultades para ajustar planta y equipamiento en el corto plazo por lo que en general tienden a operar con un cierto margen de capacidad ociosa que les permite ajustar su producción a pequeños cambios en la demanda de sus productos sin llevar adelante cuantiosas inversiones. Consecuentemente, estas ramas tendrán menores niveles de presión sobre los precios y por ende, precios más estables.

De este modo, a partir del análisis de competencia hemos podido apreciar que distintos niveles de inversión fija implicarán diferentes niveles de estabilidad de precios y distinta evolución en la tasa de rentabilidad. Nada tiene que ver con el *poder* como asumen los monopolistas, sino más bien con la magnitud de inversión requerida para producir en la rama donde se está operando. Pero lo que es aún más interesante es que a partir de esto puede mostrarse fácilmente que la tendencia a la igualación de la tasa de ganancia va a implicar la existencia de diferentes márgenes de ganancia. Siguiendo a Shaikh (2008) sabemos que el modo más utilizado para medir empíricamente la tasa de ganancia es con la fórmula:

$$(1) r = P / K$$

donde r = tasa de ganancia, P = Masa de ganancia y K = *stock* de capital.

Asimismo, si definimos el margen de ganancia sobre ventas como:

$$(2) \beta = P / VT$$

donde β = Margen de Ganancia sobre ventas, P = Masa Ganancia, VT = ventas totales. Si ahora dividimos la ecuación (1) por VT tenemos que:

$$r = (P / VT) / (K / VT) \text{ que es igual a}$$

$$(3) r = \beta / (K / VT)$$

Dado que nosotros sabemos que va a haber diferentes niveles de *stock* de capital (K), dado un determinado nivel de ventas totales (VT) para que haya igualación de la tasa de ganancia (r) se va a requerir que haya distintos márgenes de ganancias sobre ventas (β). A mayor nivel de *stock* de capital, mayores márgenes de ganancia tendrán que registrarse para que se produzca la igualación de la tasa de ganancia entre sectores. Esto implica que a partir del análisis de competencia en los términos de Marx, que propone distinguir entre los efectos de la dinámica de competencia *dentro* de una industria y *entre* industrias, se pueden derivar los principales elementos que hacen suponer a los monopolistas que en la actualidad hay una nueva etapa del capitalismo. No existe tal situación, lo que hay es un incremento en la competencia que cada vez se vuelve más despiadada.

VI. Reflexiones finales

Como hemos podido comprobar a lo largo del trabajo, existen diversos (y muchas veces contrapuestos) modos de entender la forma específica en el que las empresas interactúan en el capitalismo. La visión neoclásica asume la existencia de competencia perfecta donde las empresas pueden convivir pacíficamente en un mundo sin conflictos y por ende donde no existe competencia ni por precio ni por cantidades. Una aproximación distinta asume la teoría de la competencia imperfecta que a partir de sostener que la mirada neoclásica solo era aplicable a casos marginales, el mundo podía ser caracterizado mediante la figura del monopolio y de los oligopolios que gracias al poder que detentan logran fijar niveles de precios superiores a los de competencia perfecta. En consecuencia, la competencia no se cristaliza a través de reducciones en los precios sino mediante cambios en las cantidades de bienes ofrecidas. Una tercera forma alternativa de abordar el problema de la competencia es mediante la competencia por innovación desarrollada por Schumpeter en un marco donde el capitalismo es entendido esencialmente como un sistema evolutivo cuyo progreso se encuentra asociado con la innovación llevada adelante por los emprendedores. En este contexto, el proceso de innovación genera destrucción creadora y los adelantos técnicos simultáneamente destruyen viejas estructuras y crean nuevas.

El principal problema de estos enfoques es que asumen un mundo ideal que no existe (teoría neoclásica), creen que la esencia del funcionamiento neoclásico funciona pero que en vez de haber infinitas firmas hay monopolios y oligopolios (teoría competencia imperfecta), se centran sobre la innovación y la creación dejando de lado otros modos importantes de competencia (Schumpeteriana). Asimismo todos estos abordajes dejan de lado ciertas dinámicas y condicionantes sistémicos que surgen con las acciones que toman las firmas, con el modo en que interactúan entre sí y con las firmas de otros mercados.

En este marco, el enfoque marxista propone una mirada superadora donde se distinguen dos grandes abordajes que debaten en torno de las consecuencias que acarrea el proceso de concentración y centralización del capital. Por un lado, los monopolistas sostienen que hoy el capitalismo ha entrado en una nueva etapa y como resultado del poder de las grandes empresas éstas fijan los niveles de precios que desean y con él, su nivel de rentabilidad. Para este marco, que en lo esencial es similar al enfoque poskeynesiano, la competencia por descenso de precios es un absurdo. Por otra parte, el segundo abordaje marxista es el que reconoce la dinámica de competencia y los impactos que la misma tiene sobre el sistema y sostiene que en lo esencial el sistema capitalista sigue funcionando con las mismas reglas aunque sus especificidades se van transformando. De este modo, y a partir de diferenciar entre la dinámica de competencia al *interior* de una rama y *entre* ramas industriales, logran explicar que en la actualidad los monopolios/oligopolios compitan por descenso de precios, que posean diferentes tasas de ganancias (acorde con su nivel de eficiencia productiva), tengan precios y tasas de ganancia más estables y márgenes de ganancias superiores a la media. Sumando ambos patrones tenemos tendencias contradictorias: la competencia dentro de una industria produce una constante diferenciación de la tasa de ganancia en tanto que la competencia entre industrias tiende a la igualación de la misma.

La competencia es el mecanismo regulador central del capitalismo y explica el modo en que los capitales se relacionan y compiten entre sí. No entender cabalmente este funcionamiento implica no comprender uno de los mecanismos de funcionamiento más importantes del sistema capitalista.

Bibliografía

Ámbito Financiero (2012) "Topper baja precios", 14 de marzo.

Clifton, J., (1977), *Competition and the Evolution of Capitalist Modes of Production*, Cambridge Journal of Economics.

- Darlin, D., (2006) "Dell's World Isn't What It Used to Be", New York Times, NY, 13 de mayo.
- Eichner, A. y Kregel, J., (1975) "An essay on Postkeynesian theory: A new paradigm in economics", *Journal of Economic Literature* 13 (4)
- El Economista (2013), "Microsoft baja 100 dólares el precio de Surface", 5 de agosto, México.
- Geroski, P., (1990), Modelling persistent profitability, en *The dynamics of company profits: an international comparison*, Mueller (ed.), Cambridge University Press.
- Godley, W y Lavoie, M, (2007) *Monetary economics. An integrated approach to credit, money, income, production and wealth*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Hilferding, R., (2002), El capital financiero, Madrid, Tecnos.
- La Gaceta (2003) "Bajan los precios las automotrices estadounidenses", 26 de agosto.
- Lavoie, M. (2006) *Introduction to Postkeynesian economics*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Marx, K. (1980), *El capital*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Marx, K. (1987), *Wage, capital and labor*, Penguin Press.
- Masa, R., (2013), "El Samsung Galaxy S4 mejora la batería y baja el precio", (www.movilzona.es), 25 de octubre.
- Mercado (2012), "Levi's anuncia una baja de precios de colección otoño - invierno 2012", 29 de febrero.
- Mueller, D., (1986), *Profits in the long run*. Cambridge University Press.
- Mueller, D., (1990), *The dynamics of company profits: an international comparison*, Cambridge University Press.
- Nelson, R. y Winter, S., (1982), *An evolutionary Theory of economic change*, Harvard University Press, Cap 12, pp. 275-307
- Página 12 (2012) *Nike baja los precios*, sección economía, 2 de abril.
- Robinson, J., (1973) *Economía de la competencia imperfecta*, Ediciones Martínez Roca, Madrid,
- Schumpeter, J., (1974), La dinámica de la competencia y el monopolio en Hunter, A. *Monopolio y competencia*, Editorial Tecnos, Madrid 37-64
- Semmler, W., (1982), Competition, monopoly and differentials of profit rates: Theoretical considerations and empirical evidence, *Review of Radical Political economy*, Vol. 15, 2.
- Shaikh, A., (1980), Marxian competition versus perfect competition, *Cambridge Journal of Economics*. Vol. 4.
- Shaikh, A., (2008), Competition and industrial rates of return, en *Issues in economic development and globalization. Essays in honor of Ajit Singh*, en Arestis, P. and Eatwell, J., Palgrave MacMillian.

- Shaikh, A., (2014), *Turbulent and recurrent patterns. The analysis of contemporary capitalism*, Oxford University Press, forthcoming
- Stigler, G., (1974), Perfect competition, historically contemplated, *Journal of Political Economy*, Vol. 65, n.1, Febrero
- Tsoulfidis, L. y Persefoni, T., (2005), Marxian theory of competition and the concept of regulating capital: evidence from greek manufacturing, *Review of Radical Political Economy*, 37(1)
- Tsoulfidis, L., (2011), Classical competition and regulating capital: theory and empirical evidence", Discussion Papers, Universidad de Macedonia.
- Varian, H., (1992), *Microeconomic Analysis*, W.W. Norton and company, USA.

Industria

Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente*

María José Castells **

Esteban Ferreira ***

Eugenia Inchauspe ****

*Martín Schorr******

El trabajo analiza la evolución de la industria argentina de maquinarias y equipos en la posconvertibilidad. En ese marco avanza en la detección de un conjunto de bienes de capital que podrían articular un planteo de sustitución de importaciones y/o de promoción exportadora en el marco de una política *ad hoc* de desarrollo sectorial.

Palabras clave: Posconvertibilidad - Industria manufacturera - Bienes de capital - Sustitución de importaciones - Promoción de exportaciones

* En este trabajo se presentan algunos resultados preliminares de un proyecto de investigación en curso realizado junto con la Cámara de Industriales de Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital de la República Argentina (CIPIBIC). Los autores agradecen los aportes valiosos de Rubén Fabrizio, Alejandra Cerquetella y Pablo Lavarello, y los eximen de toda responsabilidad por los errores y las omisiones que pudieran existir. La redacción se concluyó los primeros días del mes de marzo de 2014.

** Lic. en Economía y maestranda en Economía Política con mención en Economía Argentina (FLACSO). Investigadora del Instituto de Estudios Fiscales y Económicos. Docente de la UBA.

*** Lic. en Economía y Master in Economics (University of London). Docente en la Maestría Procesos de Integración con énfasis en MERCOSUR (UBA).

**** Magíster en Economía Política con Mención en Economía Argentina (FLACSO), fue becaria del CONICET y docente de la UBA. .

***** Investigador del CONICET y docente en cursos de grado y posgrado en la UBA y la UNSAM. Es autor de varios trabajos referidos a la trayectoria en las últimas décadas de la industria argentina, entre los que se destaca *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*, Miño y Dávila, 2013.

The capital goods industry in the post-convertibility:
external trade performance and (dis)advantage of the
existing critical mass

This paper analyzes the Argentine machinery and equipment industry evolution in the post-convertibility period. And in this context it delves into the detection of a capital goods set that could form part of a import substitution and/or export promotion outline in the context of a sector development *ad hoc* policy.

Key words: Post-convertibility - Manufacturing industry - Capital goods - Import substitution - Export promotion

Fecha de recepción: marzo de 2014

Fecha de aceptación: abril 2014

I. Introducción

Una de las manifestaciones más notorias del agudo cuadro de desindustrialización y reestructuración regresiva del sector manufacturero argentino acaecido en el período 1976-2001 fue la pobre *performance* que se verificó en materia de formación de capital, en especial en aquellos rubros de la inversión directamente vinculados con la ampliación de las capacidades productivas nacionales¹. En la posconvertibilidad, más específicamente a partir de 2003, la economía doméstica experimentó un crecimiento pronunciado, con un lugar destacado de la industria y, dentro de ésta, de las ramas elaboradoras de bienes de capital. En ese marco, tuvo lugar una importante recomposición de la formación de capital y de la relacionada con la inversión en maquinarias y equipos para la producción.

Tal como surge de la información provista por el **cuadro 1**, a comienzos de la década de 2010 el PIB total del país era 77,4% más elevado que en 2001, mientras que el correspondiente al conjunto de las actividades manufactureras era 83,8% superior². En el caso de la industria de bienes de capital, los niveles de actividad de 2011 más que duplicaron los bajísimos registros verificados a fines de la convertibilidad³.

¹ El derrotero de la industria local entre 1976 y 2001 fue abordado desde diferentes dimensiones por numerosas investigaciones como, entre otras, las de Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986), Azpiazu y Schorr (2010), Basualdo (2006), Ferrer (2004), Heymann, Lavarello y Martínez (1998), Katz (2000), Kosacoff (2000), Sirlin (1997) y Yoguel (1998).

² Los datos volcados en el cuadro de referencia permiten visualizar cómo después de la caída pronunciada del PIB total y el industrial en 2002 (próxima, en ambos casos, al 11%), entre 2003 y 2007 tuvo lugar una expansión destacada (los dos indicadores se expandieron a una tasa promedio anual cercana al 9%). En 2008 se manifestó una cierta desaceleración y en 2009 un estancamiento del PIB global y una leve retracción del correspondiente a las manufacturas. En el bienio 2010-2011 se ingresó en una nueva fase de crecimiento, que se interrumpió en 2012 (en dicho año el nivel de actividad agregado aumentó apenas el 1,9% y el fabril declinó el 0,4%).

³ En ese comportamiento global se distinguen dos etapas: entre 2001 y 2008 la industria de bienes de capital se expandió sistemáticamente, a una tasa promedio anual del 12,1%; de allí en más, luego de una retracción importante en 2009, los volúmenes de producción se ubicaron en niveles inferiores a los alcanzados en el pico de 2008. Vale la pena señalar que en este caso la serie finaliza en 2011 y no en 2012 dada la existencia de ciertas inconsistencias en los datos básicos a partir de los cuales se realizó la estimación del nivel medio de actividad del sector. Por ejemplo, para el INDEC y el Centro de Estudios para la Producción (CEP, dependiente del Ministerio de Industria), la caída interanual de la producción de las ramas fabricantes de maquinarias de uso general y especial orilló, en ambos casos, el 20%, lo cual no se corresponde con la información recabada en entrevistas realizadas por los autores a varias empresas que

En ese contexto expansivo en términos agregados, y luego del desplome de la formación del capital sobrevenido con la crisis y el abandono del esquema de caja de conversión fija, la tasa de inversión aumentó de forma significativa (11,5 puntos del PIB entre 2002 y 2012 –al final de la serie fue del 22,8%, con un valor máximo del 24,5% en 2011–). Las evidencias disponibles indican que la inversión destinada a la incorporación de maquinarias y equipos explica el 37% del incremento de la formación de capital al cabo de la década aludida, siendo la construcción el ítem de mayor dinamismo en tanto dio cuenta de alrededor del 50% de la suba experimentada por el coeficiente inversor (el resto provino de las erogaciones en material de transporte, con un componente importado considerable).

En lo atinente a la inversión en bienes de capital, cabe una breve consideración en cuanto a su composición. Durante el decenio de 1990, en un contexto de apertura importadora, rezago cambiario, vigencia del “arancel cero” y reestructuración sectorial regresiva, las maquinarias importadas aumentaron fuertemente su presencia: pasaron de significar algo más del 39% de la inversión global en este rubro, a casi el 52% en 2001. Luego del año 2002, en el que los productos procedentes del exterior representaron el 24,2% de la exigua inversión total en bienes de capital, la expansión de la actividad económica e industrial, así como de la formación de capital, derivó en una suba pronunciada en las importaciones de maquinarias y equipos: en 2012 dieron cuenta del 61,3% del total invertido en el rubro.

El hecho de que en la posconvertibilidad, bajo el influjo de una economía en crecimiento, el “dólar alto” (hasta 2007-2008) y un régimen macroeconómico mucho más proclive que su antecesor al dinamismo de las actividades productivo-industriales, se haya registrado un aumento tan pronunciado en el componente importado de bienes de capital dentro de la inversión, es indicativo de que, a raíz de la desindustrialización de la fase 1976-2001 y de ciertos aspectos críticos de la posconvertibilidad (como, por caso, el despliegue de un proceso acotado de sustitución de importaciones en lo cuantitativo y lo cualitativo)⁴, el sector nacional productor de maquinarias y equipamientos para la pro-

se desenvuelven en estos segmentos, ni con las estadísticas elaboradas por la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (según ADIMRA, entre 2011 y 2012 la producción declinó algo más del 1%). Véase <http://www.indec.gov.ar/>, <http://www.industria.gob.ar/cep/informes-y-estadisticas/industriales/> y <http://www.adimra.com.ar/departamento.do?id=4> (todos consultados el 10 de febrero de 2014).

⁴ Desde distintas perspectivas, esta problemática ha sido tratada por Bernat (2011), Fernández Bugna y Porta (2008), Gigliani y Michelena (2013), Herrera y Tavoshanska (2011), Santarcángelo (2013) y Schorr (2013).

Cuadro 1. Argentina. Evolución del nivel de actividad económica, industrial y del sector productor de bienes de capital, de la inversión total y en maquinarias y equipos nacionales e importados, 1993-2012 (en índice 2001=100 y porcentajes)

	Evolución del nivel de actividad			Inversión total	Inversión en maquinaria y equipo		Maq. y eq. nacional	Maq. y eq. Importado
	Total economía*	Total Industria **	Total bienes de capital***					
	2001=100	2001=100	2001=100	% PIB	% PIB	% inversión	% inv. en máq. y equipo	% inv. en máq. y equipo
1993	89,6	106,2	175,7	19,1	5,0	26,3	60,9	39,1
1994	94,8	110,9	163,1	20,5	5,5	26,7	53,3	46,7
1995	92,1	103,0	154,7	18,3	4,9	27,0	57,2	42,8
1996	97,2	109,7	148,5	18,9	5,3	28,0	54,5	45,5
1997	105,1	119,6	144,6	20,6	5,8	28,2	47,0	53,0
1998	109,1	121,9	143,1	21,1	5,9	27,9	45,2	54,8
1999	105,5	112,2	106,9	19,1	5,1	26,8	44,8	55,2
2000	104,7	108,0	106,0	17,9	5,0	28,2	43,1	56,9
2001	100,0	100,0	100,0	15,8	4,2	26,5	48,1	51,9
2002	89,2	89,1	102,3	11,3	2,7	23,6	75,8	24,2
2003	97,0	103,3	116,0	14,3	3,5	24,5	62,9	37,1
2004	105,7	115,6	145,9	17,7	4,6	25,8	52,6	47,4
2005	115,5	124,2	153,8	19,8	5,1	25,7	48,5	51,5
2006	125,3	135,2	177,3	21,6	5,6	25,8	45,1	54,9
2007	136,1	145,5	201,6	22,6	6,2	27,5	41,2	58,8
2008	145,3	152,2	222,3	23,1	6,6	28,6	38,4	61,6
2009	146,5	151,4	177,3	20,6	5,6	27,3	43,9	56,1
2010	159,9	166,2	202,6	22,8	6,8	29,8	38,3	61,7
2011	174,1	184,5	208,6	24,5	8,0	32,8	35,1	64,9
2012	177,4	183,8	s/d	22,8	7,7	33,7	38,7	61,3

* Evolución del PIB a precios constantes.

** Evolución del PIB industrial a precios constantes.

*** Evolución (promedio ponderado) del volumen físico de producción de las ramas 281 ("Fabricación de productos metálicos para uso estructural"), 291 ("Fabricación de maquinaria de uso general"), 292 ("Fabricación de maquinaria de uso especial"), 31A ("Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos, y aparatos de distribución y control eléctrico") y 33A ("Instrumentos médicos y de precisión").

Fuente: elaboración propia sobre información del INDEC y el CEP.

ducción presenta un ostensible déficit de competitividad y, por diversas razones, carece de “espalda” suficiente para hacer frente a una demanda inversora en expansión.

Amparados en estas corroboraciones, numerosos miembros de la “academia” y “hacedores de política”, muchos de los cuales se autoproclaman heterodoxos, suelen afirmar que la industria local de bienes de capital no es competitiva y que, en consecuencia, lo mejor que se puede hacer es alentar importaciones para abaratar y dinamizar la inversión en el país, sin mayores consideraciones sobre el perfil de especialización e inserción internacional resultante como contrapartida, ni sobre los efectos que todo ello acarrea en materia de dependencia tecnológica. Así, quizá sin pretenderlo explícitamente, y pese a ciertas construcciones discursivas, en los hechos estos sectores terminan defendiendo el “criterio de eficiencia basado sobre el arcaico principio de las ventajas comparativas estáticas” (Fajnzylber, 1983) y, por esa vía, hacen suyas las palabras de Olivera (1977): “resulta evidente que quienes juzgan sobre la ineficiencia de nuestras industrias comparando simplemente sus costos reales con los que prevalecen en otros países aplican, seguramente sin proponérselo, principios de comercio colonial y no comercio internacional”.

Sin desconocer la existencia de problemas de diversa índole en lo que remite a la competitividad sectorial, aquí nos paramos en una vereda diferente, en la medida en que se parte del supuesto de que la Argentina no puede renunciar a encarar un proceso de reindustrialización asociado con el desarrollo de la industria de bienes de capital. Esto, no sólo por el ahorro de divisas que podría traer aparejado, perspectiva sumamente relevante en una etapa, como la actual, donde han reaparecido con fuerza las tendencias históricas a la restricción externa, sino también por los múltiples efectos virtuosos que podría conllevar el desarrollo de esta industria. Al respecto, de las evidencias con que se cuenta surge que por producir las maquinarias y los equipos que emplean las actividades productivas y las vinculadas con la prestación de servicios, contribuir a la ampliación de la capacidad productiva potencial, incorporar en forma endógena la generación de tecnología, difundir el progreso técnico al resto de la economía incidiendo en la competitividad (sistémica) de largo plazo, y viabilizar la formación y la capacitación de la fuerza de trabajo, así como una mayor integración y complementación de los ciclos productivos, la industria de bienes de capital ocupa un lugar estratégico en el proceso de desarrollo de los países centrales y de varios de la periferia que se han industrializado de forma vigorosa en las últimas décadas⁵.

⁵ Análisis de diversas experiencias internacionales se pueden encontrar, por ejemplo, en Amsden (2001 y 2004), Arceo (2011), Fajnzylber (1983) y Nassif (2008).

Con sus planteos, los “heterodoxos ortodoxos”, muchas veces de manera similar a los ortodoxos, terminan por desconocer por acción u omisión que en nuestro país existe una masa crítica para nada despreciable como para encarar el desarrollo sectorial, claro que mediante el diseño y la puesta en marcha de políticas específicas o selectivas, es decir, sin dejar todo librado el proceso a una “macro favorable” y/o a la utilización de instrumentos de naturaleza horizontal. Para formular tales políticas (con la debida participación de todos los actores involucrados), es menester conocer previamente y de manera rigurosa las diferentes aristas del “mundo real” de aquellos rubros escogidos como prioritarios (tamaño de los mercados, situación estructural de los distintos segmentos empresarios, escalas productivas existentes y “óptimas”, requerimientos de empleo, relaciones técnicas y económicas, grados de heterogeneidad intra e intersectorial, perspectivas de la demanda interna e internacional, etc.). Pero todo ello presupone, como “puntapié inicial”, el haber detectado la masa crítica existente en términos de producción nacional.

Es precisamente en este último plano en el que se inscribe este trabajo, ya que busca avanzar en tal identificación (se trata, obviamente, de una primera aproximación de carácter exploratorio). Con ese objetivo en mente, y por su relevancia a la hora de dar cuenta de muchas tendencias sectoriales en la posconvertibilidad, en la próxima sección se analiza en sus aspectos más salientes el entorno normativo de la actividad. Por su parte, en las tres secciones que le siguen se procura precisar algunos bienes de capital que se elaboran en el país; masa crítica que podría servir para empezar a transitar el complejo y necesario proceso de elaboración de políticas industriales para el sector. Para ello, se recurre a perspectivas analíticas complementarias sobre distintas dimensiones del comercio exterior de maquinarias y equipos. El trabajo concluye con unas breves reflexiones finales.

II. Marco regulatorio sectorial: principales rasgos y sesgos distintivos

Dada su importancia a la hora de dar cuenta de ciertos elementos característicos del posicionamiento comercial externo del sector en la posconvertibilidad, cobra especial interés analizar en sus aspectos más salientes el contexto normativo vigente. Al respecto, en el **cuadro 2** se sistematizan los principales instrumentos con implicancias sobre la industria de bienes de capital.

De la información sistematizada se concluye que buena parte de la normativa fue sancionada durante el decenio de 1990 en pleno apogeo

Cuadro 2. Argentina. Principales instrumentos normativos hacia el sector productor de bienes de capital

Instrumento	Normativa de referencia	Principales características
Régimen de importación de bienes integrantes de grandes proyectos de inversión	Resolución ME 256/2000	Permite bajar el costo de la inversión mediante la reducción al 0% de los aranceles de los bienes de capital importados que integran una línea completa y autónoma. Dentro del programa también se habilita la importación hasta un 5% del valor FOB de la línea en concepto de repuestos. Fuera de los bienes de capital, hay muchos otros productos que conforman una línea de producción que sí deben tributar aranceles (bombas, equipos mecánicos, etc.).
Régimen de importación de líneas de producción usadas	Resolución ME 511/2000	Permite la compra en el exterior de equipos y bienes de capital usados, siempre que formen parte de una línea autónoma de producción, integrada en un proyecto de inversión para la producción industrial de bienes tangibles. Los bienes importados bajo este régimen tributaron durante su vigencia derechos de importación sustancialmente menores a los vigentes en el régimen general de importación de bienes usados, situándose entre 0% y 6% (de acuerdo con distintas modificaciones habidas en el período de su vigencia) y además estaban exentos del pago de tasa de estadística y tasa de comprobación de destino. El régimen estuvo vigente hasta fines de abril de 2013.
Diversos regímenes sectoriales (minero, de incentivos a la exploración y la explotación de hidrocarburos, de promoción de inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura, etc.)	Ley 24.196, ley 25.429, 25.161, ley 1.919, decreto 456/1997, ley 25.225, ley 26.154, ley 25.924 y ley 26.360, decreto 732/1972	Exención de aranceles a la importación de bienes de capital y numerosas (y variadas) subvenciones adicionales para incentivar la inversión en los sectores promocionados.
Proyectos críticos	Ley 26.422 (art. 34)	Se exime del pago de ciertos gravámenes a la importación de mercaderías destinadas a obras de infraestructura declaradas como "proyectos críticos" por parte de la Secretaría de Energía.
Importaciones temporarias	Ley 22.415, decreto 1.001/1982, disposición DGA 34/1998	Se autoriza la importación de bienes de capital con exención del pago de derechos de importación y demás tributos, excepto las tasas retributivas de servicios, por un plazo máximo de tres años, con posibilidad de obtención de una prórroga no mayor al plazo originario.
Importación temporaria para perfeccionamiento industrial	Decreto 1.330/2004, resolución AFIP 2.147/2006	Es la importación temporaria (plazo máximo de 12 meses + prórroga en caso de autorización) de mercaderías destinadas a sufrir una transformación industrial, con la obligación de ser exportadas para consumo a otros países bajo la nueva forma resultante. Las mercaderías que se importen al amparo del régimen no abonan los tributos que gravan la importación para consumo ni la tasa de estadística, con la única excepción de las demás tasas retributivas de servicios. Para determinados bienes de producción no seriada, el plazo para la exportación es de 720 días, más prórroga previamente autorizada.

Cuadro 2. Argentina. Principales instrumentos normativos hacia el sector productor de bienes de capital (cont.)

Instrumento	Normativa de referencia	Principales características
Anulación del derecho de importación extrazona para bienes de capital nuevos	Resolución 8/2001, decreto 509/2007 y resolución ME 15/2007	Para la importación de bienes de capital nuevos cuyas posiciones NCM se encuentren comprendidas en el decreto 509/2007 y normas modificatorias, se establece un derecho de importación extrazona del 0% y se exime del pago de la tasa de estadística. Este régimen caducó en junio de 2012 y en su reemplazo se sancionó el decreto 1026/2012, por el cual se estableció que para las importaciones extrazona el derecho se fija en el 14% para los bienes producidos en la Argentina y en el 2% para los no elaborados (los productos provenientes del espacio regional siguen con el 0%).
Derecho de exportación para bienes industriales (incluye bienes de capital)	Decreto 509/2007 y decreto 100/2012	Las ventas externas de bienes de capital pagan derechos de exportación del 5%.
Reintegro de exportaciones para bienes industriales (incluye bienes de capital)	Decreto 1.011/1991, decreto 2.275/1994, decreto 690/2002 y decreto 100/2012	Las exportaciones de bienes de capital reciben un reintegro máximo del 6%.
Exportación de planta llave en mano	Ley 23.101, decreto 870/2003, resolución SICPyME 12/2004 y resolución SICPyME 335/2004	Es un incentivo equivalente a la diferencia entre el reintegro vigente y la alícuota del 10% (actualmente adicional del 4%) que se otorga a la venta al exterior de plantas industriales completas u obras de ingeniería entregadas bajo la modalidad de Llave en Mano, de forma tal que el mismo alcanza no sólo a los bienes sino también a los servicios, percibiendo éstos últimos un reintegro del 10%.
Régimen de incentivo destinado a promover la fabricación nacional de bienes de capital, informática y telecomunicaciones mediante la emisión de un bono fiscal	Decreto 379/2001	Otorga un 14% sobre ventas en un bono fiscal para el pago de impuestos nacionales, endosable a la cadena de valor (el bono es nominativo y puede ser cedido sólo una vez). Tiene un costo administrativo del 1,5% y tributa ganancias. En los últimos años se renovó semestralmente, aunque varios meses después del vencimiento (actualmente se encuentra vencido desde diciembre de 2013).
Tratamiento diferencial en materia de IVA	Decreto 280/1997	La venta de bienes de capital se grava con un IVA de 10,5%, mientras que la compra de insumos tributa el 21%. Esta operatoria genera un crédito fiscal a favor de la empresa fabricante de bienes de capital. De acuerdo con fuentes del sector, en numerosas ocasiones este crédito fiscal llega a equivaler a la facturación mensual de las empresas.

Fuente: elaboración propia sobre información oficial.

del pensamiento y las políticas neoliberales, las cuales partían del supuesto de que facilitando las importaciones de maquinarias y equipos, sobre todo a partir de un tratamiento arancelario preferencial, se registrarían más inversiones (ello, naturalmente, sin consideración alguna sobre la situación y el destino de la industria nacional).

Asimismo, resulta posible catalogar a las herramientas en función de tres grandes ejes:

- **Abaratamiento de los costos de inversión a partir de la figura del “arancel cero” para la importación de bienes de capital.** En esta categoría quedan contemplados diversos regímenes como el de “importación de bienes integrantes de grandes proyectos de inversión” y el de “importación de líneas de producción usadas”, así como diferentes esquemas de promoción sectorial que, entre las distintas subvenciones estatales que le confieren a los inversionistas (por lo general, grandes firmas de capital nacional y extranjero), habilitan la eximición de aranceles para la adquisición en el exterior de bienes de capital (minería, exploración y explotación de hidrocarburos, promoción industrial, etc.). También se inscriben en esta lógica varios regímenes de importación temporaria y, por ejemplo, las disposiciones de la ley 26.422 de “presupuesto general de la administración nacional”, que en su artículo 34 exime del pago de ciertos gravámenes a las compras externas de productos destinados a obras de infraestructura consideradas como “proyectos críticos” por parte de la Secretaría de Energía.
- **Incentivos a la exportación.** En este eje se incluyen los reintegros a las ventas externas de maquinarias y equipos (con una alícuota similar a la de los derechos de exportación) y el régimen de exportación de plantas llave en mano.
- **Tratamiento fiscal específico.** Es el caso del mecanismo por el cual se le otorga al productor local el equivalente al 14% sobre las ventas internas de un bono fiscal para el pago de impuestos nacionales, el cual puede ser endosado a la cadena de valor (este instrumento data de fines de la convertibilidad y, en su momento, fue implementado como compensación al “arancel cero” en materia importadora). Y, adicionalmente, del IVA diferencial que rige para las ventas de bienes de capital (tributan el 10,5%) y para la adquisición de insumos (21,0%), lo cual origina un crédito fiscal a favor de la compañía productora.

En cuanto a las modalidades de la intervención estatal y sus repercusiones de mayor relevancia, caben algunas observaciones que surgen de las diversas evidencias disponibles.

En primer lugar, se resalta el desaprovechamiento del potencial inductor asociado con el poder de compra estatal (problemática del “compre argentino”). Básicamente, porque es habitual que en los grandes proyectos de inversión patrocinados por el gobierno nacional y/o los provinciales resulten favorecidos capitales cuyas inversiones vienen “ata-das” a la provisión de equipos procedentes del exterior, con mayor incidencia en los rubros de mayor valor agregado, en muchos de los cuales existe masa crítica en términos de producción nacional (tales como los casos de obras de relevancia en infraestructura energética y ferroviaria).

En segundo lugar, y en estrecha relación con lo anterior, en numerosas ocasiones, como en el caso de muchas de las inversiones privadas de cierta envergadura que se amparan en los diversos regímenes reseñados, se termina alentando un proceso de “sustitución inversa” en la medida en que se autoriza la importación de productos que resultan competitivos de los que elaboran o podrían elaborar muchas empresas locales, en su mayoría pymes.

En tercer lugar, se destaca la escasa recurrencia empresaria a los incentivos a la exportación, sobre todo a la promoción de ventas externas de plantas llave en mano. Esto se relaciona fundamentalmente con lo engorroso de los procedimientos administrativos involucrados, lo que conlleva demoras muy considerables en la gestión y la eventual aprobación de los proyectos.

En cuarto lugar, el crédito fiscal derivado de la discrepancia entre el “IVA compras” y el “IVA ventas” implica un saldo técnico que puede llegar a equivaler a la facturación mensual de las firmas. Se trata de una herramienta cuya tramitación debe atravesar varias instancias burocráticas, las que tornan compleja y prolongada la efectivización del cobro. Además, en la medida en que los montos no se indexan en función de la inflación, cuando el productor percibe los fondos lo hace a un valor real inferior al nominal (consideraciones similares pueden hacerse extensivas al régimen del bono fiscal).

En quinto lugar, vale la pena apuntar que desde mediados de 2012 se está en una transición (aún en curso) en lo que respecta al esquema de reintegro del 14% para las ventas internas de bienes de capital. La intención oficial sería la de eliminar el régimen y reemplazarlo por otro en el cual las importaciones extra-Mercosur tributen un arancel del 14% en el caso de los bienes producidos en la Argentina y del 2% para los no elaborados, mientras que los productos provenientes del espacio regional sigan con el 0% (en la actualidad conviven el aliciente fiscal y el mecanismo arancelario descripto)⁶.

En definitiva, en la posconvertibilidad, pese a la existencia de un clima de ideas “neo-desarrollista”, un escenario proclive a la producción industrial y un ciclo de crecimiento económico, siguieron primando, en su concepción y sus sesgos, muchas de las herramientas de intervención estatal hacia el sector características de la década de 1990. En ese marco, algunos instrumentos han tendido a favorecer a los productores locales, como el reintegro del 14% sobre la facturación, pero por sí mismos no contribuyen a avanzar en la resolución del problema estructural de fondo, como es la falta de competitividad, situación particularmente manifiesta en el ámbito de las pymes, es decir, del segmento empresario con fuerte presencia en la actividad y que resultó muy perjudicado por la reestructuración manufacturera del período 1976-2001. Para percibir el beneficio fiscal la compañía debe haber efectivizado la venta en el mercado interno, lo cual supone que estuvo en condiciones de enfrentar las importaciones de muchas maquinarias que, en no pocas oportunidades, provienen de países que subvencionan activamente, a través de diversos mecanismos, a sus industrias elaboradoras de bienes de capital.

Ello, en un contexto doméstico jalonado durante algunos años por la liberalización comercial y la casi total ausencia de políticas de competitividad sectorial más allá de la vigencia del “dólar alto” y de algunos instrumentos horizontales. Y por dos fenómenos adicionales. Por un lado, por la falta de líneas de asistencia crediticia destinadas a la adquisición de bienes de capital de origen nacional (carencia manifiesta en el financiamiento de grandes proyectos que, en la generalidad de los casos, suelen terminar concretándose con un componente importado prominente). Por otro, por la falta de producción local de ciertos insumos críticos como, a título ilustrativo, chapas, tubos, caños y accesorios especiales con tratamientos específicos y dimensiones determinadas (en la provisión de este tipo de bienes, los fabricantes de máquinas y equipos deben pagar aranceles de importación de entre el 12% y el 18% o, en su defecto, y para ciertos casos, adquirir productos sustitutos en el mercado interno cuyos precios han crecido de modo considerable en los últimos años, con el consecuente incremento de costos para las empresas del sector)⁷.

De lo señalado se sigue la necesidad de avanzar en la definición y la implementación de políticas activas e integrales de desarrollo de la industria de bienes de capital. Ahora bien, para que esas políticas de desarrollo sectorial sean conducentes, es claro que las mismas no pue-

⁶ Sobre todas estas cuestiones, véase CIPIBIC (2009), Peirano (2013) y Schorr y Castells (2012).

⁷ En cuanto a esto último, consúltase CIPIBIC (2013), Manzanelli y Schorr (2013) y Rabinovich (2013).

den descansar de manera exclusiva en un criterio de horizontalidad (como hasta el presente), sino que se requiere avanzar en cierta selectividad y en esquemas *ad hoc*. Esa necesaria reorientación de la intervención estatal debería fundarse sobre la previa identificación de la masa crítica realmente existente en términos de fabricación nacional y, en ese marco, en un conocimiento pormenorizado por parte de los “hacedores de política” y los distintos actores involucrados del “mundo real” de los heterogéneos segmentos de la industria de bienes de capital. Para aportar algunos elementos de juicio a esa identificación, en las próximas secciones se busca delimitar un conjunto de productos que podrían formar parte de un planteo de sustitución de importaciones y/o de promoción exportadora.

III. Dinámica importadora en la posconvertibilidad e identificación de potenciales nichos sustitutivos

Como se señaló, en el transcurso de la posconvertibilidad el crecimiento económico que experimentó la Argentina se asoció con una expansión considerable de la industria de bienes de capital (especialmente hasta 2008), pero también a una suba destacada en la incidencia del equipamiento importado en el total de la inversión en maquinarias. Esto último invita a analizar la dinámica comercial externa de la actividad en los últimos años, en especial en lo que refiere al comportamiento de las importaciones y el saldo comercial.

Una primera cuestión a atender se relaciona con la información proporcionada por el **cuadro 3**. Desde esta perspectiva resulta posible concluir que el conjunto del sector de bienes de capital pasó de registrar en el crítico año 2002 un déficit de comercio exterior cercano a los 550 millones de dólares, a un desbalance que superó los 5.600 millones en 2007 y los 7.200 millones en 2012 (con un pico de casi 8.300 millones en 2011).

Estas constataciones expresan la incapacidad de la industria para cubrir con producción local una actividad económico-fabril y una demanda inversora en expansión (**cuadro 1**) o, desde otro encuadre, lo limitado del proceso sustitutivo que se verificó en los hechos⁸. Ello, por efec-

⁸ Desde una visión suplementaria se destacan los incrementos pronunciados que experimentó en el último decenio la relación importaciones/consumo aparente en los segmentos productores de maquinarias de uso general y especial (en 2012 el coeficiente ascendió al 62% y a casi el 65%, respectivamente). Valores también muy elevados se manifiestan en la fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos, y aparatos de distribución y control eléctrico (64,3% en 2012) y de instrumentos de precisión (76,4%). Datos extraídos de <http://www.industria.gob.ar/cep/informes-y-estadisticas/industriales/> (consultado el 12 de febrero de 2014).

Cuadro 3. Argentina. Evolución de las exportaciones (EXPO), las importaciones (IMPO) y el saldo comercial del sector de bienes de capital (BK), del total de la industria y del peso relativo de las importaciones de bienes de capital sobre el total de importaciones industriales, 2002-2012 (en millones de dólares y porcentajes)

	Sector bienes de capital			Total industria			Impo BK/Impo ind. (%)
	Expo	Impo	Saldo	Expo	Impo	Saldo	
2002	633,3	1.183,0	-549,8	17.967,0	8.208,2	9.758,8	14,4
2003	578,2	1.974,3	-1.396,1	21.068,3	12.840,0	8.228,3	15,4
2004	681,9	3.227,6	-2.545,7	25.040,6	20.895,1	4.145,5	15,4
2005	906,3	4.152,3	-3.246,1	28.991,7	26.699,1	2.292,6	15,6
2006	1.099,4	5.058,6	-3.959,2	34.770,6	31.978,5	2.792,1	15,8
2007	1.393,4	7.083,5	-5.690,0	41.444,9	41.838,2	-393,3	16,9
2008	1.894,8	8.801,5	-6.906,7	51.219,7	52.984,2	-1.764,5	16,6
2009	1.662,4	5.825,3	-4.162,9	43.069,9	36.350,1	6.719,9	16,0
2010	1.802,0	8.103,6	-6.301,7	49.927,8	52.896,6	-2.968,8	15,3
2011	2.013,2	10.312,3	-8.299,1	60.797,6	67.674,1	-6.876,4	15,2
2012	1.981,4	9.231,3	-7.249,9	56.390,5	61.352,5	-4.962,0	15,0

Fuente: elaboración propia sobre información de COMTRADE e INDEC.

to de diversos factores entre los que sobresalen la fisonomía estructural del sector resultante del achicamiento regresivo de la actividad que tuvo lugar entre 1976 y 2001, el incremento en los costos de producción asociado fundamentalmente al comportamiento de los precios de ciertos insumos básicos en la posconvertibilidad, la “sustitución inversa” resultante de diversas acciones y omisiones estatales, ciertos sesgos en la regulación pública hacia el sector y la ausencia de estructuras de financiamiento de largo plazo para la adquisición de bienes de capital de origen nacional al estilo de las existentes en el Brasil (Bekerman y Dalmasso, 2014).

Adicionalmente, estos elementos refuerzan la importancia estratégica de avanzar en la formulación y la puesta en práctica de una política de desarrollo hacia el sector. Básicamente, por el ahorro de divisas, la integración del tejido productivo, la dinamización de ciertos segmentos pymes y la difusión de progreso técnico que se desprenderían de contar con una industria de bienes de capital crecientemente competitiva desde el punto de vista estructural. Y, de manera adicional, porque sentaría las bases para socavar, aunque sea en parte, el considerable poder de veto (capacidad de coacción) que detentan los sectores productivos e industriales que son excedentarios en materia de comercio exterior, o sea, aquellas grandes empresas y grupos económicos cuyo ciclo de acumulación y reproducción ampliada del capital pivotea en el

ámbito de la economía real fundamentalmente alrededor del procesamiento de materias primas (Belloni y Wainer, 2012 y Gaggero, Schorr y Wainer, en prensa).

Una segunda dimensión a indagar se vincula con los principales países de origen de las importaciones argentinas de bienes de capital. Los datos que suministra el **cuadro 4** permiten corroborar que entre 2002 y 2012:

- en un escenario de fortísima expansión en el ingreso al país de maquinarias y equipos provenientes del extranjero en línea con la dinámica del ciclo económico-industrial doméstico, el “núcleo duro” importador mantuvo relativamente estable su muy elevada ponderación en las compras totales (en todos los años superó el 80%), con un retroceso en el peso relativo de Estados Unidos, Francia, Italia, el Reino Unido, España y Suiza, un estancamiento en la participación de Alemania, el Japón y Corea, y un incremento en la incidencia del Brasil, Tailandia y, fundamentalmente, de China; y

Cuadro 4. Evolución de la participación de los principales países de origen en las importaciones de bienes de capital realizadas desde la Argentina, 2002-2012 (en porcentajes y puntos porcentuales)

País de origen	2002	2005	2007	2010	2012	Variación (ptos. porc.)		
						2002-07	2007-12	2002-12
China	2,6	6,4	12,4	17,2	18,7	9,9	6,3	16,2
Brasil	13,9	23,2	19,0	18,1	15,6	5,1	-3,4	1,7
Estados Unidos	29,2	22,0	16,9	15,8	15,5	-12,3	-1,4	-13,8
Alemania	10,7	9,9	10,7	12,9	11,2	-0,0	0,5	0,5
Italia	9,4	7,5	7,1	6,7	6,9	-2,3	-0,3	-2,5
Japón	3,8	3,6	5,7	4,4	4,6	1,9	-1,1	0,8
España	4,1	3,4	2,7	2,2	3,2	-1,4	0,5	-0,9
Francia	5,7	3,4	3,5	2,8	2,7	-2,2	-0,9	-3,1
Tailandia	0,3	2,2	1,9	1,4	1,8	1,6	-0,1	1,6
Suiza	2,0	1,1	0,9	1,1	1,4	-1,1	0,5	-0,5
Reino Unido	2,4	1,1	1,4	1,5	1,4	-1,0	-0,0	-1,0
República de Corea	0,6	1,1	1,5	1,7	1,4	0,9	-0,1	0,8
Subtotal	84,7	84,9	83,8	85,8	84,4	-0,9	0,7	-0,2
Resto	15,3	15,1	16,2	14,2	15,6	0,9	-0,7	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-		

Fuente: elaboración propia sobre información de COMTRADE.

- al desagregar el decenio aludido en dos fases se verifica que en la primera de ellas (2002-2007) sobresale el avance de las importaciones chinas y brasileñas (sobre todo en detrimento de las procedentes de Estados Unidos), mientras que en la segunda etapa (2007-2012) se manifiesta un nuevo avance en la incidencia de China, que desplaza principalmente al Brasil, Estados Unidos, el Japón y Francia.

En la explicación de la evolución de las importaciones de bienes de capital confluyen varios elementos. Por caso, las considerables brechas de productividad y competitividad de la Argentina en relación con los países centrales y muchos en vías de industrialización. Pero indudablemente el hecho más notorio que se desprende del análisis realizado pasa por el protagonismo creciente de China: en 2012 dio cuenta de casi el 19% del total de las compras argentinas al exterior de bienes de capital, una participación 16,2 puntos porcentuales más holgada que en 2002, lo que desembocó en que al final del período analizado este país ocupara el primer puesto en el *ranking* de importadores.

En una etapa inicial la penetración de productos chinos fue motorizada por bienes seriados, para luego incorporar de manera acelerada a diferentes rubros no seriados. Al respecto, cabe destacar, entre otros, los casos de inyectoras para la industria plástica, tornos y numerosas máquinas herramienta, grandes estructuras metálicas, plantas de silos, transformadores eléctricos, bombas y válvulas, maquinarias para la explotación de minas y canteras, aparatos de distribución y control de energía eléctrica, vagones ferroviarios, turbinas hidroeléctricas y generadores eólicos. Por lo general, se trata de rubros que el gobierno chino promueve activamente a través de diversos mecanismos (financieros, comerciales, de asistencia técnica, etc.), lo cual ha sentado las bases para ir dotándolos de grados de competitividad cada vez mayores en el mercado mundial (al margen de que en no pocas ocasiones también incluyen algún tipo de práctica desleal de comercio).

En el cuadro coyuntural y estructural de restricción externa que afronta la economía argentina en un escenario internacional por demás complejo⁹, quedan pocas dudas de la importancia que asumiría el avanzar en el diseño y la implementación de una política de sustitución de importaciones en el ámbito de los bienes de capital. Como requisito previo para tales fines se precisa detectar si en el plano doméstico existen producciones de bienes de capital con capacidad efectiva o potencial para

⁹ En los últimos años, al calor de la crisis mundial, se constata que muchos bienes de capital provenientes de China y de varias naciones industrializadas ingresan subvaluados como parte de una estrategia de las empresas de esos países para preservar o incrementar su participación en los mercados externos.

sostener una dinámica de sustitución de importaciones.

Con vistas a la identificación de posibles bienes para la formulación de una estrategia sustitutiva se estimó el denominado Índice Grubel-Lloyd (IGL)¹⁰. Éste apunta a detectar la existencia de comercio intraindustrial o, en otras palabras, de situaciones en las cuales un tipo de producto es importado y exportado al mismo tiempo. Desde este enfoque, la manifestación de comercio intraindustrial puede ser tomada como un indicador aproximado de la existencia de fabricación en el país de un bien que está siendo traído desde el exterior. Se trataría, por ende, de bases productivas que podrían contribuir, en mayor o menor grado, a sustituir importaciones. Aunque, por diferentes razones, la sustitución podría no ser directa ni inmediata (y a veces tampoco factible), la metodología apuntada constituye un buen primer avance en lo que atañe a la detección de algunos productos que podrían ordenar un esquema sustitutivo.

Hechas estas aclaraciones, y a partir de la clasificación del comercio exterior a seis dígitos del Sistema Armonizado 2002, la estimación del IGL consideró a todos aquellos grupos de bienes de capital con saldos deficitarios, ya que el objetivo es el de evaluar las posibilidades existentes de sustitución de importaciones como medio para acotar el déficit que presenta el sector y el conjunto de la industria manufacturera. A partir de estos criterios, se aplicaron cuatro rangos: entre 0,66 y 1 (comercio intraindustrial intenso), entre 0,33 y 0,65 (comercio intraindustrial moderado), entre 0,10 y 0,32 (comercio intraindustrial potencial) y entre 0 y 0,09 (comercio intraindustrial nulo o prácticamente inexistente)¹¹. En el **cuadro 5** se presenta la estimación del IGL para los años 2005, 2008 y 2012.

Como se puede apreciar, en los tres años mencionados, del total de los grupos de productos con saldos comerciales deficitarios (cerca de 500), una proporción considerable registró un IGL superior a 0,10, lo

¹⁰ Este índice surge de restar a una unidad el cociente entre el saldo comercial (exportaciones menos importaciones) y el grado de apertura (exportaciones más importaciones) para el comercio internacional de cada producto. Sobre las características y los alcances del IGL se recomienda consultar el trabajo de Durán Lima y Álvarez (2008).

¹¹ En el proceso de formulación de políticas industriales hacia el sector de bienes de capital es evidente que se requeriría trabajar con un nivel de desagregación de la información básica mucho más amplio que el empleado en las estimaciones que se presentan a continuación (por ejemplo, utilizando la copiosa –aunque lamentablemente no publicada– base de datos del Ministerio de Industria referida a las empresas y los productos amparados en el régimen del bono fiscal instituido a partir del decreto 379/2001 y normas complementarias). Esa necesaria “sintonía fina” no invalida el ejercicio que aquí se propone con el propósito de dilucidar algunos grandes vectores de especialización productiva que podrían articular un planteo sustitutivo para la industria.

Cuadro 5. Industria argentina de bienes de capital. Evolución de la cantidad de grupos de productos deficitarios, las exportaciones (EXPO), las importaciones (IMPO) y el saldo comercial según rango del índice Grubel-Lloyd, 2005, 2008 y 2012 (en valores absolutos, millones de dólares y porcentajes)

A) 2005

Rango del índice	Grupos de productos*		EXPO		IMPO		Saldo comercial	
	Cantidad	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%
0 a 0,09	221	44,4	25,4	3,8	1.669,9	41,3	-1.644,5	48,8
0,10 a 0,32	137	27,5	125,9	18,7	1.111,4	27,5	-985,5	29,3
0,33 a 0,65	97	19,5	336,5	50,0	992,2	24,6	-655,8	19,5
0,66 a 1	43	8,6	184,7	27,5	267,8	6,6	-83,1	2,5
Total	498	100,0	672,5	100,0	4.041,4	100,0	-3.368,9	100,0

B) 2008

Rango del índice	Grupos de productos*		EXPO		IMPO		Saldo comercial	
	Cantidad	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%
0 a 0,09	214	43,1	58,7	4,2	3.325,1	38,6	-3.266,3	45,4
0,10 a 0,32	140	28,2	293,0	20,7	2.884,6	33,5	-2.591,6	36,0
0,33 a 0,65	93	18,7	594,0	42,0	1.703,6	19,8	-1.109,5	15,4
0,66 a 1	50	10,1	468,1	33,1	700,1	8,1	-232,0	3,2
Total	497	100,0	1413,8	100,0	8613,4	100,0	-7199,6	100,0

C) 2012

Rango del índice	Grupos de productos*		EXPO		IMPO		Saldo comercial	
	Cantidad	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%
0 a 0,09	245	48,8	55,7	3,7	3.414,6	37,8	-3.359,0	44,6
0,10 a 0,32	124	24,7	275,9	18,2	2.484,0	27,5	-2.208,1	29,3
0,33 a 0,65	94	18,7	745,8	49,2	2.518,2	27,8	-1.772,4	23,5
0,66 a 1	39	7,8	438,2	28,9	627,5	6,9	-189,3	2,5
Total	502	100,0	1.515,5	100,0	9.044,4	100,0	-7.528,9	100,0

* A 6 dígitos del Sistema Armonizado 2002.

Fuente: elaboración propia sobre información de COMTRADE.

cual sugiere que en dichos ámbitos existiría cierto potencial para avanzar a corto, mediano plazo o largo plazo a través de la sustitución de importaciones. De conjunto, los distintos tipos de bienes que quedan incluidos en los tres rangos superiores del índice dieron cuenta de más

del 50% del déficit comercial.

Al focalizar la indagación en aquellos grupos con un comercio intra-industrial intenso (y, en consecuencia, con una elevada posibilidad sustitutiva de acuerdo con los criterios metodológicos utilizados), se constata la existencia de una amplia gama de productos. A título ilustrativo, vale mencionar los siguientes ejemplos: tanques de combustible y líquidos en general, bombas centrífugas para la industria alimenticia, tanques y equipos de procesamiento para la industria láctea, equipos para la producción de frío industrial y maquinarias para la elaboración de té.

En cuanto a los bienes de capital que quedan dentro del rango de IGL entre 0,33 y 0,65, sobresalen los casos de las estructuras metálicas para puentes, los compresores de aire, las grúas y los aparatos de elevación, diversos moldes para caucho y plástico, y grupos electrógenos.

A su vez, en lo que se refiere a aquellos grupos de productos con un comercio intraindustrial potencial (IGL entre 0,10 y 0,32), se resaltan, entre otros, los casos de: calderas acuotubulares, hornos industriales, plantas para tratamiento de aguas y efluentes, separadores de gas y petróleo, elevadores y transportadores continuos, hornos para panaderías, transformadores patrones de tensión y convertidores estáticos.

Por último, las evidencias aportadas por el **cuadro 5** permiten corroborar que en los años aludidos, algo menos de la mitad del déficit comercial fue explicado por grupos de productos con un IGL inferior a 0,10. De esto se infiere que, para esos bienes, desde la Argentina no se habrían realizado ventas al exterior, o bien la cuantía de las mismas fue sumamente exigua. Ahora bien, en la medida en que la metodología de estimación del índice relaciona exportaciones con importaciones, no contempla la situación de los bienes de capital que tienen un balance comercial deficitario y para los que existe fabricación nacional, pero que la misma no se coloca en el extranjero, ni tampoco la de aquellos productos que, por diferentes razones, se estaría en condiciones de empezar o volver a elaborar en el país. Dadas las limitaciones de la información básica con que se cuenta, y con miras a precisar algunos de esos productos, se realizó una aproximación cualitativa a partir de una serie de entrevistas a informantes calificados del sector.

A raíz de ello, resultó posible identificar un conjunto de bienes de capital que podrían ser parte de una política sustitutiva: puentes grúa, chi-peadoras para madera, moldes para moldeo por inyección o compresión para metales o carburos metálicos, molinos eólicos, palas cargadoras de carga frontal, centros de mecanizado, balanzas y diversos carros de transporte sobre vías férreas.

A pesar de las limitaciones de la metodología empleada, las evidencias presentadas sugieren que en el país existe una masa crítica de pro-

ducción de bienes de capital (muchas veces desatendida y desaprovechada) como para promover cierta sustitución de importaciones. Se trata de una comprobación relevante dado el cuadro de restricción externa que aqueja a la economía argentina y, en dicho contexto, la necesidad de integrar el aparato productivo y modificar algunos componentes críticos del perfil de especialización industrial existente. Máxime en una etapa como la actual, en la cual, con el trasfondo de la crisis mundial, los productores locales deben enfrentar la competencia de equipos procedentes del Brasil (0% de arancel y, en general, con superiores niveles de productividad y financiamiento), así como de otros países (con el señalado rol protagónico de China). En este último caso, si bien esas importaciones tributan el 14%, por diferentes razones están en condiciones de “saltar” el umbral de protección arancelaria con precios competitivos y, en consecuencia, de sustituir y seguir desplazando a muchos fabricantes nacionales¹².

IV. Desempeño exportador e identificación de posibles nichos de especialización

Ante el marco estructural de dependencia tecnológica y restricción externa que caracteriza a la Argentina, es indudable que una política industrial hacia el sector productor de maquinarias y equipos no sólo debería sentar las bases de un proceso sostenido de sustitución de importaciones, sino también promover la inserción exportadora. Esto último invita a explorar qué bienes de capital cuentan con algún potencial como para apuntalar un planteo de tales características. En esta sección se avanza en la identificación de algunos de esos productos, siempre con el propósito de aportar elementos de juicio que permitan acercarse a un diagnóstico necesariamente preliminar sobre la masa crítica existente en términos de producción doméstica.

Como una primera aproximación se procedió a identificar a aquellos bienes de capital (a seis dígitos del Sistema Armonizado 2002) que en

¹² Aquí vale enfatizar lo antedicho en cuanto a que la realización de un ejercicio analítico como el encarado en esta sección constituye apenas un “puntapié inicial” en el proceso de elaboración de una política de desarrollo de la industria de bienes de capital. Sobre esa base, una segunda instancia necesaria pasaría por el análisis integral de la situación estructural de las empresas que elaboran los productos que se decida fomentar y, en ese marco, de las posibilidades realmente existentes para viabilizar y sostener un proceso de sustitución de importaciones por esas vías. Recién una vez que se hayan concretado tales estudios se estaría en condiciones de pasar a la tercera etapa, la del diseño de políticas activas priorizando estrategias de intervención focalizadas en función de las realidades y las necesidades concretas de los rubros que se elija promover.

Cuadro 6. Argentina. Grupos de productos de bienes de capital*, según cantidad de años con superávit comercial, 2005-2012

Años con superávit comercial**							
1	2	3	4	5	6	7	8
845510	845410	840140	850410	845530	841850	847920	848110
845940	843699	853521	902221	847960	843410	843221	731100
845110	845910	841932	848050	901920	842389	843229	843230
845380	842832	841630	730820	843610	840219	850163	841090
844629	843621	843240	843330	843420	843490	841280	843290
841392	842833	841610	846410	846799	761100	842382	850421
846120	840220	845730	848030	841940	841720	843210	841931
840590	843010	846820		853720	842220	841920	871620
847689	901841	840420		850161	850422	841011	842112
845931	844530	843860		840211			850162
845899	841981	846594		843840			842330
845522	730810	850434					847431
846630	845521	841181					761010
846029	851410	843680					841891
841960	940600	842630					
847930	843820						
731519	843311						
Resto (37)	Resto (11)	-	-	-	-	-	-
54	28	15	7	11	9	9	14

* A 6 dígitos del Sistema Armonizado 2002.

** Los productos se ordenan de modo decreciente de acuerdo a su excedente comercial.

Fuente: elaboración propia sobre información de COMTRADE.

la totalidad o en algún/os año/s del período 2005-2012 registraron superávit de comercio exterior (**cuadro 6**). Desde esta perspectiva se comprueba que de 147 grupos de productos, 97 registraron balances positivos en tres o menos años, mientras que 50 lo hicieron con mayor sistematicidad (de cuatro a ocho años con saldos favorables en su intercambio comercial externo)¹³.

¹³ Como se planteó en la sección anterior (véase la nota 11), en el diseño de una política sectorial se debería trabajar con una desagregación de los datos mucho mayor que la que se utiliza en este trabajo. De todos modos, ello no obsta para realizar los ejercicios analíticos que se presentan a continuación y extraer algunas conclusiones interesantes.

Sin duda, este último subgrupo debería ser tenido en cuenta en el marco de una estrategia de inserción exportadora para el sector, sobre todo si se considera que se trata de bienes de capital en cuya elaboración existe en el plano doméstico cierta capacidad tecno-productiva demostrada (de allí lo relativamente recurrente de sus respectivos superávits de balanza comercial). Entre otros conjuntos de productos que quedan contemplados en este segmento se destacan los siguientes: recipientes para gas comprimido o licuado; válvulas reductoras de presión; sembradoras, plantadoras y trasplantadoras; partes y componentes para turbinas hidráulicas; transformadores de dieléctrico líquido; diversos implementos agrícolas; cilindros laminadores; aparatos para preparación de materia textil; armarios, vitrinas y mostradores para la producción de frío; máquinas para extracción o preparación de grasas o aceites; cuadros y consolas para la distribución de electricidad; aparatos de ozonoterapia, oxigenoterapia o aerosolterapia; torres y castilletes; básculas y componentes de instrumentos de medición; secadoras de ropa; aparatos de destilación o rectificación; hormigoneras y aparatos de amasar mortero; generadores de corriente alterna; balastos; y máquinas y aparatos para la industria lechera (**cuadro 7**).

Adicionalmente, la información presentada en su articulación con la que suministra el **cuadro 8** permiten concluir que, pese a la manifestación de un escenario de cierta diversificación de los mercados de destino de las exportaciones de bienes de capital, América latina ocupa un lugar preponderante (sobre todo el Brasil, Venezuela, el Uruguay, Chile y Bolivia). Las evidencias disponibles indican que esta situación se asocia con una serie de elementos concurrentes. Por una parte, a la brecha tecnológica existente con los países centrales y muchos periféricos y el fomento que en dichos ámbitos se le suele dispensar a los productores locales, así como a los sesgos distintivos y las repercusiones de la intervención estatal en el medio doméstico, todo lo cual limita el acceso a esos mercados de una franja muy importante de productos elaborados en nuestro país. Por lo contrario, en el ámbito latinoamericano, con la salvedad del Brasil (Nassif, 2008), todos los compradores tienen un menor desarrollo fabril, de allí que la oferta argentina pueda adecuarse a los estándares tecnológicos de sus requisitos. Por otra parte, hay que considerar el impulso que se le ha dado en la posconvertibilidad a ciertos acuerdos comerciales y el otorgamiento de preferencias recíprocas con países de la región¹⁴. Por último, no se puede soslayar el hecho de

¹⁴ En 2005 la Argentina y Venezuela firmaron una serie de acuerdos comerciales que propiciaron la exportación de maquinaria agrícola y agropartes de nuestro país, así como la transferencia de tecnología asociada con el sector (Lavarello y Goldstein, 2011). A raíz de esta negociación bilateral, Venezuela se ha convertido desde 2006 en el destino de mayor importancia de las exportaciones de maquinaria agrícola, particularmente cosechadoras, tractores y sembradoras.

Cuadro 7. Industria argentina de bienes de capital. Exportaciones de los principales grupos de productos superavitarios (con 4 a 8 años con superávit), 2005-2012 (en millones de dólares y porcentajes)*

NCM	Descripción	Acumulado 2005-2012 (mill. US\$)	Part. % total acumulado 2005-2012	Mill. US\$		Var. % 2005-2012	Principales destinos de las exportaciones 2012
				2005	2012		
731100	Recipientes de gas comprimido/licuado de fund. hierro/acero	273	2,1	27	19	-29	Brasil(18,2%), Bolivia(17,1%) y Perú (8,6%)
848110	Válvulas reductoras de presión	260	2,0	17	32	83	Venezuela(34,3%), Perú (6%) y Colombia (1,5%)
843230	Sembradoras, plantadoras y trasplantadoras	197	1,5	5	45	788	Venezuela (30,3%), Bolivia (23,8%) y Uruguay (8,6%)
841090	Transformadores de dieléctrico líquido ≤ 650 kVA	158	1,2	5	51	931	Brasil (41,4%), Venezuela(20,9%) y Chile(6,8%)
850421	Cilindros de laminadores	134	1,1	11	18	60	Estados Unidos (42,9%), Brasil (30,9%) y México (15,2%)
843290	Aparatos de ozonoterapia, oxigenoterapia o aerosolterapia	127	1,0	6	25	347	Brasil(26,3%), India(5,8%) y Rusia(4,6%)
845530	Partes de turbinas hidráulicas, incluidos los reguladores	165	1,3	15	22	46	Venezuela(87,4%), Colombia(6,6%) y Brasil(4,7%)
841931	Los demás armarios, vitrinas, mostradores p/prod. de frío	103	0,8	3	18	431	Paraguay(28%), Chile(24,1%) y Venezuela(18,5%)
841850	Torres y castilletes	137	1,1	7	19	162	Uruguay(37,7%), Paraguay(35,2%) y Bolivia(21,4%)
847920	Máquinas p/extracción o prep. de grasas o aceites	104	0,8	10	22	133	Brasil(34,2%), Venezuela(6,7%) y Rusia(5,6%)
853720	Cuadros, consolas p/control o distrib. electricidad >1.000 v	106	0,8	4	14	228	Paraguay(31,8%), Brasil(20,8%) y Chile(19,1%)
871620	Partes de máquinas para agricultura, horticultura, etc.	80	0,6	1	17	1104	Brasil (12,9%), Australia (7,6%) y Estados Unidos (7,5%)
901920	Remolques y semirremolques para uso agrícola	123	1,0	7	22	199	Uruguay(32,4%), Sudáfrica (13,8%) y Brasil(9,1%)
730820	Los demás aparatos p/preparación de materia textil	82	0,6	11	7	-35	Brasil(17,7%), Ucrania(10,3%) y Venezuela(9,6%)
842330	Básculas y balanzas para pesada constante	46	0,4	2	9	323	Chile(35,7%), Brasil(15,9%) y Perú(13,8%)
842112	Generadores de corriente alterna >75 kVA ≤375 kVA	39	0,3	3	5	44	Brasil(94,9%), Singapur(4,6%) y Chile(0,5%)
841940	Aparatos de destilación o rectificación	43	0,3	0	8	1597	Brasil(55,1%), Bolivia(42,1%) y Paraguay(0,9%)
847431	Balastos (reactancias) para lámparas o tubos de descarga	36	0,3	2	8	341	Uruguay(25,5%), Bolivia(24,6%) y Paraguay(23,1%)
850162	Secadoras de ropa	32	0,3	2	4	167	Paraguay(37,8%), Brasil(33,2%) y Inglaterra(5,8%)
850410	Hormigoneras y aparatos de amasar mortero	44	0,3	2	4	75	Brasil(56%), Uruguay(16,3%) y Chile(11,1%)
761010	Las demás puertas, ventanas, marcos de metal, etc.	21	0,2	3	3	34	Zona Franca(59,1%), Uruguay(18,9%) y Guinea(7,5%)
850422	Transformadores de dieléctrico líquido > 650 kVA ≤10 000 kVA	25	0,2	2	2	57	Venezuela (31,4%), Emiratos Arabes (24,2%) y Bolivia (17,4%)
843420	Máquinas y aparatos para la industria lechera	24	0,2	2	2	31	Brasil (19,9%), Chile (19%) y Venezuela (16,9%)
841720	Máquinas de mezclar materia mineral con asfalto	25	0,2	2	3	64	Perú(29,7%), Colombia(22,5%) y Uruguay(13,3%)
847960	Aparatos de evaporación para refrigerar el aire	25	0,2	3	2	-36	Australia(37,6%), Francia(26,6%) y España(9,6%)
Resto		275	2,2	22	36	63	
Total superavitarias 4-8 vigencia		2.685	21,0	174	418	140	
Total General		12.753	100,0	906	1.981	119	

* Algunos totales pueden no coincidir exactamente por efecto del redondeo de las cifras.

Fuente: elaboración propia sobre información de COMTRADE.

Cuadro 8. Industria argentina de bienes de capital. Exportaciones de las posiciones superavitarias (con 4 a 8 años de superávit) según país de destino, 2005-2012 (en millones de dólares y porcentajes)*

País de destino	Acumulado 2005-2012 (mill. US\$)	Part. % total acumulado 2005-2012	2005	2012	Var. % 2005-2012	Principal producto exportado (acum. 2005-2012) y part. % en el total colocado en cada país	
Brasil	433	16,1	29	70	140	841090	Partes de turbinas hidráulicas, incluidos los reguladores (21%)
Venezuela	298	11,1	6	80	1.142	841090	Partes de turbinas hidráulicas, incluidos los reguladores (33%)
Uruguay	200	7,4	9	30	217	843230	Sembradoras, plantadoras y trasplantadoras (40%)
Chile	159	5,9	16	21	32	841850	Los demás armarios, mostradores p/producción de frío (40%)
Bolivia	150	5,6	8	27	232	843230	Sembradoras, plantadoras y trasplantadoras (34%)
E.U.A.	138	5,1	14	14	-2	845530	Cilindros de laminadores (47%)
Paraguay	130	4,8	9	21	143	730820	Torres y castilletes (38%)
Colombia	101	3,8	7	12	64	848110	Válvulas reductoras de presión (27%)
Perú	100	3,7	2	11	332	848110	Válvulas reductoras de presión (23%)
Pakistán	67	2,5	14	0	-100	731100	Recipientes de gas comprimido/licuado de fund. hierro/acero (91%)
México	53	2,0	6	7	6	845530	Cilindros de laminadores (35%)
Rusia	48	1,8	6	10	69	843230	Sembradoras, plantadoras y trasplantadoras (43%)
España	33	1,2	7	2	-74	847960	Aparatos de evaporación para refrigerar el aire (27%)
Australia	29	1,1	2	3	61	843290	Partes de máquinas para agricultura, horticultura, etc. (44%)
Ecuador	29	1,1	2	2	-4	850421	Transformadores de dieléctrico líquido ≤ 650 kVA (33%)
India	26	1,0	1	4	274	848110	Válvulas reductoras de presión (48%)
Italia	26	1,0	2	1	-46	847920	Máquinas p/extracción o preparación de grasas o aceites (45%)
Ucrania	26	1,0	2	4	149	843230	Sembradoras, plantadoras y trasplantadoras (47%)
Malasia	26	1,0	0	2	391	841090	Partes de turbinas hidráulicas, incluidos los reguladores (64%)
Bangladesh	24	0,9	2	0	-88	731100	Recipientes de gas comprimido o licuado de fund.hierro/acero (56%)
China	22	0,8	1	1	-24	848110	Válvulas reductoras de presión (76%)
Sudáfrica	21	0,8	0	7	1.514	871620	Remolques y semirremolques para uso agrícola (34%)
Bélgica	16	0,6	1	2	240	847920	Máquinas p/extracción o preparación de grasas o aceites (34%)
Canadá	15	0,6	2	2	9	843290	Partes de máquinas para agricultura, horticultura, etc. (15%)
Tailandia	15	0,6	1	1	23	848110	Válvulas reductoras de presión (82%)
Resto	498	18,6	24	85	261		
Total superavitarias 4-8 vigencia	2.685	100,0	174	418	140		

* Algunos totales pueden no coincidir exactamente por efecto del redondeo de las cifras. Fuente: elaboración propia sobre información de COMTRADE.

que la venta de un bien de capital suele estar relacionada con una serie de servicios tales como ingeniería, instalaciones, reparaciones, mantenimiento, provisión de repuestos, etc., lo cual le brinda a la Argentina ciertas ventajas de localización debido a su proximidad geográfica (Peirano, 2013 y Schorr y Castells, 2012).

En definitiva, la industria argentina de bienes de capital cuenta con un volumen de exportaciones de cierta importancia (más allá de que la balanza comercial ha sido abultada y sistemáticamente deficitaria) y una relativa diversificación de productos. En ese marco, la promoción de las actividades exportadoras se presenta como un elemento que no debería eludirse en una política activa hacia el sector (naturalmente con el debido reconocimiento de las ostensibles heterogeneidades manifestadas en diferentes planos). En dicha estrategia es indudable que la región latinoamericana debería ocupar un lugar central. En primer lugar, por las oportunidades y las potencialidades que se desprenden de la integración y/o la complementación productivo-comercial entre los países. En segundo lugar, para intentar hacer frente a un proceso que se ha venido desplegando con mucha fuerza en los últimos años: el creciente protagonismo y el liderazgo de China en el comercio regional, a tal punto que, por ejemplo, el gigante asiático ha logrado posicionarse como uno de los principales proveedores de maquinarias y equipos en el Brasil (y en la Argentina —**cuadro 4**—), desplazando comercialmente a la Argentina (y al Brasil)¹⁵.

V. Una mirada complementaria: las ventajas comparativas reveladas de la industria

En las dos secciones que anteceden se presentó una serie de ejercicios exploratorios tendientes a identificar la masa crítica existente en la industria de bienes de capital desde el punto de vista de la sustitución de importaciones y la inserción exportadora. Con vistas a brindar elementos de juicio adicionales sobre ambas dimensiones, en lo que sigue se recurre a una perspectiva analítica complementaria que resulta de estimar el denominado índice de ventajas comparativas reveladas (IVCR).

El IVCR es utilizado para analizar las ventajas o desventajas comparativas de los intercambios comerciales de un país. Para este trabajo hemos elaborado el índice del sector bienes de capital en relación con el promedio del universo de las manufacturas de origen industrial (MOI).

¹⁵ En Bekerman, Ducich y Moncaut (2014) se analizan los principales impactos que la irrupción de China ha traído aparejada sobre las relaciones comerciales entre la Argentina y el Brasil.

Siguiendo a Bekerman y Dulcich (2012 y 2013), el IVCR se define de la siguiente manera:

$$IVCR_i = [(X_i - M_i) - (X_{moi} - M_{moi}) * (X_i + M_i) / (X_{moi} + M_{moi})] * 1000 / (X_{moi} + M_{moi}),$$

donde: $(X_i - M_i)$ es el saldo comercial observado en el producto i del sector de bienes de capital y $(X_{moi} - M_{moi}) * (X_i + M_i) / (X_{moi} + M_{moi})$ es un valor teórico que representa el componente sectorial de i en el superávit o déficit del sector MOI.

Este índice es análogo al IVCR tradicional, solo que se reemplaza el superávit o el déficit del conjunto de la economía por el superávit o el déficit exclusivamente MOI. Por ende, en este caso, representa una normalización del saldo comercial del sector de bienes de capital a partir del resultado correspondiente al total MOI. Si el balance comercial del producto analizado es mejor que el de las MOI (sea porque tiene más superávit o menos déficit), entonces el índice es positivo, mientras que resulta crecientemente negativo a medida que el saldo del producto es peor que el de las MOI (menos superavitario o más deficitario).

A partir de los resultados obtenidos del índice se establecieron cuatro rangos considerando que el superior a cero (con ventaja comparativa revelada) y el comprendido entre 0 y -0,05 (con menor desventaja comparativa revelada) comprenden un universo de bienes de capital elaborados en el país dables de ser considerados de cara a la definición de una estrategia de promoción de exportaciones y/o de sustitución de importaciones.

A partir de los datos que provee el **cuadro 9** resulta posible comprobar que en 2012 los dos rangos superiores del IVCR englobaban, de conjunto, las dos terceras partes de los grupos de productos (siempre a seis dígitos del Sistema Armonizado 2002), más de la mitad de las exportaciones y el 20% de las importaciones (se trata en todos los casos de registros similares a los de 2003). Naturalmente, el grueso del déficit comercial se concentró en aquellos bienes de capital en los que la Argentina tiene desventajas comparativas, sobre todo en los que corresponden al rango inferior, que en ambos años explicaron alrededor de las dos terceras partes del desbalance comercial del conjunto del sector.

Entre los grupos de productos cuyo índice es positivo, es decir, aquellos en los que se manifestarían ventajas comparativas reveladas de acuerdo con los criterios metodológicos empleados, se destaca una diversidad de bienes de capital, muchos de los cuales fueron identificados previamente y a los que se les agregan varios más. Aun a sabiendas de que se está trabajando con un nivel de agregación considerable, vale la pena traer a colación los siguientes ejemplos: partes de turbinas



Cuadro 9. Industria argentina de bienes de capital. Evolución de la cantidad de grupos de productos, las exportaciones (EXPO), las importaciones (IMPO) y el saldo comercial según rango del índice de ventajas comparativas reveladas, 2003 y 2012 (en valores absolutos, millones de dólares y porcentajes)

A) 2003

Rango del índice	Grupos de productos*		EXPO		IMPO		Saldo comercial	
	Cant.	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%
Superior a 0	124	22,3	289,1	50,0	230,0	11,7	29,2	-2,1
entre 0 y -0,05	252	45,3	67,2	11,6	200,2	10,1	-132,9	9,5
entre -0,5 y -0,19	118	21,2	99,4	17,2	446,3	22,6	-346,9	24,8
Menor a -0,20	62	11,2	122,5	21,2	1.097,7	55,6	-945,4	67,7
Total	556	100,0	578,2	100,0	1.974,3	100,0	-1.396,1	100,0

B) 2012

Rango del índice	Grupos de productos*		EXPO		IMPO		Saldo comercial	
	Cant.	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%
Superior a 0	89	16,1	904,1	45,6	814,4	8,8	89,7	-1,2
entre 0 y -0,05	283	51,2	208,4	10,5	1.032,8	11,2	-824,4	11,4
entre -0,5 y -0,19	110	19,9	261,7	13,2	1.993,8	21,6	-1.732,2	23,9
Menor a -0,20	71	12,8	607,3	30,6	5.390,2	58,4	-4.783,0	66,0
Total	553	100,0	1.981,4	100,0	9.231,3	100,0	-7.249,9	100,0

* A 6 dígitos del Sistema Armonizado 2002.

Fuente: elaboración propia sobre información de COMTRADE.

hidráulicas; sembradoras, plantadoras y trasplantadoras; diversas bombas centrífugas; válvulas reductoras de presión; máquinas y aparatos para la extracción o preparación de aceites o grasas; construcciones y sus partes (puentes, compuertas, torres, castilletes, pilares, etc.); remolques y semirremolques, autocargadores o autodescargadores; transformadores y convertidores eléctricos de potencias específicas; muebles para la producción de frío; recipientes para gas comprimido o licuado; laminadores de metal y sus cilindros; básculas y balanzas; construcciones prefabricadas; hornos de panadería y pastelería; depósitos, cisternas, cubas y recipientes similares; cosechadoras y trilladoras; y máquinas para ordeñar.

Por su parte, entre los grupos de maquinarias y equipos con menor desventaja comparativa revelada del espectro local de la actividad, las estimaciones realizadas permitieron detectar, entre otros, los casos de: convertidores, cucharas de colada, lingoteras y máquinas de colar; grupos frigoríficos de compresión; máquinas y aparatos para la industria cervecera; compresores de aire montados en chasis remolcable; puentes rodantes sobre soporte fijo; grúas y aparatos de elevación sobre cable aéreo; pesas para toda clase de básculas o balanzas; máquinas de afilar, amolar y rectificar; calderas de vapor; partes de reactores nucleares; máquinas y aparatos para la industria azucarera; prensas hidráulicas; ascensores y montacargas; moldes para materia mineral; y cangilones, cucharas, cucharas de almeja, palas y garras o pinzas.

Reflexiones finales

En este estudio se utilizaron tres perspectivas analíticas complementarias referidas al posicionamiento comercial externo de la industria de maquinarias y equipos para la producción. Desde esas diferentes aproximaciones, resultó posible arribar a una conclusión similar: en la Argentina existiría masa crítica en materia de fabricación nacional más o menos competitiva sobre la cual “pararse” para empezar a definir políticas activas hacia los bienes de capital con base sobre la sustitución de importaciones y la promoción exportadora.

Aquí se ha dado apenas un “puntapié inicial” naturalmente acotado y preliminar. No obstante, consideramos que es un primer paso necesario que, en lo sucesivo, requeriría ser complementado con estudios detallados sobre la realidad concreta y las perspectivas de aquellos rubros que se decida promover. Paso indispensable, antes de poner en discusión con los diversos actores involucrados un conjunto articulado de políticas de fomento industrial que, como se argumentó, no deberían descansar exclusivamente en una “macro positiva” y/o en herramientas horizontales (como hasta el presente), sino que deberían pensarse y diseñarse en función de un criterio de integralidad fundado sobre el reconocimiento de las especificidades propias de las distintas producciones de bienes de capital. En otras palabras, se trata de virar hacia políticas selectivas vinculadas con esquemas *ad hoc* de intervención estatal.

Sólo una vez que se cumplimente este proceso de largo aliento estarán dadas las condiciones para poner en marcha una estrategia de desarrollo sectorial que, entre otras externalidades positivas, sienta las bases para ir avanzando en la redefinición del perfil de especialización industrial predominante y la inserción del país en la división internacio-

nal del trabajo, la potenciación del rol de las pymes, la reducción de la dependencia tecnológica y, por esas vías, la erosión del poder de veto de los grandes generadores de divisas.

Ahora bien, es evidente que todas las cuestiones aludidas no constituyen solamente un desafío harto dificultoso desde el punto de vista técnico, ya que tienen un presupuesto básico: la presencia de voluntad y decisión política de abandonar ciertos postulados a los que, por lo general con escaso o nulo asidero empírico, los “heterodoxos ortodoxos” y los ortodoxos suelen recurrir en calidad de “verdades reveladas”, lo cual ha derivado en el desaprovechamiento de la masa crítica existente.

Bibliografía

- Amsden, A. (2001): *The rise of “The Rest”. Challenges to the west from late-industrializing economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Amsden, A. (2004): “La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia”, en *Revista de la CEPAL*, 82, Santiago de Chile.
- Arceo, E. (2011): *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*, Cara o Ceca, Buenos Aires.
- Azpiazú, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986): *El nuevo poder económico en la Argentina de los ochenta*, Legasa, Buenos Aires.
- Azpiazú, D. y Schorr, M. (2010): *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2006): *Estudios de historia económica. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Bekerman, M. y Dalmasso, G. (2014): “Políticas productivas y competitividad industrial. El caso de Argentina y Brasil”, en *Revista de Economía Política*, 134, San Pablo.
- Bekerman, M. y Dulcich, F. (2012): *Transformaciones recientes en el patrón de especialización de la economía argentina*, CENES, Buenos Aires.
- Bekerman, M. y Dulcich, F. (2013): “La inserción internacional de la Argentina: ¿hacia un proceso de diversificación exportadora?”, en *Revista de la CEPAL*, 110, Santiago de Chile.
- Bekerman, M., Dulcich, F. y Moncaut, N. (2014): “La emergencia de China y su impacto en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil”, en *Problemas del Desarrollo*, 176, México D.F.
- Belloni, P. y Wainer, A. (2012): “La Argentina en la posconvertibilidad: ¿Un nuevo modelo de desarrollo? Un análisis a partir de los cambios y las continuidades en el intercambio comercial”, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Documento de Trabajo 23, Buenos Aires.

- Bernat, G. (2011): "Crecimiento de la Argentina: del *stop and go* al *go (slowly non stop)*", en *Boletín Informativo Techint*, 335, Buenos Aires.
- CIPIBIC (2009): *Manual de fomento industrial. Diagnóstico y propuestas para un desarrollo estratégico de la industria de bienes de capital en la Argentina*, Buenos Aires.
- CIPIBIC (2013): "Estructura y dinámica de los costos de producción", *Boletín* 2, Buenos Aires (disponible en: <http://www.cipibicargentina.org.ar/Boletin-CIPIBIC-N-1.htm>, consultado el 13 de febrero de 2014).
- Durán Lima, J. y Álvarez, M. (2008): "Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial", CEPAL, Santiago de Chile, mimeo.
- Fajnzylber, F. (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México D.F.
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2008): "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural", en **Realidad Económica**, 233, Buenos Aires.
- Ferrer, A. (2004): *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (en prensa): *La patria es del otro. Poder económico y trabas al desarrollo durante el kirchnerismo*, Futuro anterior Buenos Aires.
- Gigliani, G. y Michelena, G. (2013): "Los problemas estructurales de la industrialización en la Argentina (1962-2010)", en **Realidad Económica**, 278, Buenos Aires.
- Herrera, G. y Tavosnanska, A. (2011): "La industria argentina a comienzos del siglo XXI", en *Revista CEPAL*, 104, Santiago de Chile.
- Heymann, D., Lavarello, P. y Martínez, R. (1998): *Inversiones en la Argentina. Aspectos macroeconómicos y análisis del destino de los equipos importados*, Centro de Estudios para la Producción, Buenos Aires.
- Katz, J. (2000): "Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del 'Consenso de Washington', ¿qué?", CEPAL, Documento de Trabajo 65, Santiago de Chile.
- Kosacoff, B. (edit.) (2000): *El desempeño industrial argentino más allá de la sustitución de importaciones*, CEPAL, Buenos Aires.
- Lavarello, P. y Goldstein, E. (2011): "Dinámicas heterogéneas en la industria de maquinaria agrícola argentina", en *Problemas del Desarrollo*, 166, México D.F.
- Manzanelli, P. y Schorr, M. (2013): "Oligopolio e inflación. Aproximación al proceso de formación de precios en la industria argentina en la posconvertibilidad", en **Realidad Económica**, 273, Buenos Aires.
- Nassif, A. (2008): "Estructura y competitividad de la industria brasileña de bienes de capital", en *Revista de la CEPAL*, 96, Santiago de Chile.

- Olivera, J. (1977): *Economía clásica actual*, Macchi, Buenos Aires.
- Peirano, F. (2013): "El complejo productivo de bienes de capital", en Stumpo, G. y Rivas, D. (comps.): *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*, CEPAL, Buenos Aires.
- Rabinovich, J. (2013): "Formadores de precios e insumos difundidos. Significación y consecuencias de la concentración y extranjerización económica. Casos sectoriales: acero, aluminio y cemento", CIGES, Buenos Aires (disponible en http://www.ciges.org.ar/doc_inves/Form%20de%20precios%20%20Informe%20final%20-%20Acero-Aluminio-%20Cemento.pdf, consultado el 14 de febrero de 2014).
- Santarcángelo, J. (2013): "Crecimiento industrial, sector externo y sustitución de importaciones", en **Realidad Económica**, 279, Buenos Aires.
- Schorr, Martín [coord.] (2013): *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Schorr, M. y Castells, M. (2012): "La industria argentina de bienes de capital. Caracterización y propuestas para el desarrollo sectorial en el escenario de la posconvertibilidad", Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Documento de Trabajo 24, Buenos Aires.
- Sirlin, P. (1997): "Evaluación de la política de bienes de capital en la Argentina", en *Revista de la CEPAL*, 61 Santiago de Chile.
- Yoguel, G. (1998): "El ajuste empresarial frente a la apertura: la heterogeneidad de las respuestas de las PYMES", en *Desarrollo Económico*, Número Especial, Buenos Aires.



Instituto
Argentino para
el Desarrollo
Económico

actividades a realizar

28 DE MAYO DE 2014 19 hs

Presentación del libro digital

Economía solidaria y cuestión regional en Argentina de principios de siglo XXI

de *Alejandro Rofman y Ariel García*

Comentarán: *Mercedes Caracciolo, Socióloga, CONAMI, Ministerio de Desarrollo Social, Docente*
Andrea Maggio, Ingeniera Agrónoma, directora (I) del CIPAF INTA

Organizan: Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar
CIPAF-INTA - Instituto Argentino para el Desarrollo Económico - Realidad Económica IADE RE

Auspicia: Centro Cultural de la Cooperación "Floreale Gorini"

Aula Jacobo Laks, Centro Cultural de la Cooperación "Floreale Gorini"
Av. Corrientes 1543, Ciudad de Buenos Aires

-

3 DE JUNIO DE 2014 19 hs

Presentación del Libro

El empresariado nacional. Luchas y perspectivas

de *Pablo Galetti*

Panelistas: *Juan Carlos Junio, Director CCC*

Eduardo Fernández, Presidente APYME

Juan Carlos Amigo, Director de la Revista Realidad Económica del LADE

Organiza: APYME - Centro Cultural de la Cooperación "Floreale Gorini" - Instituto Argentino para el Desarrollo Económico - Realidad Económica

Sala Osvaldo Pugliese, Centro Cultural de la Cooperación "Floreale Gorini"
Av. Corrientes 1543, Ciudad de Buenos Aires

actividades realizadas

7 DE ABRIL DE 2014

Presentación de Realidad Económica N° 279

Economía popular: una estrategia para sostener la actual alianza política y profundizar el cambio estructural

Patricio Narodowski (UNLP- UNM – UNAJ)

Comentaron: *Elsa Laurelli, Marcos Silveira, Alejandro Rofman, Emilio Pérsico*

Presentación y coordinación: *Ricardo Gil y Juan Carlos Amigo*

Organizado por: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata – Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos filial La Plata - FECOOTRA - IADE-Realidad Económica

Casa de las Cooperativas Federadas de la provincia de Buenos Aires - La Plata

-

9 DE ABRIL DE 2014

Presentación del Libro

China y el epicentro económico del Pacífico Norte

de Luciano Damián Bolinaga

Presentación y coordinación: *Ariel Slipak,*

Lic. en Economía UBA, docente UBA y UNMoreno, integrante de la Comisión Directiva del LADE

Organizó: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico – Revista Realidad Económica.

14 DE MAYO DE 2014

Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti" y Departamento e Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras UBA

Jornada La problemática agraria en la Argentina. Debates actuales y estrategias de abordaje en la escuela media

Docentes: *Carlos León, Mariana Arzeno y Paricia Souto*

Organizado por Facultad de Filosofía y Letras - UBA, Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini", Instituto Argentino para el Desarrollo Económico - Revista Realidad Económica.