

16 de mayo al 30 de junio de 2015

REALIDAD ECONOMICA

292

# realidad económica

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

292



Ilustración de Julio César Ibarra Warnes

# INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

## **Presidentes honorarios:**

Salvador María Lozada  
Alejandro Rofman

## **Presidente:**

Sergio Carpenter

## **Vicepresidente:**

Alfredo T. García

## **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. Bertoni  
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](mailto:iade@iade.org.ar), [realidadeconomica@iade.org.ar](mailto:realidadeconomica@iade.org.ar) - <http://www.iade.org.ar>

ISSN 0325-1926

 **realidad  
económica**

## **Nº 292**

16 de mayo al  
30 de junio de 2015

## **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 Publilprint S.A.,  
Córdoba 1785 - Cdad. de Buenos Aires. tel.  
4918-2061/2

*Ilustraciones de tapa e interior: Julio César Ibarra Warnes*

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

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

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

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

Está indizada en el Catálogo de Latindex (Nivel 1)

**Realidad Económica** is a journal dedicated to the exploration 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 include economic theory, political economy, State and society; financial, agricultural, industrial, energetic, educational sectors; regional economies; administrative matters, international trade, public policies, urban issues, social actors, discussions, contributions, experiences and debates; book reviews.

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

It has been published since 1971 and has a print run of 5.000 copies each 45 days. It is indexed in Latindex Catalogue (Level 1)

# SUMARIO

## Debates en tiempos de inflexión

### Desarrollo regional, recursos naturales y organización federal

Regional development, natural resources and federal organization

*Daniel García Delgado - Horacio Cao* 10-28

El trabajo se propone debatir y ofrecer propuestas para operar sobre el desarrollo desigual del territorio nacional; en tal sentido, se inscribe dentro de la temática federal y regional, de amplio recorrido en nuestro país.

En el texto se articulan propuestas desde lo económico/regional y lo federo/institucional, en línea con aprovechar los avances alcanzados en la última década y enfrentar la etapa que se avecina. Una nueva era en estas dimensiones precisa tanto de un renovado soporte material en las diferentes regiones que conforman el país como de nuevas instituciones que articulen territorio con política.

Se presentan en el escrito algunas ideas con este objetivo, por supuesto, todas ellas sujetas a ser enriquecidas y/o reformuladas en el debate.

The present paper aims to discuss and make proposals to operate on the uneven development of the country; as such, it is part of the federal and regional debate, with wide trajectory in our country.

In the text two proposals are articulated: a) the economic/regional one, and b) the federal/institucional one, in line to consolidate the progress of the last decade, and to deal with the stage ahead. A new era in both of these dimensions requires a renewed material support in the different regions that make up the country and a new institutions that articulate politics with territory.

Some ideas for this purpose are presented in this writing, of course, all of them subjected to debate.

## Las industrias culturales en la Argentina: trayectoria y políticas públicas I

Cultural industries in Argentina: evolution and public policies (I)

José Ignacio Diez - Nadia Giannasi

29-43

En las últimas décadas, la cultura ha cobrado notoriedad en la esfera de la política pública y se ha transformado en una importante área de estudio de diversas disciplinas científicas. A partir de los avances en la ciencia y la tecnología y del cambio de paradigma en el abordaje del desarrollo de los pueblos, la dimensión cultural ha adquirido mayor significación para la ciencia económica.

En la República Argentina, las industrias culturales han atravesado diferentes escenarios, marcados por acontecimientos que repercutieron en el conjunto de la economía. Se reconocen claramente tres períodos definidos: la época de la convertibilidad, el contexto posdevaluación y el momento actual, marcado por la recuperación económica que comenzó a partir del año 2003.

El objetivo del trabajo que se publicará en dos entregas de R.E., es analizar y caracterizar las industrias culturales de la Argentina, evaluando su trayectoria, situación actual y perspectivas, juntamente con las políticas públicas que buscan su incentivo o promoción.

In the last decades, culture has become an important issue on public policy and has also become a significant area of concern for different disciplines. Since the advance on science and technology and the change of perspective in the development theory, culture has gained greater significance for economic sciences.

In Argentina, the cultural industries have gone through different stages, marked by events that affected the whole economy.

The objective of this research, which will be published in two installments of *Realidad Económica*, is to analyze the cultural industries of Argentina, considering their evolution, current status and prospects, together with the description of public policies that try to promote the growth of this special sector.



## Reinversión de utilidades y concentración en la industria manufacturera argentina en la posconvertibilidad

Reinvestment of profits and concentration in manufacturing industry in post-convertibility Argentina

Lorenzo Cassini 44-63

El trabajo analiza la marcha del proceso de reindustrialización de la economía argentina en la posconvertibilidad. A partir de datos de AFIP sobre ventas, utilidades e inversión neta pueden verse parte de las virtudes y límites del crecimiento industrial. En particular, se destacará la dinámica de la reinversión de utilidades en este sector y se buscará evidencia que verifique la hipótesis de reticencia inversora. Asimismo, se vincula la reticencia inversora con la concentración, estudiando el comportamiento de las variables mencionadas en las diferentes ramas que componen la industria manufacturera argentina.



The value chain of wine-making in the province of Mendoza has gone through significant changes during the last twenty-five years. The historical process shows a transformation, at specific points, that begins from a rigid production model where a homogeneous type of production prevailed –within which the distinctive characteristics of each product were disregarded–, moving towards a new flexible production model, radically opposed, where product diversification is crucial to enter new wine markets.

The current paper introduces an analysis of institutional characteristics, specially the role of space in local accumulation. It also analyzes whether and how the observed heterogeneous pace characteristics derive from a conflict of interests that shape a specific type of regional accumulation.

III Jornada de Desarrollo del IADE  
Desarrollo económico y política  
energética en la Argentina

3rd. Development Conference of IADE  
Economic development and energy policy

*Mariano Barrera - Eduardo Bobillo -  
Nicolás Gadano*

64-103

La política energética está determinada por múltiples factores, entre los que cabe mencionar: a) geopolíticos que hacen a la distribución de las fuentes primarias de energía entre los países; b) tecnológicos que permiten o limitan la transformación de la energía primaria en energía secundaria; c) económicos que, en virtud del incremento de la demanda interna y externa, encarecen las fuentes y las tecnologías necesarias para la producción, además del fuerte impacto en el potencial de crecimiento del país; d) medioambientales, en tanto casi la totalidad de la energía consumida es no renovable, además de que la producción y el uso de dicha energía son los principales responsables de las emisiones de gases de efecto invernadero; y e) cuestiones sociales en función de la persistencia de desigualdades en el acceso a la energía en ciertos sectores. Por otra parte, la política energética puede constituirse en un poderoso instrumento para el desarrollo económico y la igualdad social. En ese sentido, el sostenimiento de la inversión en el sector produce un fuerte efecto multiplicador en variables como la inversión en otros sectores, el empleo y el desarrollo de la ciencia y la tecnología. En un sentido más amplio, la política energética puede contribuir a reducir las desigualdades sociales, promover la integración y contribuir a la calidad democrática de las sociedades. En dicho marco, el IADE promueve un debate que permita caracterizar las múltiples facetas de la política energética hasta el momento y esbozar las perspectivas a partir de considerar las posibilidades técnicas, económicas y políticas del sector en mediano y largo plazos.

Energy policy is determined by many factors, including: a) geopolitical related to primary energy sources among countries; b) technological that allow or limit the conversion of primary energy into secondary; c) economic, that according to domestic and external demand drive up sources and technologies necessary to production, and that impact in the growth potential of the country; d) environmental, given that almost all energy consumed is non-renewable, and that production and use of that kind of energy are mainly responsible for greenhouse gas emission; and e) social factors related to the persistence of inequality of access to energy in some sectors. In addition, energy policy can become a powerful tool for economic development and social equality. In this regard, sustaining investment in that sector produces a strong multiplier effect in variables such as investment in other sectors, employment and science and technology development. In a broader sense, energy policy can contribute to reduce social inequality, to promote integration and to contribute to the quality of democracy of societies. In this context, IADE promotes a debate that allows characterizing the many facets of energy policy up to now and outline perspectives from considering technical, economic and political possibilities of the sector in the medium to long term.

## El caso de la cadena vitivinícola en Mendoza

The case of the wine-making chain in Mendoza

*Martín Alejandro Ferreyra - Jorge Andrés Vera*

104-125

La cadena de valor de la vitivinicultura en la provincia de Mendoza ha experimentado modificaciones significativas en el último cuarto de siglo. El proceso histórico muestra una transformación, en puntos específicos, de un modelo productivo rígido donde prevalecía una producción homogénea -en el que no se otorgaba importancia a las características distintivas de cada producto-, hacia un novedoso modelo productivo flexible, radicalmente opuesto, donde la diversificación de los productos es esencial para la entrada a novedosos mercados de vino.

El trabajo propone un análisis de las características institucionales, en especial del rol espacial en la acumulación local. Se indaga si -y cómo- los rasgos espaciales heterogéneos visualizados derivan de una puja de intereses que dan forma a un tipo particular de acumulación regional.



The value chain of wine-making in the province of Mendoza has gone through significant changes during the last twenty-five years. The historical process shows a transformation, at specific points, that begins from a rigid production model where a homogeneous type of production prevailed -within which the distinctive characteristics of each product were disregarded-, moving towards a new flexible production model, radically opposed, where product diversification is crucial to enter new wine markets.

The current paper introduces an analysis of institutional characteristics, specially the role of space in local accumulation. It also analyzes whether and how the observed heterogeneous pace characteristics derive from a conflict of interests that shape a specific type of regional accumulation.



## Nuevos paradigmas legales: trabajadores rurales y trabajadoras domésticas

New legal paradigms: the case of rural workers and  
domestic workers

*Daniel Alberto Re -  
Verónica Jaramillo Fonnegra*

126-151

El objetivo del trabajo es analizar las principales características de las leyes que regulan el mercado de trabajo rural y el de las trabajadoras de casas particulares en la Argentina. Se sostiene que en los últimos años se han impulsado reformas que tienden a equipar los derechos de estos colectivos con el resto de los trabajadores. En este sentido, señalamos limitaciones y alcances de las leyes anteriores y de las actuales, específicamente en lo que hace a duración de la jornada, salarios, licencias y trabajo infantil. El método utilizado para su elaboración es la recopilación de diversas fuentes de información documental y el análisis de las leyes, normas y estatutos, además de literatura especializada.

The purpose of this study is to analyze the main features of the laws governing the rural labor market and domestic work in Argentina. We argue that in recent years reforms aimed at equipping the rights of these groups with the rest of the workers have been promoted. In this regard, we note the limitations and scope of the old and new laws, specifically in terms of duration of working time, wages, leave and child labor. The method used for its processing is the collection of various sources of information and analysis of the laws, regulations and statutes, besides specialized literature.

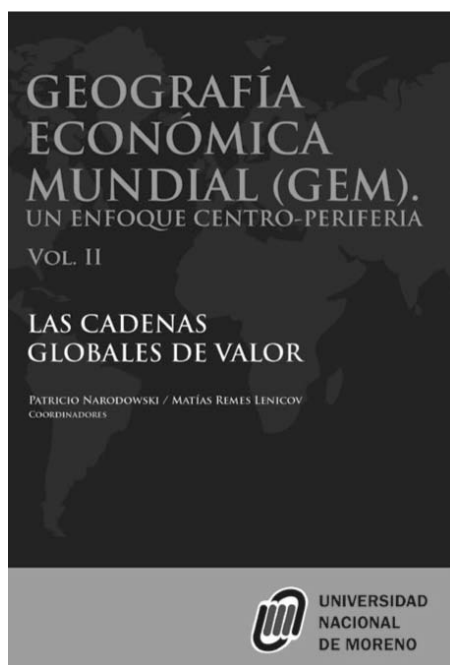
Geografía económica mundial.

Vol. II Las cadenas globales de valor

PATRICIO NARODOWSKI, MATÍAS REMES

LENICOV (COORDS.)

152-156



# Desarrollo regional, recursos naturales y organización federal

*Daniel García Delgado \**  
*Horacio Cao\*\**

El trabajo se propone debatir y ofrecer propuestas para operar sobre el desarrollo desigual del territorio nacional; en tal sentido, se inscribe dentro de la temática federal y regional, de amplio recorrido en nuestro país.

En el texto se articulan propuestas desde lo económico/regional y lo federal/institucional, en línea con aprovechar los avances alcanzados en la última década y enfrentar la etapa que se avecina. Una nueva era en estas dimensiones precisa tanto de un renovado soporte material en las diferentes regiones que conforman el país como de nuevas instituciones que articulen territorio con política.

Se presentan en el escrito algunas ideas con este objetivo, por supuesto todas ellas sujetas a ser enriquecidas y/o reformuladas en el debate.

**Palabras Clave:** Argentina - Provincias - Federalismo - Desarrollo - Regiones

---

\* FLACSO

\*\* CIAP/FCE/UBA.

## Regional development, natural resources and federal organization

The present paper aims to discuss and make proposals to operate on the uneven development of the country; as such, it is part of the federal and regional debate, with wide trajectory in our country.

In the text two proposals are articulated: a) the economic/regional one, and b) the federal/institutional one, in line to consolidate the progress of the last decade, and to deal with the stage ahead. A new era in both of these dimensions requires a renewed material support in the different regions that make up the country and a new institutions that articulate politics with territory.

Some ideas for this purpose are presented in this writing, of course, all of them subjected to debate.

**Keywords:** Argentina - Provinces - Federalism - Development - Regions

Fecha de recepción: mayo de 2015

Fecha de aceptación: junio de 2015

## 1. A modo de introducción: los desequilibrios regionales de la República Argentina<sup>1</sup>

Los orígenes del desequilibrio estructural de las regiones argentinas se remontan a la separación del exuberante Potosí -con la escisión que daría lugar a la República de Bolivia- del resto del Virreinato del Río de la Plata. Remontar este hiato requirió de un largo, violento y convulsionado proceso que va desde los primeros atisbos de independencia (Revolución de mayo en 1810) hasta la llamada organización nacional (circa 1880), cuando se alcanzó una relativa estabilidad institucional.

Esta estabilidad tuvo su piedra angular en la preponderancia económica de la zona pampeana y la concentración del poder político en la provincia de Buenos Aires...y si unos ganaron, es que otros perdieron: el dinamismo pampeano implicó un lugar subordinado para las economías y para el poder político de las provincias del NOA, NEA y Cuyo.

La *organización nacional* permitió preparar y financiar la ocupación militar e institucional de la Patagonia y el Chaco argentino, generando espacios que fueron tratados como territorios nacionales. Más tarde, en la Patagonia se terminó erigiendo un patrón peculiar de ocupación, resultado del temor -no importa aquí si infundado o no- de su eventual pérdida como parte integrante de la Argentina.

El federalismo se convirtió en la estructura institucional capaz de articular estos tres espacios: un área que hegemonizaba el poder y que fungía de locomotora del conjunto, un área que servía de apoyo al desarrollo pampeano, y un área en la que se destacaban las tareas de ocupación y poblamiento.

Esta estructura geopolítica tuvo modificaciones parciales a lo largo de nuestra historia -e inclusive tendencias a su superación en algunos momentos del siglo XX- pero no fue cambiada sustancialmente. En la **figura 1** se exponen los rasgos estructurales que las diferencian.

Esa división estructural con un foco de concentración tiende a reproducirse por sí misma: como si el país tuviera la forma de un embudo, la riqueza y las oportunidades se precipitan hacia un punto de concentración, impidiendo la sinergia entre las distintas regiones.

En general la estructura de los países desarrollados es muy distinta: no solo hay varios centros, sino que son de distinta vocación. Por ejemplo, en EUA, la industria (incluyendo la cultural), la producción de ciencia y de técnica, se localizan en el oeste; las actividades financieras y de servicios en el este y las agrícolas en el centro. Esta formación propicia la sinergia de todo el territorio.

---

<sup>1</sup> Tratamos estos temas en extenso en Cao y Vaca (2006).

**Figura 1.** Cuadro comparativo de regiones

Áreas	Superficie %	Población %	PBG %	Desarrollo Humano (2)
Central (a)	27,2	66,9	75,3	109,8
Despoblada (1) (b)	33,5	5,6	7,0	109,4
Periférica (c)	39,4	27,5	17,7	82,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Censo Nacional 2010, Desarrollo Humano (IDHA) 2011 (PNUD) y PBG INDEC/PNUD 2006

Notas: (1) No incluye Territorio Antártico Argentino

(2) Promedio provincias del área para promedio país = 100

(a) Comprende Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Ciudad de Buenos Aires

(b) Comprende Mendoza, San Juan, San Luis, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán, Formosa, Chaco, Entre Ríos, Corrientes y Misiones.

(c) Comprende La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

La diferencia entre estas formaciones ha sido objeto de estudio y de análisis académico desde hace mucho tiempo. Pero hoy, en el marco del nuevo escenario nacional y latinoamericano -con el avance de la industrialización, la expansión sin precedentes de la infraestructura y la puesta en marcha de políticas sociales orientadas al desarrollo inclusivo-, es imperativo volver a analizar las asimetrías regionales.

Para modificar la asimétrica distribución productiva de la Argentina, es necesario cambiar los roles históricos de las provincias, dando un vuelco al equilibrio regional existente. Aceptada esta premisa, nos preguntamos: ¿cuál sería la base económica e institucional para el despegue regional? y ¿qué cambios en la estructura de nuestro federalismo y orientación estratégica para una nueva etapa deberíamos proponer?

A partir de estos dos interrogantes queremos explorar ideas y promover el debate, aprovechando que éste es un tiempo de inflexión de alta densidad política. Proponemos un esfuerzo de conceptualización sobre la posibilidad de dar mayor valor agregado a los recursos naturales e, interdependientemente, promover un salto de calidad en la configuración de un nuevo orden federal, más equilibrado, democrático y funcional.

La tesis del presente artículo es la siguiente: un desarrollo regional basado sobre la aplicación de valor agregado -garantizado por la intervención estatal y acompañado del sector privado- a recursos naturales estratégicos, impulsaría una dinámica de desarrollo en todas las regio-

nes, opuesta al formato actual que asigna a la pampa húmeda el rol de locomotora y al resto de las áreas, el papel de un lastre subordinado. La segunda parte propositiva es la introducción de cambios en el equilibrio de poder de la organización federal, para que ésta promueva, haga sustentable y refleje a la vez, la emergente matriz multirregional.

Dicho de forma esquemática, estamos proponiendo cambios económicos y políticos dirigidos a:

- modificar el actual patrón asimétrico de acumulación regional de la Argentina que concentra PIB, población, inversiones y recursos en pocas provincias.
- empoderar a actores territoriales que rompan el acuerdo regional histórico que trunca el desarrollo.

Comprendemos los riesgos que entraña la propuesta: en el primer caso, la explotación de los recursos naturales en crudas condiciones mercantiles, puede generar un proceso de reprimarización y profundización de las asimetrías que se pretenden superar. En el segundo, se dirige a promover cambios en estructuras institucionales alrededor de las cuales se construye buena parte de la gobernabilidad y gobernanza nacional.

Pero consideramos que se debe aceptar el desafío, pues entendemos que el desarrollo regional/territorial es una de las claves para enfrentar la triple problemática estructural que el modelo de desarrollo inclusivo afrontará en un próximo período: a) la restricción externa; b) la reducción en la tasa de creación de puestos de trabajo, con su secuela de empleo de baja calidad; y c) la persistencia de la concentración productiva, espacial y de la riqueza.

## **2. Una estrategia de mediano plazo**

En la agenda actual son tema de debate los amplios territorios subdesarrollados, la concentración económica y espacial, las megalópolis, el medio ambiente, el valor de los recursos naturales y las relaciones con las multinacionales.

Si bien la cuestión federal no tiene, al menos en la agenda mediática, el carácter acuciante de los temas citados en el párrafo anterior, es ampliamente reconocida su importancia en el marco de lo político institucional.

En esta sección haremos una primera aproximación a ambos temas en debate.

## 2.1. Cuestión federal y ajuste neoliberal

Como en el caso de tantos otros conceptos de largo recorrido en las ciencias sociales, sobre la cuestión federal existen perspectivas y definiciones muy disímiles. Aquí partiremos de un enfoque político e histórico, que considera el proceso federal argentino en función de relaciones de poder entre unidades políticas con base territorial.

La preeminencia del abordaje político no significa minimizar la importancia de otros aspectos -como la que se centra sobre la división de potestades estatales entre Nación/Provincias/Municipios o que estudia la cuestión tributaria- pero postulamos que, en virtud de los objetivos planteados, ellos deben subordinarse a la *construcción político-institucional*. Consideramos que en este último elemento está la clave para dar viabilidad organizacional, financiera y fiscal a una nueva trama intergubernamental de la Argentina consistente con la idea de país multirregional.

Vista en esta perspectiva, la cuestión federal argentina desde la segunda mitad del siglo XIX y hasta mediados de los '70 fue el resultado de un acuerdo entre la Nación y las provincias respecto de tres puntos:

- i) el gobierno federal transfería recursos a las provincias en efectivo o en bienes y servicios (giro de fondos, envío de materiales, prestación de servicios, cogestión de programas, coparticipación),
- ii) el gobierno utilizaba en las provincias mecanismos de apoyo y cooperación (presencia de Ministerios nacionales en las provincias, realización de obras públicas por el gobierno central, acción de empresas públicas nacionalizadas, etcétera), y coercitivos (instituto de la intervención federal), y
- iii) el gobierno federal aplicaba políticas específicas para el surgimiento/fortalecimiento de las llamadas "economías regionales" mediante acciones como la protección aduanera, la distribución de cuotas de mercado en el mercado nacional, apoyo para desarrollos tecnológicos, préstamos a tasas preferenciales en la Banca Oficial, subsidios sectoriales y provinciales, etcétera.

Este pacto federal comenzó a fracturarse a partir del despliegue de las políticas neoliberales. Desde mediados de los '70 -y principalmente durante la década de 1990- el ajuste estructural y la descentralización de muchas de las actividades territoriales (salud; educación; empresas públicas; acción social; potestades de regulación y promoción económica, etcétera), implicó el retiro de las oficinas y empresas del Estado nacional de las provincias, y el desmonte de las redes de políticas públicas que, sostenidas por el gobierno federal, permitían la supervivencia de las economías regionales.



La desestructuración de esas redes que tenían su nodo en el gobierno nacional, fue acompañada por una descentralización vinculada con el ajuste estructural, que promovió la idea de liberar el desarrollo regional de la presencia estatal y de reducir el flujo de recursos hacia las provincias en consonancia con el principio de que cada jurisdicción debe pagar sus gastos (correspondencia fiscal).

La solución que combinaba incentivos de mercado con eficiencia administrativa, si bien atractiva por lo simple y directa, mostró enormes limitaciones. Las asimetrías regionales no sólo no se redujeron, sino que en muchos casos se incrementaron: las limitaciones de las economías regionales, que eran muchas, fueron reemplazadas por la mil veces peor descomposición económica y anomia social.

## **2.2. Recursos naturales y desarrollo regional después del neoliberalismo**

El ajuste neoliberal generó una desarticulación del entramado regional existente previamente ¿Cómo regenerarlo sobre las bases de acumulación que permiten los recursos naturales existentes en cada región? ¿Cómo hacerlo evitando el problema de la restricción externa, el trabajo informal y la concentración productiva y espacial? ¿Cuáles serían las políticas necesarias para profundizar el modelo de desarrollo productivo inclusivo en el nivel de todas las regiones del país?

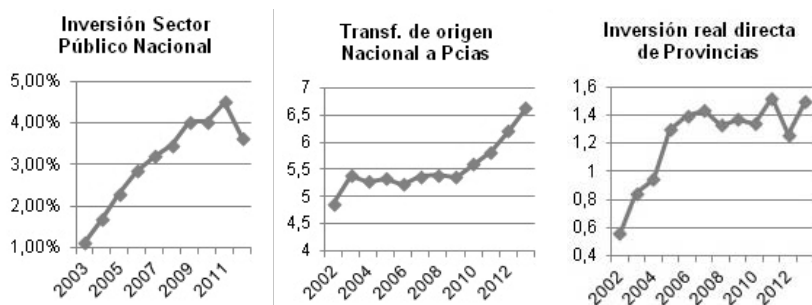
A partir del año 2003 se comienza la construcción de un nuevo modelo productivo que se caracteriza por la recentralización del Estado en el gobierno nacional (De Piero, 2013). Esta recentralización, paradójicamente, fue más benigna con las provincias que el modelo anterior, y esta afirmación se puede verificar constatando el aumento de los recursos girados a las provincias, el incremento de las transferencias para programas cogestionados Nación-Provincias-Municipios y el decisivo apoyo de la Nación en el proceso de reconstrucción socioeconómica de todo el territorio nacional.

En la **figura 2** se presentan tres curvas que dan cuenta de esta situación. En ellas se observa para el período 2002/2013, el creciente nivel de transferencias de origen nacional hacia las provincias, de inversión pública nacional y de inversión real de las provincias<sup>2</sup>. Nótese que los datos son presentados en términos de PIB lo que, por un lado neutraliza cualquier distorsión monetaria y, por otro, resalta más los resultados

---

<sup>2</sup> La evolución de la inversión provincial está ligada no sólo con los volúmenes, sino también con los cambios en la modalidad de transferencias Nación-Provincias después del año 2003. Ver al respecto [www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3970-2009-07-26.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3970-2009-07-26.html)

**Figura 2.** Transferencias de origen nacional (a), inversión pública nacional (b) e inversión real directa de las provincias (c). En % de PIB



Fuente: (a) Plan Nacional de Inversiones Públicas 2014-2016, Dirección Nacional de Inversión Pública, Ministerio de Economía de la Nación ([www.mecon.gov.ar/DNIP/documentos/texto\\_plan\\_definitivo.pdf](http://www.mecon.gov.ar/DNIP/documentos/texto_plan_definitivo.pdf), consultado 15/05/2015)

(b) Tomado del “Esquema ahorro inversión financiamiento”, consolidado 24 jurisdicciones, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Ministerio de Economía de la Nación ([www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php), consultado 15/05/2015)

(c) ídem anterior

pues se trata de un período en donde el incremento del producto fue notable.

La estrategia de la década posneoliberal tuvo una serie de efectos virtuosos sobre la cuestión social y económica que, más allá del microclima vinculado con la puja política coyuntural, fueron ampliamente reconocidos en niveles interno e internacional. Menos difundidos son los registros que muestran una moderada tendencia hacia un Índice de Desarrollo Humano más homogéneo del territorio; si bien no puede hablarse de un cambio estructural, marcan una ruptura en la propensión hacia una creciente brecha entre las tres áreas que componen el país.

El nuevo paradigma en construcción a partir de 2003 -que postula la intervención estatal para promover el desarrollo y la inclusión social- desplegó una economía heterodoxa, acciones dirigidas a redistribuir el ingreso y generar redes de organización social y una construcción política basada sobre el empoderamiento de los sectores populares. Con estos tres elementos se propuso enfrentar las turbulencias económicas, la ingobernabilidad y la desigualdad e injusticia sociales.

Dentro de la estrategia económica heterodoxa se promovieron nuevas formas de gestión pública en:

- empresas públicas mixtas o de nuevo tipo, como YPF, que articulan mayoría accionaria del Estado nacional con empresas multinacionales y con las provincias productoras.
- el Sistema de Seguridad y Protección social como la ANSES que funge como una especie de movilizador de recursos financieros.
- empresas de alta tecnología como el INVAP, energía nuclear, ARSAT, satelital, etcétera.
- inversiones externas directas (IED) que fueron producto de asociaciones estratégicas con China y Rusia, para la producción de represas, usinas, transporte, e intercambio comercial.
- un plan de infraestructura sobre el conjunto regional realizado por el Ministerio de Infraestructura, que incorpora oleoductos, gasoducto del norte, obras de saneamiento, agua potable, hospitales salud, vivienda, etcétera.

La magnitud del esfuerzo realizado se puede ver, queda patente, a partir de los datos en la **figura 2**.

A pesar de las innegables bondades de las intervenciones estatales recién reseñadas -y de los cambios marcados en la **figura 3**- no puede hablarse de un cambio estructural en el equilibrio interregional argentino, ni tampoco de sustentabilidad de la matriz productiva, la cual todavía depende de la producción primaria, con una creciente influencia del cultivo de soja para la generación de divisas.

Una nueva era en el modelo federal precisa un renovado soporte material en las diferentes regiones que conforman el país. La reindus-

**Figura 3.** Índice de desarrollo humano total y por áreas. Índice y promedio provincias del área, para promedio país = 100. Años 2001 y 2011

Año	2001		2011	
	Índice	Promedio Total = 100	Índice	Promedio Total = 100
Total País	0,60	100,0	0,75	100,0
Central	0,66	112,1	0,80	109,8
Periférica	0,48	81,2	0,61	82,8
Despoblada (1)	0,67	113,0	0,80	109,4

Fuente: PNUD (2013)

(1) No se consideró Río Negro, que no realizó medición en 2001 (y para mantener consistencia, no se la consideró en el año 2011)

rialización innovadora -distinta del esquema de sustitución de importaciones basado sobre regulaciones y subsidios y dirigida únicamente a satisfacer la demanda interna- requiere generar cadenas de valor con todo su potencial de incorporación de ciencia y tecnología, inversión, y capacidad exportable y competitiva.

Esta reindustrialización puede emprenderse a partir de diferentes polos regionales de desarrollo, lo que no sólo generaría una ocupación territorial más equitativa y con mayores niveles de homogeneidad productiva y poblacional, sino que también permitiría al país apalancarse en su diversidad territorial. Pero necesitamos un nuevo proceso de reindustrialización, con un modelo distinto al clásico de sustitución de importaciones basado sobre las filiales, necesitamos una 'reindustrialización innovadora'<sup>3</sup>.

Desde lo económico, una oportunidad para iniciar esta construcción está en la posibilidad de transformar los *commodities* en *recursos naturales estratégicos con valor agregado*. Esta transformación -que, postulamos, puede garantizar la creación de empleo genuino, la modificación de la matriz productiva y el cuidado medioambiental- se diferencia teóricamente de posturas medio ambientalistas como la de Maristela Svampa, y, obviamente, no acuerda con su categoría de *neoextractivismo*<sup>4</sup>.

Estamos pensando en la creación de nodos de desarrollo alrededor de los citados recursos naturales con valor agregado. Esperamos que ellos conformen una estructura económica diversificada, integrada y compleja que es esencial para generar procesos amplios de acumulación de capital, de tecnología y generación de empleo con buenos salarios.

<sup>3</sup> Como señala Aldo Ferrer; "Nuestra política fue intentar producir internamente lo que importamos. Pero la oferta cambia todo el tiempo, necesitamos sustituir el futuro, no alcanza con el pasado. El modelo de sustitución basado sobre las filiales no va más, si no tenemos una empresa de capital propio va a ser muy difícil cerrar la brecha tecnológica. Por eso creo que nos hace falta más audacia en la política industrial. No alcanza con crear condiciones en el mercado interno. Sin un proceso simultáneo de transformación industrial vamos a seguir eternamente con el problema de la restricción externa. Es necesario 'argentinar la economía argentina', porque la inversión extranjera puede cumplir un papel muy importante, pero no puede asumir el liderazgo. Las filiales no son innovadoras, eso lo hacen las firmas en sus casas matrices." Congreso de AEDA, "Se recuperó la soberanía", *Página 12*, 21/05/2015, <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-273183-2015-05-21.html>

<sup>4</sup> Svampa considera iniciativas como las de YPF o el desarrollo de los recursos naturales estratégicos, como "una dinámica vertical que irrumpe en los territorios, y a su paso va desestructurando economías regionales, destruyendo biodiversidad y profundizando de modo peligroso el proceso de acaparamiento de tierras, expulsando o desplazando comunidades rurales, campesinas e indígenas y violentando procesos de decisión ciudadana" (Svampa, 2013:4).

La creación de estos nodos es una decisión estratégica, punto de partida desde el cual muchos países desarrollaron actividades de frontera y economías emergentes de gran pujanza. Obviamente, también existen muchos ejemplos de fracasos estrepitosos; es una apuesta dependiente de variables contextuales, políticas, de gestión, etcétera. Al respecto es de remarcar que ni el automatismo mercantil ni el conservadurismo ecológico pueden mostrar ejemplos exitosos de procesos de inclusión masiva; es más, en muchos casos ni se lo plantean.

La vía de acción propuesta toma nota del elevado nivel de concentración productiva y de la riqueza que se expresa, entre otros elementos, en la alta tasa de urbanización de la población nacional y del peso relativo de las megalópolis, lo que hace que la inclusión social se deba dirigir prioritariamente a la población marginal urbana y periurbana, y solo en casos puntuales, al campesinado. A diferencia de lo que ocurre en Bolivia o en Colombia, la propiedad de la tierra es una cuestión relacionada más con estrategias políticas y de desarrollo económico que con un campesinado ávido de ella.

La estrategia productiva inclusiva que estamos describiendo, contempla:

- i) la incorporación de valor agregado a los recursos naturales existentes (minería, petróleo y gas, producción agropecuaria, agua, tierra, etc.); para ello es necesario el soporte organizacional, financiero y tecnológico por parte de la Nación y las provincias en cuestión para la conformación de una red de empresas públicas, privadas y mixtas para la industrialización y sustitución de insumos y de bienes de capital que estos sectores demandan (integración vertical y horizontal).
- ii) la creación de Bancos de Desarrollo regionales, que se fondeen a partir de los propios recursos estratégicos y que se apliquen a financiar el surgimiento de encadenamientos verticales y horizontales y de un área de producción de conocimientos y tecnología vinculada con ellos.
- iii) una reforma impositiva con sesgo regional, es decir, que grave nada o poco la inversión productiva en determinados ámbitos y cadenas de valor; que favorezca la radicación de capitales en espacios extrapampeanos, y castigue con tasas más altas la renta inmovilizada o inmobiliaria que duplica la urbanización de alta gama en las megalópolis.

El caso de YPF puede ser tomado como un ejemplo que reúne recursos naturales estratégicos, valor agregado y alta elaboración tecnológica a más de constituirse como un punto de atracción de capitales. En ella confluyen el Estado nacional, como el mayor accionista, los Estados

provinciales, empresas multinacionales como Chevron o Gazprom, y PyMES de base local proveedoras de servicios conexos.

Se trata de proyectos que maduran a mediano plazo y que, al generar una cadena de valor significativa y más compleja, incorporan población en el mercado de trabajo registrado, pero además y no es asunto menor, crean redes de instituciones inclusivas en lo social, educativo, político y cultural.

Es un proceso virtuoso porque su instalación promueve el desarrollo de servicios de alta calificación y la creación de la infraestructura para el desarrollo de los sectores estratégicos de cada región. Es razonable esperar que con él, en el mediano y largo plazos, se podría cambiar el modelo productivo regional y contribuir a reducir la restricción externa, la concentración productiva y la no registración de empleo; más aún se puede esperar que las provincias y subregiones dependan menos de las transferencias de recursos desde la Nación.

### **3. Actores e instituciones para el nuevo equilibrio regional<sup>5</sup>**

#### **3.1. Los actores del desarrollo regional inclusivo**

Una decisión estratégica sólo es eficaz si además de la voluntad política y de las políticas públicas, existen actores en la sociedad civil capaces de llevarla a cabo, e instituciones que den viabilidad y sustento en el tiempo. Hagamos un repaso de cuáles serían los que podrían llevar adelante la tarea de alcanzar un país con equilibrios regionales más virtuosos.

Como no podía resultar de otra manera en una propuesta inclusiva, los *actores locales* son sujetos y objeto del desarrollo regional. Una de sus tareas centrales será la de (re) construir el tejido social luego de la decadencia de las redes de la sociedad industrial -la fábrica, el sindicato, la iglesia, el partido- por otras de base territorial: el barrio, el deporte, la música, la asistencia social, la cultura, los espacios de economía solidaria, las instituciones de enseñanza/aprendizaje y también las más directamente vinculadas con la política: las asociaciones que defienden las identidades de género o étnicas, las vecinales, los movimientos sociales, las agrupaciones por temas *ad hoc* (por ejemplo, seguridad, defensa del medio ambiente, lucha contra las adicciones), etcétera.

---

<sup>5</sup> El análisis que desarrollamos en esta sección tiene puntos de contacto con la perspectiva de Evans (1986). De él nos diferencia una perspectiva más estadocéntrica (de mayor énfasis en la autonomía relativa del Estado), vinculada con nuestra tradición política.

Otra tarea cardinal es la vinculación de los agentes económicos regionales. Nos referimos a empresas de servicios no transables, proveedores del sector público, emprendedores que han sustituido productos y servicios extrarregionales y empresas que utilizan la base regional para llevar sus productos a todo el país y al exterior. Se trata, en general, de PyMES cuya subsistencia está atada a regímenes especiales -de financiamiento, subsidios, acuerdos preferenciales, etcétera- y a variables macroeconómicas sobre las que la provincia no tiene influencia.

Los gobiernos provinciales y municipales en virtud de la cercanía y de la estructura político institucional que poseen son, claro está, quienes mejor pueden desarrollar esta doble tarea.

En segundo lugar, están los *actores interprovinciales o regionales*. Se trata de aquellos agentes económicos que, por su escala, volumen de inversión que gestionan, capacidad tecnológica y organización, puedan hacerse cargo de la explotación de los recursos naturales<sup>6</sup>. Con estos actores se deberá conformar una vinculación con vistas a:

- Generar ganancias en el marco de un capitalismo de producción, por oposición al capitalismo especulativo que concentra su actividad en la gestión financiera, fuga de capitales y elusión de impuestos.
- Ser aliados con los entes públicos provinciales o municipales en la relación con los agentes económicos y financieros multinacionales.
- Ser contraparte en las negociaciones acerca del carácter sociotécnico<sup>7</sup> de las inversiones para evitar la tendencia -tan marcada en la explotación de *commodities*- a la formación de enclaves lesivos para el medio ambiente.

Ha quedado clara la necesidad de una estrategia nacional compartida en temas de soberanía energética, aprovechamiento y desarrollo de la minería, así como también sobre otros recursos naturales, como el agua y los que permitan niveles aceptables de soberanía alimentaria. En esta estrategia es necesario sumar a *los actores económicos que tienen operaciones en el nivel nacional*. Las cámaras sectoriales, la UIA, PyMES industriales, agrícolas y de servicios, etcétera, son los actores de este nivel nacional.

---

<sup>6</sup> La centralidad de nuestro proyecto se dirige a las PyMES locales, por su capacidad de generar empleo, su compromiso territorial y, en comparación con la gran empresa, su menor nivel distorsivo sobre las instituciones políticas a partir de su poder relativo. Ahora bien, una visión realista hace necesario que ellas deban operar en vinculación con la gran empresa -pública, privada o mixta- ya que éstas, en la organización capitalista actual, aparecen como clave en la obtención de financiamiento, innovación, generación de valor y exportaciones.

<sup>7</sup> Nos referimos al impacto social, cultural y ambiental de los emprendimientos económicos.

A ellos se les debe garantizar su búsqueda rentabilidad y las redes de infraestructura, abastecimiento y servicios adecuadas para alimentar los nodos regionales de acumulación. Y de ellos se debe requerir que superen los problemas tradicionales de un capitalismo donde sus burguesías nacionales tienen baja propensión a reinvertir las utilidades en el sector industrial o a asumir inversiones de riesgo fuera del sector agropecuario y las finanzas<sup>8</sup>.

Por último, es necesario incorporar en esta estrategia a los *agentes del área de producción de conocimiento*: universidades, centros científico-tecnológicos, de planificación, laboratorios de ciencia aplicada e intelectuales organizados.

Los nodos regionales de acumulación requieren de un salto de calidad en materia de innovación y de servicios a la producción para aumentar su competitividad sistémica; para dar este salto se necesitan todos los esfuerzos. Aquí, y por ahora, destacamos los que pueden aportar la tecnología y las ciencias: las básicas, las formales y muy importante, las sociales, cantera de categorías y perspectivas cuya influencia en la construcción de la agenda pública no se debe ignorar.

El Estado cumple un papel crucial en todo este esquema económico, pues puede regular el flujo de recursos desde entidades financieras hacia las áreas periféricas; tiene capacidad para crear centros tecnológicos de ciencia aplicada y universidades y puede trasladar o influir para la creación de oficinas estatales relativas al renglón productivo del nodo.

Otra tarea importante para el Estado es la de garantizar adecuados niveles de inversión, clave para la reindustrialización innovadora. Para esto pueden pensarse diferentes estrategias, como la fundación de bancos regionales, la creación de estímulos para la inversión del sector privado y para la Inversión Extranjera Directa (IED), promoción de actividades que generen y transfieran tecnología e impulsen el empleo local; recaptura de capitales fugados a paraísos o guardidas fiscales, etcétera.

Pero si hay un renglón crucial en la tarea estatal, es la conducción estratégica por el estrecho sendero donde se cruzan distintas demandas de garantía: de la generación de una adecuada tasa de ganancia en toda la cadena de valor, de la retribución adecuada y con justicia social de los actores involucrados, de la sustentabilidad medio ambiental y del control para evitar la fuga de divisas y la elusión impositiva.

### **3.2. Instituciones**

La institucionalidad federal que buscamos tiene por objetivo alcanzar un país donde las regiones se desplieguen en todas sus posibilidades y

<sup>8</sup> Esta posición se encuentra en autores como Frascina y Trinelli (2015).



articulen en pie de igualdad entre sí.

Sostenemos que a este vínculo equitativo se llega por un camino diferente al neoliberal, que concibe la relación interprovincial en el marco de la competencia mercantil, lo que se traduce en el tratamiento del ciudadano como cliente de las empresas de servicios públicos. Ese orden mercantil supone, asimismo, que la calidad de la gestión se garantiza por la competencia entre los Estados subnacionales o por los índices de migración del territorio, ya que la mudanza dice de la ineficiencia de la gestión, en lo que se conoce como “votar con los pies”.

Estas vías para llegar a la gestión eficiente, cuyos efectos virtuosos no se desconocen, se deben subordinar al objetivo que planteamos para una nueva etapa: el desarrollo inclusivo debe comprender desarrollos regionales equitativos.

Consideramos que están dadas las condiciones para dar un salto de calidad en la desconcentración productiva territorial, no sólo sobre la base de apuntalar las clásicas economías regionales -a partir de, por ejemplo, la mejora del tipo de cambio- sino fundamentalmente a través de una reindustrialización innovadora que tome como base recursos naturales estratégicos a los que se les agregue valor en origen, junto con centros e instituciones de innovación tecnológica espacialmente diseminados que configuren nuevo tipo de empresas.

Se precisan establecer uno o dos nodos importantes en cada una de las regiones del país los que, de acuerdo a su especialización posibiliten la inclusión de actores regionales, en especial de aquellos que provienen de las zonas más rezagadas. En el despliegue de estos nodos se deben prever instancias de coordinación y arbitraje para las trayectorias regionales y las tensiones entre ellas. Mejoras de las capacidades públicas provinciales y locales para gestionar emprendimientos de esta naturaleza.

Es claro que la arquitectura institucional que mejor se ajusta a los objetivos fijados en los párrafos anteriores, es la federal. Máxime cuando todos los países federales del mundo están pasando de un modelo que suele denominarse como “dual” -en donde el ámbito nacional por un lado, y las provincias y municipios por otro, actuaban de forma independiente- a otro conocido como “federalismo cooperativo o coordinado”, en donde los tres niveles de Estado trabajan de manera conjunta. Dicho de otra forma, el federalismo está pasando de una fórmula que puede describirse como de “convivencia de gobiernos autónomos” a otra de “gobierno compartido”.

Esta nueva dinámica ha introducido o potenciado al máximo, instrumentos que inducen y facilitan la cogestión de actividades y programas entre la Nación y las Provincias y asimismo en una etapa que incluye lo

regional supranacional (Mercosur, UNASUR) y lo bioceánico en infraestructura; una mayor articulación con los países vecinos o con sus regiones de frontera. Es un dato estructural que es consistente con la idea de articular Nación y Provincias y Región también en el ámbito de la Administración Pública.

Se considera necesaria una nueva forma de ver las relaciones entre provincias, regiones y Estado federal. Pero ya no desde estrategias de “suma cero” en donde lo que ganan las provincias, lo pierde la Nación; o alrededor de espacios más o menos formales donde las provincias persiguen desordenadamente mayores transferencias nacionales. Lo que debe buscarse son acuerdos alrededor de matrices de políticas de desarrollo regional -emulando, en alguna medida, lo que fue el pacto federal de fines del siglo XIX en lo que respecta a las economías regionales- y dejar de lado incentivos financieros y mercantiles que se han mostrado ineficaces para alcanzar este objetivo.

En este marco, pueden realizar un aporte decisivo las novedosas estructuras institucionales que vinculan a actores político institucionales que tienen intereses sectoriales comunes. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI) y la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI), que podrían llegar a constituirse en actores capaces de articular y trabajar coordinadamente tanto con la Nación como con empresas y otros actores de la sociedad civil.

Ahora bien, para que las provincias se constituyan como actores relevantes en el desarrollo regional, deben mejorar sus capacidades estatales para la toma de decisiones con fines estratégicos, sus formas de regulación, planificación, coordinación, elaboración de diagnósticos, producción y distribución de información, coordinación interministerial (horizontal) e interjurisdiccional (vertical) y, no por último menos importante, su recaudación tributaria<sup>9</sup>. Y al mismo tiempo, desplegar -en articulación con el Estado nacional- un conjunto de políticas e iniciativas para el desarrollo productivo como las señaladas en las secciones anteriores.

A la sombra de este nuevo acuerdo federal, seguramente habrá toda una serie de tecnologías administrativas y de gestión que desarrollar para facilitar y hacer más eficiente la coordinación interestadual (vertical -Nación/Provincias/Municipios- y horizontal -interministerial-), para

<sup>9</sup> Porque cómo señala Palma -pensando en el Estado nacional- para cambiar la matriz productiva de los países periféricos o emergentes, el Estado (y los Estados provinciales) debe disciplinar a las élites económicas. Ver nota de suplemento *Cash/Página 12* de Tomás Lukin, <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5975-2012-05-07.html>

avanzar en la integralidad de las políticas públicas y en la planificación, y para establecer pautas de evaluación. La tarea es casi infinita.

Dentro de la nueva institucionalidad se podría pensar en un *Consejo Federal de Regiones*, que se podría organizar sobre la base de una reformulación del actual Consejo Federal de Inversiones (CFI). Esta institucionalidad sería un espacio de representación de los intereses específicos federales en perspectiva regional que tenga como objetivo el diseño y la planificación de un modelo de país orientado por el desarrollo inclusivo con eje en el desarrollo regional y la disminución de asimetrías espaciales. Esto supone una agenda de desarrollo productivo regional coordinada con una estrategia nacional para el desarrollo territorial que genere nuevas centralidades subnacionales, sobre la base de las especializaciones y las complementariedades regionales existentes.

#### 4. Conclusiones

Si se mira el mapa argentino se puede ver un enorme contraste: por una parte, unas grandes áreas urbanas anexas a las grandes capitales, megalópolis al borde del colapso. Con problemas crecientes de transporte e infraestructura; de seguridad; de calidad de bienes públicos, de informalidad, vulnerabilidad, exclusión social y por otra, vastas regiones des pobladas y sin oferta de empleo.

El trabajo que venimos describiendo se propone debatir y dar propuestas para resolver este enigma permanente del desarrollo nacional y, en tal sentido, se inscribe dentro de la temática federal y regional, de amplio recorrido en nuestro país. En este caso, buscamos articular estas propuestas con la resolución de los tres problemas claves que tiene el actual modelo que enfrentar a partir de 2016, si quiere lograr sustentabilidad e integralidad: superar la restricción externa, la estructura segmentada del mercado de trabajo y la concentración productiva y de la riqueza.

A partir de estos elementos, las ideas que proponemos son las siguientes:

- i) *Desconcentración económica y de intermediación*, mediante la creación de nodos regionales de acumulación a partir de la industrialización innovadora de los recursos naturales. Esto supone incrementar la complejidad de las cadenas de valor, la generación de infraestructura no vinculada con el gasto o a la demanda, sino a la estrategia de cambio de modelo productivo y generación de nuevas empresas. Los nodos regionales permitirán una redistribución espacial de los habitantes ya que atraerán a los pobladores. La corriente migra-

toria se dirigirá hacia ellos puesto que ofrecerán empleo, vivienda, oportunidades educativas y una sustancial mejora de la calidad de vida.

- ii) *Reconfiguración de lo territorial/estatal*, que debe dejar de ser prioritariamente expresión de la hegemonía de los intereses de la Pampa Húmeda, para ser el ámbito de articulación más equitativa y sinérgica entre regiones. En esta reconfiguración sigue ocupando un lugar estratégico la forma federal de gobierno, tanto en su rol de articulador de intereses y actores regionales como en su faz de coordinador y árbitro de las regiones en un ámbito único nacional, pero también con innovaciones institucionales, para no reproducir el mismo esquema. Aquí los temas a seguir tienen que ver con el financiamiento, la infraestructura, la cuestión impositiva, el Consejo de las Regiones, las instituciones educativas y de generación de conocimientos y tecnología, y el desempeño de las nuevas empresas públicas-privadas.

Estas son algunas ideas para un debate amplio en este tiempo de inflexión, donde se piden precisamente desde diversos ámbitos y de la sociedad misma, propuestas que expliciten mejor los modelos de país que se desean, en un tema que conecta un tratamiento actual con uno antiguo: el riesgo-oportunidad de aprovechamiento de los recursos naturales pero sin deterioro ambiental y con una acumulación sustentable en el lugar, por una parte, y el federalismo en una reconfiguración más regional y sinérgica, por otra. Ellas apuntan a varias deudas sociales, políticas y medioambientales.

El éxito de una estrategia como la descrita descansa sobre la capacidad de actores institucionales y políticos para desplegar una serie coordinada y consistente de políticas públicas. Estamos en un tiempo de inflexión cuando se juegan dos modelos de desarrollo y de país: el *inclusivo* traccionado por el Estado y el de un *retorno a los mercados y a lo privado y a un endeudamiento que no asegura reindustrialización*. La elección es tanto más acuciante, cuanto que el panorama mundial ha transformado 'el viento de cola', de la primera década del siglo con el actual 'viento de frente', que se levanta en 2013, con la profundización de la crisis financiera global.

Frente a los desafíos que se abren a futuro, algunos grupos políticos postulan que todo es cuestión de generar *credibilidad*, lo que posibilitaría volver a endeudarnos y tapar los problemas del *fin de ciclo* que se proclama. Pero aún si triunfara la propuesta de desarrollo con inclusión -dando continuidad al esfuerzo realizado en la última década- el *viento de frente* y la restricción externa harían imprescindible dar un salto de calidad para hacer este modelo sustentable en el tiempo. Creemos que ese salto debe centrarse sobre una reindustrialización innovadora, en

una desconcentración de la inversión y producción territorial, y en un mayor valor agregado a los recursos naturales estratégicos.

De más está decir que esto es un aporte a un debate significativo con ideas que hay que profundizar y otras, seguramente, reformular. De hecho, lo que está en juego es el rumbo, y si éste contempla los intereses de la mayoría de los argentinos, o sólo el particular y de algunos pocos sectores. Si tenemos éxito en aprovechar nuestros activos federales, los recursos naturales estratégicos, el desarrollo regional junto a la reindustrialización innovadora y poder insertarnos así en un mundo en cambio -el multipolar- para generar en el siglo XXI una Argentina desarrollada y más justamente integrada.

## Bibliografía

- Cao, Horacio (2013), "El federalismo en cuestión", en *Le Monde Diplomatique*, Edición 168, junio, págs. 10 y 11, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Cao, Horacio y Vaca, Josefina (2006) "Desarrollo regional en la Argentina: la vigencia de un centenario patrón de asimetría regional - Revista EURE Volumen XXXII 95 – Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile – Santiago de Chile
- Casalis, Alejandro y Trinelli, Arturo (2013), "El desarrollo territorial en la Argentina. Oportunidades y desafíos de la explotación de los recursos mineros (2002-2012)". En *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año 1, 1. octubre 2013. Buenos Aires: FLACSO Argentina. ISSN 2310-550X [http://politicas-publicas.flacso.org.ar/files/revistas/1386646464\\_6-casalis-trinelli.pdf](http://politicas-publicas.flacso.org.ar/files/revistas/1386646464_6-casalis-trinelli.pdf)
- Casalis, Alejandro y Villar, Alejandro (2011) "Desarrollo Territorial y Políticas Públicas y desconcentración", en García Delgado D., y Peirano M., *Desarrollo productivo inclusivo. La estrategia de mediano plazo*. CICCUS, Buenos Aires
- De Piero, Sergio (2013) "Los años kirchneristas: recentralizar al Estado", en *Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*, año 18, 30, publicada por la Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires. págs 169 a 179. <http://www.asociacionag.org.ar/revista-apuntes/edicion-actual/>
- Evans, Peter (1986) "El Estado como problema y como solución" en *Desarrollo Económico* Volumen 35 140 - IDES - Buenos Aires
- Fraschina, Santiago y Trinelli, Arturo (comp.) (2015), *Una Década Ganada. Gestión económica kirchnerista en perspectiva (2003-2013)*, UDAV ediciones, Buenos Aires.
- Swampa, Maristella (2013), "El Consenso de las Commodities" en *Le Monde Diplomatique*, Edición 168, junio, págs. 4 a 6, Capital Intelectual, Buenos Aires.

# Las industrias culturales en la Argentina: trayectoria y políticas públicas I

*José Ignacio Diez\**  
*Nadia Giannasi\*\**

En las últimas décadas, la cultura ha cobrado notoriedad en la esfera de la política pública y se ha transformado en una importante área de estudio de diversas disciplinas científicas. A partir de los avances en la ciencia y la tecnología y del cambio de paradigma en el abordaje del desarrollo de los pueblos, la dimensión cultural ha adquirido mayor significación para la ciencia económica.

En la República Argentina, las industrias culturales han atravesado diferentes escenarios, marcados por acontecimientos que repercutieron en el conjunto de la economía. Se reconocen claramente tres periodos definidos: la época de la convertibilidad, el contexto posdevaluación y el momento actual, marcado por la recuperación económica que comenzó a partir del año 2003.

El objetivo del trabajo, que se publicará en dos entregas de RE, es analizar y caracterizar las industrias culturales de la Argentina, evaluando su trayectoria, situación actual y perspectivas, conjuntamente con las políticas públicas que buscan su incentivo o promoción.

**Palabras Clave:** Industrias culturales - Trayectoria cultural - Políticas públicas

\* Doctor en Geografía y Lic. en Economía de la Universidad Nacional del Sur (UNS). Investigador categoría asistente en CONICET. Asistente de docencia en la Cátedra Economía I, Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur. Integrante del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS-UNS-CONICET). [jdiez@uns.edu.ar](mailto:jdiez@uns.edu.ar)

\*\* Lic. en Economía de la Universidad Nacional del Sur (UNS). Ayudante de docencia en la Cátedra Elementos de Economía y Comercio Internacional de la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO). [giannasinadia@hotmail.com](mailto:giannasinadia@hotmail.com)

## Cultural industries in Argentina: evolution and public policies I

In the last decades, culture has become an important issue on public policy and has also become a significant area of concern for different disciplines. Since the advance on science and technology and the change of perspective in the development theory, culture has gained greater significance for economic sciences.

In Argentina, the cultural industries have gone through different stages, marked by events that affected the whole economy.

The objective of this research, which will be published in two installments of *Realidad Económica*, is to analyze the cultural industries of Argentina, considering their evolution, current status and prospects, together with the description of public policies that try to promote the growth of this special sector.

**Keywords:** Cultural industries - Evolution - Public policies

Fecha de recepción: diciembre de 2014

Fecha de aceptación: abril de 2015

## Introducción

En las últimas décadas, la cultura ha cobrado notoriedad en la esfera de la política pública y se ha transformado en una importante área de estudio de diversas disciplinas científicas. A partir de los avances en la ciencia y la tecnología y del cambio de paradigma en el abordaje del desarrollo de los pueblos, la dimensión cultural ha adquirido mayor significación para la ciencia económica.

Además de la relevancia de la cultura en el proceso de desarrollo individual y social, se han tornado importantes las actividades de producción, reproducción y comercialización de bienes y servicios de carácter cultural como ejes sobre los cuales puede articularse una estrategia de crecimiento económico y de cambio estructural para los países, especialmente para aquellos que revisten un menor grado de desarrollo económico.

En términos generales, las industrias culturales pueden ser definidas como *“aquellos sectores de actividad organizada que tienen como objeto principal la producción o la reproducción, la promoción, la difusión y/o la comercialización de bienes, servicios y actividades de contenido cultural, artístico o patrimonial.”* (UNESCO, 2009: 21)

Estas actividades, desarrolladas en el nivel industrial, presentan sinergias con otros sectores de la economía nacional y producen un gran impacto en la generación de riqueza, ya que contribuyen al PIB, al empleo y al mismo tiempo presentan externalidades positivas no sólo en la producción, sino también en el consumo. Además, el comercio internacional brinda oportunidades en términos de balanza comercial y puede permitir ampliar y diversificar la base exportadora de los países.

En las últimas décadas en la República Argentina, las industrias culturales han atravesado diferentes escenarios, marcados por acontecimientos que repercutieron en el conjunto de la economía. Se reconocen claramente tres períodos definidos: la época de la convertibilidad, el contexto posdevaluación y el momento actual, marcado por la recuperación económica que comenzó a partir del año 2003.

En términos de políticas públicas, las industrias culturales comenzaron a ser tratadas con seriedad por parte de funcionarios y dirigentes recién en la década de los noventa. Sin embargo, los avances inmediatos no fueron significativos y solo tuvieron como resultado el desarrollo de estudios sectoriales elaborados con fines específicos, surgidos casi en su totalidad del ámbito público. Hasta la actualidad se observa que la gran mayoría de las publicaciones referidas a industrias culturales tiene su origen en organismos nacionales o provinciales o en tra-



bajos de profesionales vinculados con los mismos. Tampoco existen trabajos que aborden a las industrias culturales en su totalidad, siendo la mayoría de los tratamientos parciales y poco sistemáticos.

En función de lo expuesto, el objetivo de la presente investigación es analizar y caracterizar las industrias culturales de la Argentina, evaluando su trayectoria, situación actual y perspectivas, juntamente con las políticas públicas que buscan su incentivo o promoción.

Debido a la limitada información con la que se cuenta en las estadísticas oficiales, el trabajo presenta mayormente un perfil descriptivo. En este sentido, constituye un primer intento de aproximación al objeto de estudio, que se irá profundizando en investigaciones posteriores.

### ***Organización del artículo***

El trabajo se encuentra dividido en tres grandes secciones. En primer lugar, se presenta un diagnóstico de la evolución general del sector, desde la década de los noventa hasta la actualidad. En este apartado puede observarse que, durante los años 1990-2000, debido a la aplicación de políticas económicas que achicaron el aparato del Estado y desregularon la economía, las industrias culturales fueron adoptando características que moldearon su situación actual. Algunos sucesos como la transferencia de recursos y la concentración de la propiedad en manos de capitales transnacionales comenzaron a manifestarse a mediados del período pero convergieron y se potenciaron entre 2000 y 2001 y exhibieron sus consecuencias más dramáticas durante el año 2002. En tal contexto, las industrias culturales, al igual que gran parte de la economía nacional, sufrieron de manera generalizada una fuerte contracción de su capacidad productiva y comercial. Posteriormente, luego de la devaluación registrada en la economía argentina y a partir del año 2003, muchos sectores lograron mejorar su desempeño, incrementando su rentabilidad e incluso su capacidad para insertarse en los mercados externos, pero no se alteró significativamente el patrón de concentración del capital exhibido durante las etapas anteriores.

En segundo lugar, el artículo muestra la situación por la que atraviesa hoy el sector de las industrias culturales. En función de la información secundaria disponible, se realiza un breve diagnóstico del desempeño de los principales subsectores que lo integran: las industrias editorial, cinematográfica, televisiva, discográfica y radiofónica. Aquí se presenta también un cuadro resumen que intenta caracterizar a estas ramas en función de algunas variables: la composición de su estructura industrial, la tendencia o evolución del sector en los últimos años, su nivel de facturación, la capacidad para adoptar tecnología y su saldo comercial.

En tercer término se realiza una descripción de las principales políticas que desde el Estado nacional se están impulsando para promover el crecimiento del sector. En esta sección se mencionan principalmente los programas y proyectos desarrollados por el recientemente creado Ministerio de Cultura de la Nación aunque también se hace referencia a aquellos más significativos impulsados por otras carteras, como por ejemplo el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Finalmente y a modo de conclusión, se realiza una síntesis de los apartados anteriores donde se analiza la evolución del sector y su desempeño en los últimos años. Posteriormente se examinan algunas políticas públicas implementadas con el objetivo de fomentar o proteger a las industrias culturales argentinas y se finaliza con recomendaciones de política, que podrían contribuir a mejorar la capacidad del sector.

## **I. Situación de las industrias culturales argentinas en la década de los noventa**

Como se sostuvo en el apartado anterior, la década de los '90 en la Argentina estuvo signada por la aplicación de las ideas del consenso de Washington, que significaron la apreciación del tipo de cambio y la apertura indiscriminada de la economía, conjuntamente con la privatización de empresas públicas.

Durante este período, el sector cultural no estuvo ajeno al desplazamiento del Estado a favor de grupos privados concentrados, lo que ocasionó no sólo que se perdiera de vista la relación entre el Estado y la economía de la cultura, sino que también se dificultó que la política cultural obtuviera el lugar que merecía en la agenda pública y que se pensara en ella de manera estratégica [Secretaría de Cultura de la Nación (SCN), 2012a].

El proceso global de concentración, fomentado por la convergencia tecnológica y la importancia económica y simbólica de los productos culturales, coincidió con un fuerte proceso de extranjerización de las industrias culturales. En este período se observa una alta concentración en casi todas las fases de los procesos productivos, tendencia a la afluencia de capitales e inserción de los principales actores transnacionales en el ámbito nacional (Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (SCGBA), s/f.). Sin embargo, en la mayoría de los sectores se observa una coexistencia entre grandes grupos multinacionales y PyMEs de capital nacional.

En el transcurso de la década de los '90, las PyMEs tienen una participación importante en la actividad cultural en lo que respecta a la can-

tividad de empresas dedicadas a la producción y comercialización de bienes y servicios culturales, que representan un 95% del total del sector y respecto al empleo que generan, se estima en un 60% del trabajo formal (cifra que asciende a aproximadamente 80% si se incluye la actividad informal). Sin embargo, su participación en la facturación carece de tamaño importancia, y se estima en alrededor del 50% del total (SCGBA, *op.cit.*).

El principal obstáculo para este segmento de empresas lo representa su dependencia de insumos, equipamientos, repuestos y soportes importados, especialmente en el campo audiovisual. Esto se demuestra al observar el déficit acumulado de la balanza comercial del conjunto de las industrias culturales durante la década de los noventa, que alcanzó los 13 mil millones de dólares.

En este sentido, puede sostenerse que durante el período de vigencia de la convertibilidad, las industrias culturales se comportaron de manera similar a los demás sectores económicos, acentuando el déficit de la balanza comercial propiciado por las políticas de apertura económica de esos años y generando una importante fuga de divisas.

Como contracara de este problema externo, las firmas locales lograron una importante actualización en materia tecnológica, mediante la incorporación de máquinas y equipos, que permitieron dotar de competitividad al sector y que le permitirían luego penetrar en los mercados regionales.

### ***Escenario posdevaluación***

La devaluación que acompañó la salida de la convertibilidad favoreció una recuperación parcial del mercado interno de las industrias culturales y propició la inserción de numerosos bienes y servicios nacionales en los mercados externos. Sin embargo, también desencadenó una crisis socioeconómica de importantes dimensiones, que repercutió negativamente en toda la actividad económica, incluyendo por supuesto al sector cultural.

Uno de los desencadenantes de la caída en la actividad de las industrias culturales fue que, debido a la crisis, algunas grandes empresas locales de bienes y servicios redujeron sus gastos publicitarios, con el consiguiente perjuicio para la televisión, la radio y la prensa escrita, medios en los cuales la publicidad representa una gran proporción de sus ingresos. Además, los principales sectores de las industrias culturales se vieron directamente afectados: la venta de diarios y publicaciones periódicas experimentó una reducción del 20%, perjudicando principalmente al sector de las revistas; la facturación de las empresas de tele-

visión por cable cayó en alrededor de 30%; los ingresos de las cadenas de cines se redujeron más de la mitad. La caída en la actividad impactó negativamente en la generación de empleo en los principales sectores vinculados con la actividad cultural en perjuicio de empresarios, artistas, técnicos y creadores. Recién a partir de 2003 y 2004, esta situación comenzó a evidenciar signos de mejoría (Getino, 2001).

Además, el fin de la paridad monetaria incidió negativamente en el costo de los insumos importados pero al mismo tiempo hizo caer, en términos relativos, los costos de fabricación. Algunas industrias locales, como las del sector audiovisual por ejemplo, lograron mayores ventajas comparativas en la escala internacional, lo que incentivó la presencia de empresas extranjeras dedicadas a elaborar publicidades y determinados productos cinematográficos y se llevaron a cabo algunas experiencias de coproducción o de producción extranjera de largometrajes en el país (Getino, *op.cit.*). La devaluación disminuyó abruptamente las importaciones y aumentó la competitividad de varios productos culturales, revirtiendo en algunos casos el saldo deficitario de la balanza comercial de los años anteriores (SCGBA, *op.cit.*).

Superada la crisis socioeconómica y la profunda recesión que tuvo aparejada, las cifras macroeconómicas del año 2003 evidencian una importante recuperación de las industrias culturales argentinas. Esta reacción puede explicarse porque se trata de bienes y servicios que presentan una demanda con elevada elasticidad ingreso. Por esta característica es que, al superarse la recesión y comenzar a transitar un período de recuperación, el consumo de estos productos ha ido aumentando progresivamente, repercutiendo positivamente en los indicadores macroeconómicos más relevantes.

## **II. Diez años después: estado actual de las industrias culturales argentinas**

Poco después de la crisis de 2001-2002, empezaron a evidenciarse signos de recuperación de la economía argentina, que se reflejaron en los principales indicadores en el nivel nacional y por supuesto también en los referidos a la actividad cultural.

Uno de los índices que nos permite evaluar la situación del sector cultural en el país es el porcentaje de presupuesto público que se destina a esta área. En el cuadro siguiente se observan los valores por provincia y para el total del país, entre los años 2003 y 2009 (**cuadro 1**).

La ciudad de Buenos Aires y la provincia de San Luis son los distritos que se destacan en cuanto al porcentaje de presupuesto destinado al

**Cuadro 1.** Porcentaje del presupuesto jurisdiccional destinado a cultura según provincia

	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Buenos Aires	0,34	0,38	0,44	0,45	0,46	0,35
Catamarca	0,25	0,22	0,27	0,32	0,39	0,36
Chaco	0,39	0,17	0,21	0,23	0,16	0,15
Chubut	0,12	0,22	0,28	0,23	0,31	0,31
Ciudad de Bs As	4,41	3,95	3,44	3,52	3,52	3,20
Córdoba	0,48	0,39	0,37	0,59	0,75	0,84
Corrientes	0,20	0,36	0,34	0,45	0,31	0,36
Entre Ríos	0,26	0,13	0,33	0,29	0,31	0,29
Formosa	0,03	0,03	0,03	0,03	-	-
Jujuy	0,17	-	0,21	0,26	0,28	0,23
La Pampa	0,18	0,20	0,26	0,18	0,20	0,20
La Rioja	0,22	0,15	0,33	0,26	0,31	0,24
Mendoza	0,59	0,56	0,60	0,60	0,46	0,47
Misiones	0,24	0,14	0,17	0,16	0,14	0,17
Neuquén	0,18	0,24	0,28	0,39	-	-
Río Negro	0,17	0,25	0,19	0,17	-	-
Salta	0,51	0,43	0,39	0,49	0,62	0,58
San Juan	0,12	0,11	0,06	0,15	0,18	0,14
San Luis	3,03	3,11	0,73	3,21	-	-
Santa Cruz	0,22	0,24	0,38	0,25	0,16	0,18
Santa Fe	0,29	0,20	0,24	0,28	0,54	0,42
Santiago del Estero	0,03	0,40	0,26	0,28	0,27	0,19
Tierra del Fuego	0,16	0,60	0,21	1,32	0,96	1,12
Tucumán	0,40	0,32	0,33	0,31	0,33	0,37
Nación	0,22	0,23	0,27	0,23	0,23	0,21

FUENTE:

(<http://sinca.cultura.gov.ar/sic/gestion/presupuesto/results.php?&idpage=1>)

SInCA

área de cultura. Esto puede explicarse porque San Luis tiene un marcado interés en promocionar su floreciente industria cinematográfica y la ciudad de Buenos Aires cuenta con la gran mayoría de las empresas

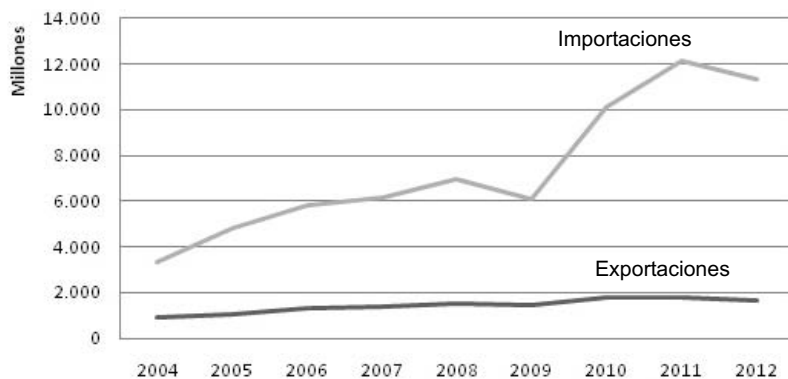
culturales asentadas sobre su territorio. El resto de las provincias destinan mucho menos del 1% de su presupuesto al sector cultural, haciendo caso omiso de las recomendaciones de la UNESCO<sup>1</sup>. Formosa y San Juan constituyen casos extremos, ya que durante el período analizado el sector cultural recibió menos del 0,1% del presupuesto provincial. En el nivel nacional se observa un comportamiento constante, con un presupuesto cultural que ronda el 0,23% del total. Se trata de un porcentaje que denota principalmente la falta de institucionalización de la gestión de las industrias culturales, más que la carencia de actividad cultural. En varias provincias ha comenzado el debate sobre la importancia del sector y, a la vez, la intención de impulsar alguna industria cultural específica, de acuerdo con las posibilidades, recursos, patrimonio, historia y costumbres con las que cuenta cada región, pero esas intenciones aún no se reflejan en partidas presupuestarias más abultadas.

Otro indicador relevante y que complementa los datos anteriores lo constituye el presupuesto cultural por habitante en el nivel nacional. Este índice presenta una tendencia creciente durante todo el período, pasando de \$ 3,90 en 2003 a \$ 11,85 en 2009. Su evolución se corresponde con la de la economía argentina en general, evidenciando mejorías durante el período de crecimiento posterior a la crisis de 2002.

Es importante también tener en cuenta el valor agregado generado por el conjunto de las industrias culturales, que brinda una idea clara de su comportamiento. Durante el año 2011 el PIB cultural atravesó su octavo año consecutivo de crecimiento, con una tasa de aumento interanual del 11%. Esta situación acompaña la expansión estable del PIB nacional, aunque las tasas de crecimiento del PIB cultural son levemente superiores, lo que expresa el crecimiento del impacto relativo de las actividades culturales sobre el conjunto de la producción nacional (SCN, 2012b). Esta evolución del producto bruto cultural estuvo acompañada por un crecimiento constante en el gasto en cultura oficial, que en el año 2011 fue de 2.204 millones de pesos y representó el 0,49 % del gasto total del Gobierno nacional (fue más de ocho veces superior al nivel del año 2004 y aumentó durante todo el período analizado).

Otra dimensión importante a tener en cuenta es el empleo generado por el conjunto de las industrias culturales en el país. Un gran porcentaje se da en el ámbito privado (72% promedio en el período analizado), seguido por los puestos autónomos y, por último, los generados en la esfera pública. En el período 2003-2012 se observa que aumentó sostenidamente la creación de empleo hasta el año 2008, cuando presentó un muy leve descenso, para recuperar la tendencia creciente en 2009 y

<sup>1</sup> Este organismo recomienda a todos los países destinar al menos el 1% de su presupuesto al área cultural, como medida estándar de fomento del sector.

**Gráfico 1.** Comercio exterior de bienes culturales.

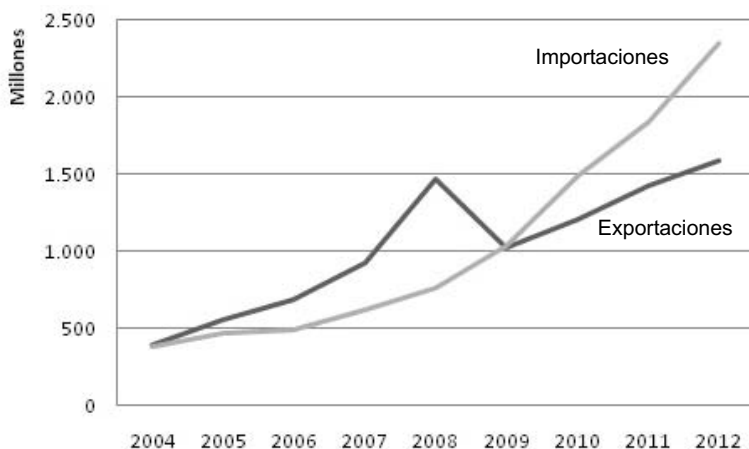
Fuente: elaboración propia sobre datos de SinCa (<http://snca.cultura.gov.ar/sic/comercio/index.php>)

llegando en 2012 a casi duplicar los puestos existentes al inicio del período de recuperación económica general de 250.000 a 469.000 puestos totales, de los cuales 178.000 y 341.000 respectivamente se dieron en el ámbito privado.<sup>2</sup>

El comercio exterior de productos culturales también nos permite esbozar un panorama de la situación de las industrias argentinas en la última década. Es importante tener en cuenta el comportamiento diferenciado que muestran los bienes y los servicios de carácter cultural. Los bienes presentan una tendencia clara: el sector es esencialmente deficitario, tendencia que va profundizándose desde 2009 en adelante. En el caso de los servicios, desde el año 2004 se observa superávit, que se incrementa hasta el año 2008, pero a partir de 2009, en el contexto de la crisis mundial que se desencadena ese año, comienza a revertirse mostrando en 2010 y 2011 una balanza de signo negativo por primera vez en toda la serie (SCN, *op.cit.*).

La exportación de bienes culturales evidencia un estancamiento, con valores estables alrededor de 1.500 millones de pesos (corrientes), con leves altibajos. El comportamiento de las importaciones es diferente, menos estable, observándose dos períodos claramente definidos. El primero, entre 2004 y 2008 de crecimiento sostenido, llegando a niveles superiores a los 6.000 millones y decayendo levemente en 2009; y el segundo, desde este último año hasta 2011, nuevamente con ten-

<sup>2</sup> Dato extraído de la página web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). <http://www.indec.gov.ar/>.

**Gráfico 2.** Comercio exterior de servicios culturales

Fuente: Elaboración propia sobre datos de SInCA (<http://sinca.cultura.gov.ar/sic/comercio/index.php>).

dencia creciente, pero más acelerada y en niveles mayores, superando los 11.000 millones de pesos y comenzando a decaer nuevamente en 2012. De este análisis se deduce que la balanza comercial de bienes culturales posee un carácter estructuralmente deficitario que se mantiene a lo largo del período, aunque su volumen se intensifica a partir de 2011, por el aumento de las importaciones y el estancamiento de las exportaciones (**gráfico 1**).

En el caso de los servicios culturales (**gráfico 2**), se observa que las exportaciones presentan una tendencia creciente, que se acelera en 2007, con un pico en 2008 cercano a los 1.500 millones de pesos, luego caen hasta el año siguiente motivadas por la crisis internacional y más tarde retoman la tendencia de crecimiento continuo y llegan a superar en 2012 el nivel récord de 2008, aunque en este período pasan a ser superadas por los servicios importados. Las importaciones, en cambio, muestran un patrón más estable: crecen en forma persistente, de manera que en nueve años los montos comercializados se triplicaron. A diferencia de lo que ocurre en el caso de las exportaciones, la crisis internacional no genera un cambio de tendencia en esta variable. Por lo contrario, las importaciones crecen a un ritmo cada año más acelerado, especialmente en los dos últimos, lo que probablemente se explique en parte por las estrategias de los países centrales para contrarrestar los efectos de la crisis en sus economías domésticas y en parte por el crecimiento del poder adquisitivo interno. En cuanto a la balanza comercial





de servicios culturales, se observa superávit constante hasta el año 2008, que se reduce abruptamente para llegar a partir de 2009 a una balanza de signo negativo. En 2008, producto de la fuerte dinamización de las exportaciones, el superávit se expandió de manera significativa, pero el impacto de la crisis internacional ocasionó que la balanza se tornara deficitaria.

Es importante tener en cuenta que el comercio de servicios se produce en niveles mucho menores que los alcanzados por los bienes, por lo que el superávit comercial de servicios de los años 2004 a 2009 no alcanza a compensar el déficit de la balanza de bienes, de manera que la balanza comercial de productos culturales resulta deficitaria durante todo el período, acentuándose después de 2009 por efecto del comercio de servicios y mucho más a partir de 2011 por parte de los bienes.

### Bibliografía\*

- Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (2010). Ley 26.522, Servicios de Comunicación Audiovisual y reglamentación. Buenos Aires: Boletín Oficial de la República Argentina, Primera edición.
- Bonilla Arjona, Javier; Maroto Illera, Reyes y Cabrerizo Sanz, Casilda (2012). *Las industrias culturales y creativas. Un sector clave de la nueva economía*. Buenos Aires: Fundación Ideas.
- Getino, Octavio (2007). *Economía y políticas para las industrias culturales en el Mercosur*. Aportes para el debate. Buenos Aires: Observatorio de las Industrias Culturales de la Ciudad de Buenos Aires.
- Getino, Octavio (2001). *Las industrias culturales del Mercosur*. Buenos Aires: Observatorio de Industrias Culturales de la Ciudad de Buenos Aires.
- Montalvo, Gabriela (2011). *Economía de la Cultura: la relación entre cultura, economía y ¿desarrollo? La información estadística y económica como estrategia*. Texto preparado para la edición del Atlas de Infraestructura Cultural del Ecuador, noviembre.
- Oliverio, Emanuel. *Políticas públicas y sector cultural: Análisis comparativo del desarrollo de las Industrias Culturales en la Ciudad de Buenos Aires y las provincias*. S/f.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación y el Desarrollo (UNESCO). *Comprender las Industrias Creativas. Las estadísticas como apoyo a las políticas públicas*. París: Global Alliance for Cultural Diversity.
- Quartesan, Alessandra; Romis, Mónica y Lanzafame, Francesco (2007). *Las industrias culturales en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*. Estudio del Departamento de Capacidad Institucional y Finanzas del Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre.

\* Contiene la bibliografía correspondiente a las dos partes del artículo.

- Rey, Germán (2009). *Industrias culturales, creatividad y desarrollo*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Secretaría de Cultura de la Nación (2006). *Click. Boletín Informativo del Laboratorio de Industrias Culturales*. [En línea]. "Informe sobre el sector editorial en Argentina". Año 1, 1, septiembre. Disponible en: <http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK1-1-IndustriaEditorial.pdf> [septiembre de 2014].
- Secretaría de Cultura de la Nación (2006). "Sector fonográfico de la Argentina". Año 1, 2, octubre. Disponible en: <http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK1-2-IndustriaFonografica.pdf> [septiembre de 2014].
- Secretaría de Cultura de la Nación (2006). "Informe sobre televisión en Argentina". Año 1, 3, diciembre. Disponible en: <http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK1-3-TelevisioenArgentina.pdf> [septiembre de 2014].
- Secretaría de Cultura de la Nación (2007). "La gestión pública cultural". Año 2, 5, abril. Disponible en: [http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK2-5-La%20gestion\\_publica\\_cultural.pdf](http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK2-5-La%20gestion_publica_cultural.pdf) [septiembre de 2014].
- Secretaría de Cultura de la Nación (2007). "La radio en Argentina". Año 2, 6, junio. Disponible en: [http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK2-6-La\\_Radio\\_en\\_Argentina.pdf](http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK2-6-La_Radio_en_Argentina.pdf). [septiembre de 2014].
- Secretaría de Cultura de la Nación (2007). "Cine: concentración de la oferta, la recaudación y la concurrencia". Año 2, 7, julio. Disponible en: [http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK2-7\\_Informe\\_Industria\\_del\\_cine.pdf](http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK2-7_Informe_Industria_del_cine.pdf). [septiembre de 2014].
- Secretaría de Cultura de la Nación (2007). "El periodismo digital: un sector emergente". Año 2, 8, septiembre. Disponible en: [http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK2-8-Periodicos\\_digitales.pdf](http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK2-8-Periodicos_digitales.pdf). [septiembre de 2014].
- Secretaría de Cultura de la Nación (2008). "Comercio exterior de servicios culturales en Argentina". Año 3, 11, febrero. Disponible en: [http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK3-11-Comercio\\_exterior\\_de\\_servicios\\_culturales.pdf](http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK3-11-Comercio_exterior_de_servicios_culturales.pdf). [septiembre de 2014].
- Secretaría de Cultura de la Nación (2008). "Televisión por cable en Argentina". Año 3, 12, marzo. Disponible en: [http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK3-12-tv\\_por\\_cable.pdf](http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK3-12-tv_por_cable.pdf) [septiembre de 2014].
- Secretaría de Cultura de la Nación (2008). "Radiodifusión y servicios audiovisuales". Año 3, 14, julio. Disponible en: [http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK3-14-Radiodifusion\\_y\\_Servicios\\_Audiovisuales.pdf](http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK3-14-Radiodifusion_y_Servicios_Audiovisuales.pdf). [septiembre de 2014].

- Secretaría de Cultura de la Nación (2008). "Televisión Digital". Año 3, 15, octubre. Disponible en:  
[http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK3-15-Television\\_digital.pdf](http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK3-15-Television_digital.pdf). [septiembre de 2014].
- Secretaría de Cultura de la Nación (2010). "Diarios. Concentración y caída en la venta de ejemplares". Año 5, 19, Junio de 2010. Disponible en:  
[http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK5-19-Concentracion\\_Caida\\_Venta\\_Ejemplares.pdf](http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK5-19-Concentracion_Caida_Venta_Ejemplares.pdf). [septiembre de 2014].
- Secretaría de Cultura de la Nación (2011). "Actualidad de la industria fonográfica". Año 6, 20, marzo de 2011. Disponible en:  
<http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/click20.pdf>. [septiembre de 2014].
- Secretaría de Cultura de la Nación (2012). *Coyuntura Cultural*. "Informe de coyuntura económica sobre la cultura argentina". [En línea]. Sistema de Información Cultural de la Argentina (SInCA). Año 4, 5, septiembre de 2012. Disponible en: [http://sinca.cultura.gov.ar/sic/cc/cc\\_04\\_05.htm](http://sinca.cultura.gov.ar/sic/cc/cc_04_05.htm). [septiembre de 2014].
- Secretaría de Cultura de la Nación (2013). Año 5, 6, Otoño. Disponible en:  
[http://sinca.cultura.gov.ar/sic/publicaciones/coyunturacultural/CC05\\_06\\_web.pdf](http://sinca.cultura.gov.ar/sic/publicaciones/coyunturacultural/CC05_06_web.pdf). [septiembre de 2014].
- Secretaría de Cultura de la Nación. *Relieve Cultural Buenos Aires. Cartografía y estadísticas culturales de la Provincia de Buenos Aires*. [En línea]. Disponible en:  
[http://sinca.cultura.gov.ar/sic/publicaciones/libros/RelieveCultural/BSAS\\_web.pdf](http://sinca.cultura.gov.ar/sic/publicaciones/libros/RelieveCultural/BSAS_web.pdf). [septiembre de 2014].
- Secretaría de Cultura del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. *Industrias Culturales en Argentina. Los años '90 y el escenario post-devaluación*. Documento de trabajo 1. Buenos Aires: Observatorio de Industrias Culturales de la de la Ciudad de Buenos Aires. S/f.
- Selvach, Paulina. *Las industrias culturales en la Ciudad de Buenos Aires. Evolución reciente y potencialidades. Complejos editorial y audiovisual (libro, diarios y revistas, música, cine, video y televisión)*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM), Cuadernos de trabajo 4.
- Subercaseaux, Bernardo (2003). "Las industrias de la cultura: realidad y desafíos". *Todavía*. [En línea], 4, abril. Disponible en: <http://www.revistatodavia.com.ar/todavia25/4.subercaseaux.html>. [octubre de 2014].

# Reinversión de utilidades y concentración en la industria manufacturera argentina en la posconvertibilidad

*Lorenzo Cassini\**

**El trabajo analiza la marcha del proceso de reindustrialización de la economía argentina en la posconvertibilidad. A partir de datos de AFIP sobre ventas, utilidades e inversión neta pueden verse parte de las virtudes y límites del crecimiento industrial. En particular, se destacará la dinámica de la reinversión de utilidades en este sector y se buscará evidencia que verifique la hipótesis de reticencia inversora. Asimismo, se vincula la reticencia inversora con la concentración, estudiando el comportamiento de las variables mencionadas en las diferentes ramas que componen la industria manufacturera argentina.**

**Palabras Clave:** Industria – Inversión – Concentración – Argentina

---

\* Licenciado en Economía – Universidad Nacional de Rosario. Estudiante de la Maestría en Desarrollo Económico – IDAES – UNSAM. [lorenzocassini@gmail.com](mailto:lorenzocassini@gmail.com)

## Reinvestment of profits and concentration in manufacturing industry in post-convertibility Argentina

**This paper analyzes the state of the re-industrialization process in the post-convertibility Argentine economy. Based on data from AFIP on sales, profits and net investment, part of the virtues and limits of industrial growth can be seen. In particular, the dynamics of reinvestment of profits in this sector will be outlined, and there will be a search for evidence that verifies the hypothesis of reticence in investment. Furthermore, reticence in investment is linked to concentration by studying the behavior of the aforementioned variables in the different branches that compose the Argentine manufacturing industry.**

**Keywords:** Industry - Investment - Concentration - Argentina

Fecha de recepción: mayo de 2015

Fecha de aceptación: junio de 2015

## 1. Introducción

El objetivo del presente trabajo es estudiar la dinámica de la reinversión de utilidades en la industria manufacturera en la posconvertibilidad en la Argentina. Exploramos la hipótesis de reticencia inversora en la industria manufacturera, fundamentalmente en aquellas ramas donde existe mayor concentración. Entendemos por reticencia inversora al proceder de empresas que se caracteriza por destinar a inversión una baja proporción de sus ganancias.

La industria manufacturera fue uno de los sectores de mayor dinamismo en la posconvertibilidad y debería asumir un rol protagónico en el “modelo de crecimiento económico con inclusión social”. El comportamiento de la inversión en este sector es clave para el desarrollo económico del país.

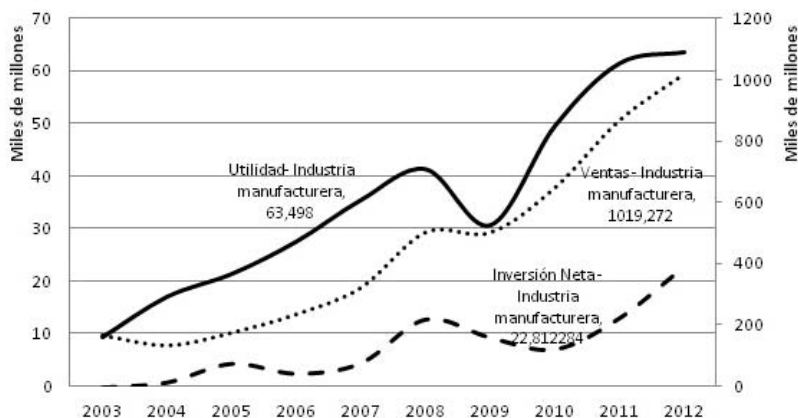
La principal fuente de información que emplearemos son los Anuarios de Estadísticas Tributarias publicados por AFIP cada año que resumen toda la información tributaria del Estado nacional. La información de los anuarios abarca toda la economía registrada del país y está desagregada sectorialmente a 3 dígitos CIIU, clasificada según actividad principal. La ventana temporal que cubren los Anuarios disponibles va desde 2001 hasta 2012.

Resulta de interés para el presente estudio el apartado de los Anuarios correspondiente al Impuesto a las Ganancias de las Sociedades que muestra el Resultado Contable, el Impuesto a las Ganancias, las Ventas de bienes y Servicios y Locaciones netas y el *stock* de Bienes de Uso netos de amortizaciones. La diferencia interanual entre el *stock* de Bienes de Uso puede utilizarse como *proxy* de la Inversión Neta Interna Fija. Estudiaremos el período comprendido entre los años 2003 y 2012 porque en el año 2002 se modifica la forma con la cual se contabiliza el *stock* de Bienes de Uso, con lo cual en ese año el *proxy* de la Inversión Neta Interna Fija no es pertinente.

## 2. Dinámica de la industria manufacturera

Comenzaremos analizando el comportamiento de algunas variables referidas al conjunto de toda la industria manufacturera en la posconvertibilidad, comparándola con el devenir del resto de la economía. El **gráfico 1** muestra la evolución de las ventas y las utilidades (Resultado Contable más Impuesto a las Ganancias) de la industria manufacturera, en miles de millones de pesos corrientes. Las ventas crecen a lo largo de todo el período excepto en los años 2004 y 2009, alcanzando un crecimiento promedio anual acumulativo del 22,42%. Las utilidades

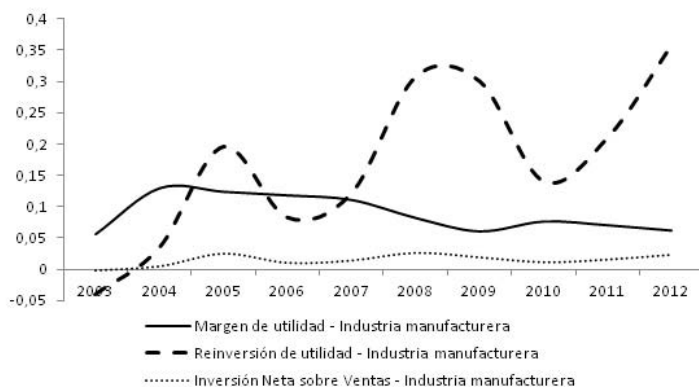
**Gráfico 1.** Evolución de la utilidad, la inversión neta y las ventas (eje derecho) de la industria manufacturera



Fuente: Elaboración propia sobre datos de AFIP.

tienen un comportamiento casi estrictamente creciente, con excepción del año 2009 cuando experimentan una caída del 34,70%, y su crecimiento promedio anual fue del 23,74%, levemente superior al de las ventas. El mayor dinamismo de las utilidades se explica porque en el año 2004 las utilidades aumentaron un 45,19% mientras las ventas cayeron un 24,88%. El **gráfico 2** muestra como en el resto del periodo la proporción entre utilidades y ventas mantuvo una tendencia decre-

**Gráfico 2.** Evolución de inversión neta sobre ventas, margen de utilidad y reinversión de utilidades de la industria manufacturera



Fuente: Elaboración propia sobre datos de AFIP.



ciente y su valor promedio fue de 0,08. Tomaremos a la proporción entre utilidades y ventas como un indicador de la rentabilidad del sector y en adelante lo llamaremos margen de utilidad.

El mayor margen de utilidad de comienzos de la década se explica por los reducidos costos salariales reales luego de la devaluación y la protección externa que otorgaba el tipo de cambio alto. Además, contribuyó a prolongar la elevada rentabilidad del sector la transferencia de riquezas desde el agro a la industria, principalmente vía retenciones a la exportación, que abarató los alimentos y contuvo los salarios. Los subsidios a sectores como transporte y energía y las regulaciones tarifarias también fueron importantes para mantener bajos los salarios e insumos (CENDA, 2010). La rentabilidad se fue reduciendo a medida que tomaban impulso los incrementos salariales, se apreciaba el tipo de cambio real y se agotaba la capacidad ociosa de inicios de la posconvertibilidad.

La inversión neta tiene una tendencia creciente en el período en consideración, aunque muestra fluctuaciones, alternando años de crecimiento con fuertes caídas como en 2006, 2009 y 2010. La proporción entre inversión y ventas fluctúa en torno de un mismo nivel, luego de superar los valores muy bajos en los dos primeros años de la serie. En todo el período, la industria manufacturera manifiesta baja propensión a invertir que se evidencia en un coeficiente de inversión sobre ventas muy por debajo del margen de utilidad. Estos resultados coinciden con los hallados en trabajos previos que centran su atención sobre las grandes empresas y utilizan como fuente de información la Encuesta Nacional de Grandes Empresas y/o Económica<sup>1</sup>.

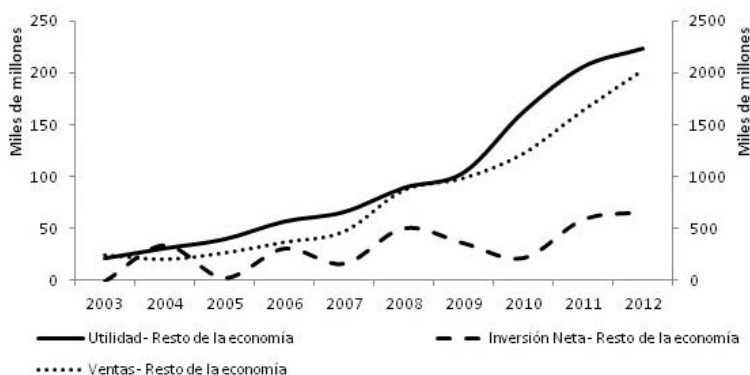
La propensión a invertir de las empresas puede reflejarse mejor en un indicador que sintetice los dos anteriores (margen de utilidad e inversión sobre ventas). Este indicador es la reinversión de utilidades (inversión neta sobre utilidad total) y es el que tendremos en consideración para detectar la existencia de reticencia inversora. La reinversión de utilidades de la industria manufacturera muestra una tendencia creciente a lo largo de la década que es resultado tanto de un aumento del numerador (inversión neta sobre ventas) como por una caída del denominador (margen de utilidad). En promedio en todo el período la reinversión de utilidades es de 0,212 que significa que por cada 10 pesos que ganó la industria destinó a inversión neta poco más de 2.

El **gráfico 3** muestra la evolución de las ventas del resto de la economía real (excluye a los sectores Industria Manufacturera e

---

<sup>1</sup> Puede consultarse Azpiazu y Manzanelli, 2011; Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011; Manzanelli, 2011 y Castells, Ferreira, Manzanelli, Schorr y Wainer, 2011.

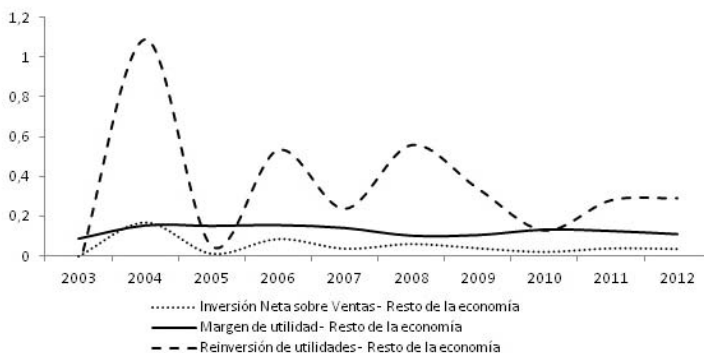
**Gráfico 3.** Evolución de la utilidad, la inversión neta y las ventas (eje derecho) del resto de la economía



Fuente: Elaboración propia sobre datos de AFIP.

Intermediación Financiera y Otros Servicios). Las ventas crecieron durante todo el período, excepto en el año 2004 cuando cayeron un 20,21%, alcanzando una tasa promedio de crecimiento anual del 26,72%. Las utilidades crecieron todo el período a una tasa promedio del 29,96%. Tanto las ventas como las utilidades del resto de la economía real crecieron más velozmente que las correspondientes a la industria manufacturera. El **gráfico 4** muestra que el margen de utilidad fue en promedio en todo el período de 0,04, inferior al caso de la indus-

**Gráfico 4.** Evolución de inversión neta sobre ventas, margen de utilidad y reinversión de utilidades de la industria manufacturera



Fuente: Elaboración propia sobre datos de AFIP.

tria manufacturera, pero mantuvo una tendencia decreciente menos pronunciada.

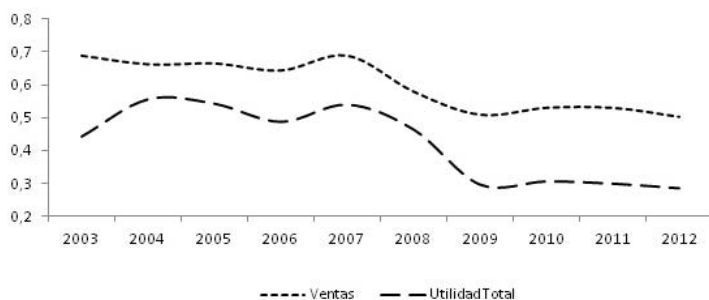
La inversión neta del resto de la economía también tiene una tendencia creciente, si bien alterna fuertes fluctuaciones. La proporción entre inversión y ventas tiene una tendencia decreciente y es muy inferior al margen de utilidad, lo cual muestra que la baja propensión a invertir no es exclusiva de la industria manufacturera. La reinversión de utilidades arroja un promedio de 0,311, superior al de la industria manufacturera, y tiene una tendencia decreciente, al contrario de la industria.

Si se toma en consideración toda la posconvertibilidad, observamos que la inversión tanto en la industria como en el resto de la economía fue baja en comparación con las utilidades. La baja propensión a invertir se puede atribuir a que la forma de valorización se volcó hacia la búsqueda de ganancias financieras a corto plazo en lugar de la búsqueda de ganancias mediante la ampliación de la capacidad productiva o el desarrollo de competencias tecnológicas. Además, la historia de inestabilidad propia de la economía argentina puede llevar a las empresas a perseguir rentabilidad a través de fuentes alternativas como marcos normativos preferenciales o rentas institucionales, protección arancelaria y restricción de las importaciones y focalización en sectores con ventajas comparativas (Azipiazu y Manzanelli, 2011). No obstante, es conveniente analizar lo sucedió con la inversión y las utilidades en diferentes etapas de la posconvertibilidad.

El **gráfico 5** muestra cómo la industria manufacturera a lo largo del período ve reducidas sus ventas y utilidades respecto del resto de la economía real. La caída sucede a partir del año 2008, cuando comienza la crisis financiera mundial, y es más pronunciada en las utilidades que en las ventas, lo cual puede ser un indicio de ralentización del proceso de reindustrialización. Entre los años 2003 y 2008, las utilidades de la industria manufacturera crecieron a un ritmo promedio del 34,6% anual, levemente superior a las utilidades del resto de la economía que crecieron al 33,36% anual. Luego de 2008, las utilidades del resto de la economía crecieron mucho más rápidamente que las de la industria manufacturera, alcanzando una tasa de crecimiento anual de 25,84% y 11,38%, respectivamente. En cuanto a las ventas, en toda la posconvertibilidad crecieron más rápidamente las del resto de la economía, impulsado por el aumento internacional de los precios de las materias primas.

A fines de 2008 la industria redujo su producción luego de 24 trimestres consecutivos de expansión debido a la caída de precios y cantidades de exportación y también a la ralentización del consumo interno. Se contrajeron principalmente los sectores vinculados con la inversión y el

**Gráfico 5.** Evolución de las ventas y utilidades totales de la industria manufacturera como proporción del resto de la economía



Fuente: Elaboración propia sobre datos de AFIP.

consumo de bienes durables en el marco de caída de ingresos e incertidumbre respecto al futuro. El menor excedente agrícola por la sequía y los menores precios internacionales frenó el sector de la construcción y la postergación de las inversiones afectó la producción de bienes de capital. La caída del gasto de los hogares perjudicó las ventas de bienes durables como autos, electrodomésticos y productos electrónicos (Herrera y Tavosnanska, 2011).

Una vez superada la crisis y con la economía retomando el sendero de crecimiento rápido, la industria manufacturera también aceleró su crecimiento, superando incluso al del resto de la economía en el año 2010. Sin embargo, en los años siguientes perdió impulso, creció por debajo del promedio de la economía y no pudo recuperar sus niveles de participación en ventas y utilidades anteriores a la crisis de 2009.

En la primera etapa de la convertibilidad la principal política para la industria manufacturera fue el sostenimiento de un tipo de cambio real alto, sin una estrategia de desarrollo productivo en general ni industrial en particular. La idea subyacente es que el dólar alto impulsaría el crecimiento industrial por el abaratamiento del costo internacional de la mano de obra (Azpiazu y Schorr, 2010). Una explicación del menor dinamismo de la industria en la segunda etapa puede ser la apreciación del tipo de cambio real a partir de 2007, en ausencia de una política industrial activa.

Además, en la primera etapa la recuperación de la industria manufacturera está muy ligada con un mayor uso de la capacidad instalada. Tras la crisis de 2002 la capacidad ociosa de la industria se situaba en el 40%, superando el 50% en algunos sectores de bienes de capital y bienes de consumo durable. Luego de haber alcanzado un nivel de uso

normal de la capacidad hacia 2005, la continuidad del crecimiento industrial dependió de la inversión en expansión de la capacidad del sector (Azpiazu y Schorr, 2010)

A fines analíticos es conveniente dividir el período en estudio en dos etapas: la primera de 2003 a 2008 y la segunda de 2009 a 2012. El nivel de inversión en relación con las utilidades y las ventas de la industria manufacturera es superior en la segunda etapa. A pesar de la reducción del margen de utilidad a partir de 2009, la inversión sobre ventas se mantuvo estable e incluso creció levemente, con lo cual la reinversión de utilidades creció notablemente en la segunda etapa. El cambio puede atribuirse al agotamiento paulatino de la capacidad ociosa disponible tras la crisis de 2001 que hizo necesario invertir para poder abastecer la mayor demanda de una economía en crecimiento.

En la primera etapa la reinversión de utilidades del resto de la economía fue mucho mayor que la de la industria manufacturera. De hecho, la evolución de las variables correspondientes al resto de la economía tienen un comportamiento inverso al de la industria. En la primera etapa la relación inversión a ventas fue superior que en la segunda, mientras el margen de utilidad sobre las ventas se mantuvo estable. Por tanto, la reinversión de utilidades se redujo notablemente al punto de quedar casi igualado con el de la industria.

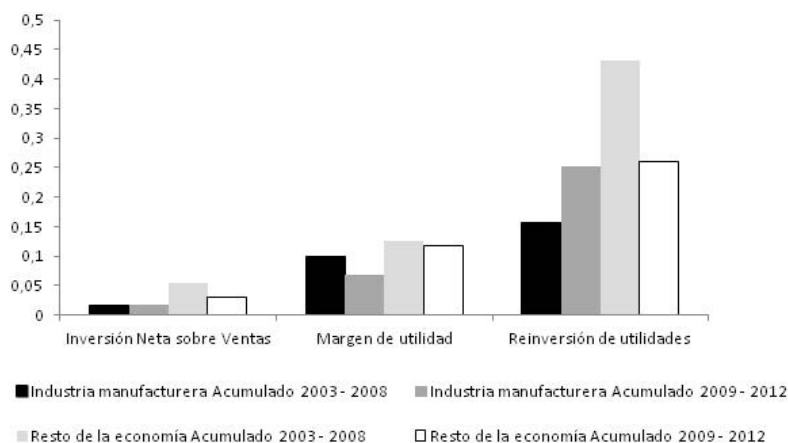
La dinámica de la reinversión de utilidades nos hace reflexionar sobre los determinantes de la inversión en la industria manufacturera en la posconvertibilidad. Una posible explicación de la inversión puede ser que depende de la ganancia que obtenga la aplicación de capital: cuanto mayor sea el retorno del capital, más capital debería verse atraído hacia esa industria. Esta explicación no parece ajustarse a los datos expuestos ya que en la industria manufacturera la inversión neta fue mayor en la segunda etapa, justamente cuando el margen de utilidad fue menor<sup>2</sup>. Tampoco parece explicar adecuadamente el comportamiento de la inversión neta la teoría del acelerador de la inversión, según la cual la inversión depende de la velocidad de crecimiento de la economía. La primera etapa fue la de crecimiento más rápido, sin embargo, la etapa de mayor inversión fue la segunda.

Una explicación que se corresponde mejor con la evolución de la inversión neta en esta etapa puede ser la que vincula las decisiones de inversión con el uso de la capacidad instalada. Cuando las empresas se encuentran produciendo por encima del nivel de uso normal de la capa-

---

<sup>2</sup> Para una mejor corroboración de esta explicación de la formación de capital debería tenerse en cuenta el retorno sobre los activos (ROI), cuya estimación no fue expuesta en este trabajo. Sin embargo, como ya fue explicado, la dinámica del ROI fue similar a la del margen de utilidad en el período considerado.

**Gráfico 6.** Inversión neta sobre ventas, margen de utilidad y reinversión de utilidades de la industria manufacturera y el resto de la economía, acumulado 2003 a 2008 y 2009 a 2012



Fuente: Elaboración propia sobre datos de AFIP.

cidad, invierten para ampliar la capacidad productiva y retornar al nivel de uso normal. Tras la crisis de 2001, la utilización de la capacidad instalada en la industria estaba en un nivel muy bajo y comenzó a crecer alcanzando el límite técnico de la capacidad en 2005. En esta primera etapa de la posconvertibilidad el bajo uso de la capacidad instalada tras la *debacle* de 2001 hizo innecesario invertir para ampliar la producción. A partir de entonces la industria continuó creciendo por medio de inversiones y aumentos de la productividad (Kulfas, Goldstein y Burgos, 2014). Desde este punto de vista, es fundamental para fomentar la continuidad de la expansión industrial garantizar una demanda efectiva en crecimiento que incentive nuevas inversiones.

### 3. Reinversión de utilidades y concentración

Resulta de interés explorar dentro de la industria manufacturera cuáles son aquellas ramas de mayor margen de utilidad neta y menor reinversión de utilidades a lo largo del período. A su vez nos proponemos examinar si existe alguna relación entre la concentración de la industria y las variables anteriormente mencionadas.

La dificultad que se presenta es que la información respecto de la con-

centración se obtiene del Censo Nacional Económico de 2004 y está desagregada a cinco dígitos CIIU, mientras que los datos de ventas, utilidad neta e inversión neta provienen de AFIP y está desagregada a 3 dígitos CIIU. A tres dígitos, la industria manufacturera se compone de 61 sectores mientras que a 5 dígitos la desagregación alcanza las 165 ramas. Para salvar este inconveniente presentamos la información en tablas donde se conjugan estos dos niveles de desagregación.

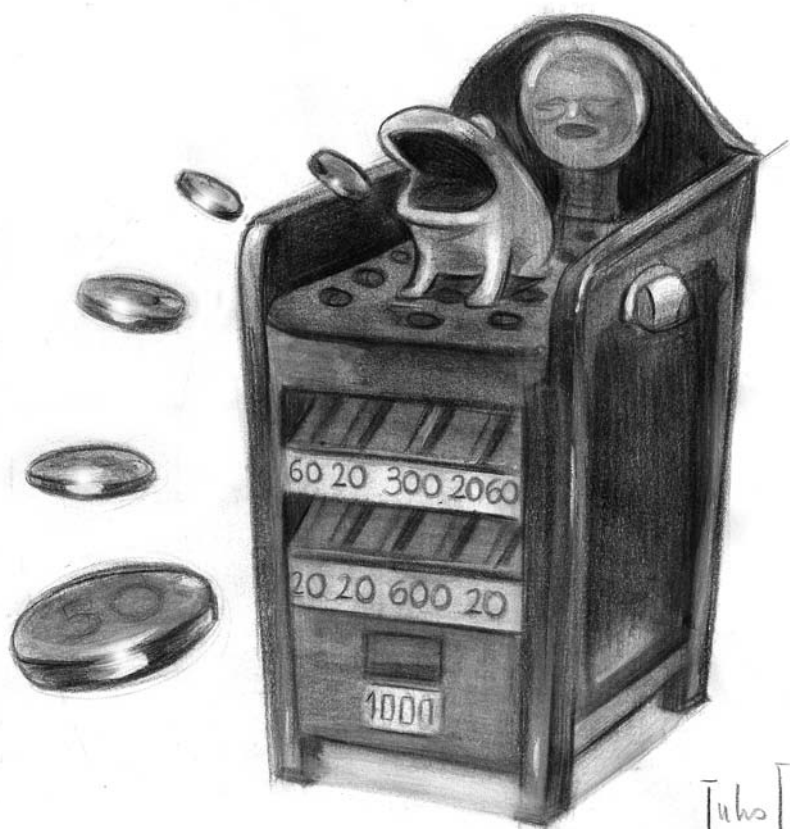
La **tabla 1** muestra los veinte sectores industriales con mayor margen de utilidad en el período 2003-2012 de acuerdo con los datos de AFIP. Estos sectores están clasificados a 3 dígitos CIIU y se listan en la primera columna. La segunda columna corresponde al porcentaje que representa la utilidad neta en las ventas de cada sector. La tercera columna muestra las ramas que integran cada sector de la primera columna. La columna concentración corresponde al porcentaje del Valor Bruto de Producción (VBP) de la rama que generan los 8 mayores establecimientos productivos de esa rama. La última columna clasifica cada rama en Rama Altamente Concentrada (RAC), Rama Medianamente Concentrada (RMC) y Rama Escasamente Concentrada (REC).<sup>3</sup>

Encontramos que los siete primeros sectores de la tabla están conformados por ramas que son clasificadas como RAC. Con excepción de “Fabricación de locomotoras y de material rodante para ferrocarriles y tranvías”, se trata de todas industrias básicas que procesan materias primas para obtener insumos y que se vieron muy favorecidos por los elevados precios internacionales de las *commodities* y la política de sostener un tipo de cambio competitivo. En su mayoría son ramas donde dominan empresas extranjeras o unos pocos grandes grupos nacionales tales como “Fabricación de sustancias químicas básicas” (Compañía Mega y Dow Argentina) e “Industrias básicas de hierro y acero” (Aluar, Siderca y Siderar).

Esta evidencia parece sugerir que existe una fuerte relación positiva entre concentración y margen de utilidad. Sin embargo, en el resto de la tabla las RAC tienen una participación similar a las RMC y REC toma-

---

<sup>3</sup> Para clasificar las ramas seguimos Azpiazu, 2011 y utilizamos información del Censo Nacional Económico 2004-2005 (CNE). El criterio a partir del cual se las puede dividir de esta forma es el siguiente: serán RAC aquellas en las que los ocho mayores locales generan más del 50% del valor bruto de la producción; RMC, aquellas en las que los ocho mayores locales explican entre el 25% y el 50% del valor bruto de la producción; REC, aquellas en las que los ocho mayores locales explican menos del 25% del valor bruto de la producción de la rama. Este criterio para clasificar las ramas subestima la concentración porque se basa sobre la concentración técnica, es decir, en la distribución de la concentración entre locales. Sin embargo estos locales pueden pertenecer a la misma empresa o grupo empresario y esto no es captado por el CNE.





**Tabla 1.** Sectores de la industria manufacturera de mayor margen de utilidad.

Rama a 3 dígitos CIIU	Margen de utilidad	Rama a 5 dígitos CIIU	Concentración	VBP	Clasificación de la rama
Fabricación de locomotoras y de material rodante para ferrocarriles y tranvías	32,39	Fabricación y Reparación de locomotoras y de material rodante para ferrocarriles y tranvías	90,58	127152	RAC
Elaboración de combustible nuclear	22,98	Fabricación de combustible nuclear	100,00	92743	RAC
Ind. básicas de hierro y acero	22,26	Industrias básicas de hierro y acero	68,75	8773350	RAC
Fabricación de sustancias químicas básicas	16,90	Fabricación de gases comprimidos y licuados.	72,76	449149	RAC
		Fabricación de materias químicas básicas, n.c.p.	57,76	4084420	RAC
		Fabricación de abonos y compuestos de nitrógeno	98,06	982623	RAC
		Fabricación de plásticos en formas primarias y de caucho sintético	78,81	4262505	RAC
Fabricación de prod. primarios de metales preciosos y metales no ferrosos	16,73	Elaboración de aluminio primario y semielaborados de aluminio	96,49	1892428	RAC
		Producción de metales no ferrosos n.c.p. y sus semielaborados	71,15	311643	RAC
Fabricación de vidrio y productos de vidrio	14,13	Fabricación de envases de vidrio	93,86	504144	RAC
		Fabricación y elaboración de vidrio plano	92,83	340188	RAC
		Fabricación de productos de vidrio n.c.p.	57,03	171260	RAC
Fabricación de productos de hornos de coque	12,56	Fabricación de productos de hornos de coque	94,64	35629	RAC
Fab. de carrocerías para vehículos automotores; fab. de remolques y semiremolques	12,36	Fabricación de carrocerías para vehículos automotores; Fabricación de remolques y semiremolques	28,07	490052	RMC
Elaboración de bebidas	12,29	Destilación de alcohol etílico	100,00	73393	RAC
		Destilación, rectificación y mezcla de bebidas espirituosas	98,90	290770	RAC
		Elaboración de vinos	33,01	3156240	RMC
		Elaboración de sidra y otras bebidas alcohólicas fermentadas a partir de frutas	86,05	223222	RAC
		Elaboración de cerveza, bebidas malteadas y de malta	84,19	1355523	RAC
		Elaboración de soda y aguas	48,48	587243	RMC
		Elaboración de bebidas gaseosas, excepto soda	72,05	2239962	RAC
		Elaboración de hielo, jugos envasados para diluir y otras bebidas no alcohólicas	85,28	723530	RAC
Fab. de aparatos e instrumentos médicos y de aparatos para medir, verificar, ensayar, navegar y otros fines, excepto instrumentos de óptica	12,27	Fabricación de equipo médico y quirúrgico y de aparatos ortopédicos	29,75	245451	RMC
		Fabricación de instrumentos y aparatos para medir, verificar, ensayar, navegar, control de procesos industriales y otros fines	39,32	327152	RMC

**Tabla 1.** Sectores de la industria manufacturera de mayor margen de utilidad (cont.)

Rama a 3 dígitos CIU	Margen de utilidad	Rama a 5 dígitos CIU	Concentración	VBP	Clasificación de la rama
Fabricación de productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	11,56	Fabricación de productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	80,99	637384	RAC
		Fabricación de hojas de madera para enchapado; fabricación de tableros contrachapados; tableros laminados; tableros de partículas y tableros y paneles n.c.p.	37,25	282539	RMC
		Fabricación de partes y piezas de carpintería para edificios y Construcciones	33,64	172092	RMC
		Fabricación de recipientes de madera	24,87	383254	REC
Fabricación de productos minerales no metálicos n.c.p.	11,33	Fabricación de productos de cerámica no refractaria para uso no estructural	72,06	192330	RAC
		Fabricación de productos de cerámica refractaria	85,53	95996	RAC
		Fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para uso estructural	55,11	809825	RAC
		Elaboración de cemento	73,35	1295686	RAC
		Elaboración de cal y yeso	81,18	106188	RAC
		Fabricación de mosaicos	33,39	64477	RMC
		Fabricación de artículos de cemento, fibrocemento y yeso excepto mosaicos	23,34	676878	REC
		Corte, tallado y acabado de la piedra	36,48	99456	RMC
Fabricación de productos minerales no metálicos n.c.p.	49,15	359611	RMC		
Fabricación de equipo de transporte n.c.p.	11,00	Fabricación de motocicletas	85,95	57645	RAC
		Fabricación de equipo de transporte n.c.p.	35,23	120967	RMC
Fabricación de maquinaria de uso especial	10,67	Fabricación de tractores	94,64	77412	RAC
		Fabricación de maquinaria agrícola	40,29	1123209	RMC
		Fabricación de implementos agrícolas	30,15	644265	RMC
		Fabricación de maquinaria de uso especial n.c.p.; Fabricación de armas y municiones	18,70	1048758	REC

**Tabla 1.** Sectores de la industria manufacturera de mayor margen de utilidad (cont.)

Rama a 3 dígitos CIU	Margen de utilidad	Rama a 5 dígitos CIU	Concentración	VBP	Clasificación de la rama
Edición	10,49	Edición de libros, folletos, partituras y otras publicaciones	39,33	573413	RMC
		Edición de periódicos, revistas y publicaciones periódicas	55,29	1666777	RAC
Fabricación de muebles y colchones	10,48	Fabricación de muebles y partes de muebles, principalmente de madera	18,13	646264	REC
		Fabricación de muebles y partes de muebles, excepto los que son principalmente de madera	25,03	273923	RMC
		Fabricación de somieres y colchones	74,21	283460	RAC
Fabricación de productos metálicos para uso estructural, tanques, depósitos y generadores de vapor	10,19	Fabricación de productos metálicos para uso estructural y montaje estructural	15,44	1456049	REC
		Fabricación de tanques, depósitos y recipientes de metal	21,87	418601	REC
		Fabricación de generadores de vapor	90,50	61077	RAC
Fab. de receptores de radio y televisión, aparatos de grabación y reprod. de sonido y video, y prod. conexos	10,05	Fabricación de receptores de radio y televisión, aparatos de grabación y reproducción de sonido y video y productos conexos	84,85	379949	RAC
Elaboración de productos alimenticios n.c.p.	9,92	Elaboración de galletitas y bizcochos	77,41	1583739	RAC
		Elaboración de productos de panadería, excluido galletitas y bizcochos	18,07	2117792	REC
		Elaboración de azúcar	79,00	1193642	RAC
		Elaboración de cacao y chocolate y de productos de confitería	69,34	1836637	RAC
		Elaboración de pastas alimenticias frescas	38,54	421348	RMC
		Elaboración de pastas alimenticias secas	72,56	416903	RAC
		Tostado, torrado y molienda de café; elaboración y molienda de hierbas aromáticas y especias	66,39	436404	RAC
		Preparación de hojas de té	70,10	209762	RAC
		Elaboración de yerba mate	58,68	456578	RAC
Elaboración de productos alimenticios n.c.p.	47,33	2169978	RMC		
Fabricación de papel y productos de papel	9,88	Fabricación de pasta de madera, papel y cartón	70,89	2007149	RAC
		Fabricación de papel y cartón ondulado y de envases de papel y cartón	44,67	2588661	RMC
		Fabricación de artículos de papel y cartón de uso doméstico e higiénico sanitario	78,69	1578881	RAC
		Fabricación de artículos de papel y cartón n.c.p.	36,76	814522	RMC

Fuente: Elaboración propia sobre datos de AFIP y CNE '04-'05

das en conjunto. Debemos tener en cuenta que en la Industria manufacturera más de la mitad de las subramas son clasificadas como RAC. Por lo tanto, podemos concluir que existe una relación entre concentración y margen de utilidad, pero que se trata de un vínculo débil.

Además de calcular el margen de utilidad del período, también se calculó la proporción que representaban las utilidades netas en los activos totales (ROI - Return over investment) de cada sector, como otro indicador de rentabilidad. Al ordenar los sectores que integran la industria manufacturera de acuerdo con el ROI se obtiene un ordenamiento similar al de la **tabla 1**. Por motivos de espacio optamos por omitir esos resultados que refuerzan los ya mencionados.

Resta explorar dentro de la industria manufacturera cuáles son aquellos sectores de menor reinversión de utilidades. La **tabla 2** muestra los veinte sectores industriales de menor reinversión de utilidades en el período 2003-2012 de acuerdo con los datos de AFIP. La columna "Reinversión de utilidades" corresponde al porcentaje que representa la inversión neta en las utilidades. La inversión no alcanzó a reponer la depreciación de los bienes de uso en aquellos sectores en que el porcentaje de reinversión es negativo.

Los catorce sectores de menor reinversión de utilidades están integrados exclusivamente por RAC. La excepción es el sector Edición que está conformado por una RMC (Edición de libros, folletos, partituras y otras publicaciones) y una RAC (Edición de periódicos, revistas y publicaciones periódicas). Sin embargo, cabe señalar que la segunda de estas ramas aporta el 74,40% del VBP del sector Edición. Por otro lado, en estos primeros catorce sectores del listado existen tres que no pueden clasificarse de acuerdo con su concentración porque no se corresponden con la clasificación del Censo Nacional Económico de 2004.

En los siguientes seis sectores con menor reinversión de utilidades, encontramos que dos de ellos están conformados por RAC, dos por RMC y una por REC. Completa la lista el sector "Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel" que está integrada por dos ramas, una clasificada como RAC (Confección de prendas y accesorios de vestir de cuero) y otra clasificada como REC (Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel y cuero), pero la segunda representa la mayor parte del VBP de la rama.

Observamos que sólo siete sectores aparecen en ambas tablas, es decir, que no sólo son de los sectores de mayor margen de utilidad sino que también son de los sectores de menor reinversión de utilidades. Cuatro de esos sectores son productores de insumos básicos: "Fabricación de sustancias químicas básicas", "Industrias Básicas de

**Tabla 2.** Sectores de la industria manufacturera de menor reinversión de utilidades.

Rama a 3 dígitos CIU	Reinversión Neta de Utilidades	Rama a 5 dígitos CIU	Concentración	VBP	Clasificación de la rama
Fabricación de fibras manufacturadas	-153,06				
Fabricación de productos de la refinación del petróleo	-66,60	Fabricación de productos de la refinación del petróleo	88,23	23993931	RAC
Fabricación de transmisores de radio y televisión y de aparatos para telefonía y telegrafía con hilos	-23,38	Fabricación de transmisores de radio y televisión y de aparatos para telefonía y telegrafía con hilos (equipos de comunicación)	88,17	393310	RAC
Fabricación de sustancias químicas básicas	-5,61	Fabricación de gases comprimidos y licuados.	72,76	449149	RAC
		Fabricación de materias químicas básicas, n.c.p.	57,76	4084420	RAC
		Fabricación de abonos y compuestos de nitrógeno	98,06	982623	RAC
		Fabricación de plásticos en formas primarias y de caucho sintético	78,81	4262505	RAC
Terminación y teñido de pieles; fab. de art. de piel	-1,94				
Edición	-1,07	Edición de libros, folletos, partituras y otras publicaciones	39,33	573413	RMC
		Edición de periódicos, revistas y publicaciones periódicas	55,29	1666777	RAC
Fabricación de tubos, válvulas y otros componentes electrónicos	0,09	Fabricación de tubos, válvulas y otros componentes electrónicos	60,06	128779	RAC
Fab. de locomotoras y de mat. rodante para ferrocarriles y tranvías	5,93	Fabricación y Reparación de locomotoras y de material rodante para ferrocarriles y tranvías	90,58	127152	RAC
Fabricación de relojes	7,40				
Ind. bas. de hierro y acero	8,24	Industrias básicas de hierro y acero	68,75	8773350	RAC
Curtido y terminación de cueros; fabricación de artículos de marroquinería y talabartería	8,77	Curtido y terminación de cueros	56,19	3429691	RAC
		Fabricación de maletas, bolsos de mano y similares, artículos de talabartería y artículos de cuero n.c.p.	77,51	512694	RAC
Fabricación de equipo eléctrico n.c.p.	9,38	Fabricación de equipo eléctrico n.c.p.	50,28	483751	RAC
Fab. de lamp. eléctricas y equipo de iluminación	9,55	Fabricación de lámparas eléctricas y equipo de iluminación	52,91	196263	RAC
Elaboración de combustible nuclear	9,96	Fabricación de combustible nuclear	100,00	92743	RAC

**Tabla 2.** Sectores de la industria manufacturera de menor reinversión de utilidades (cont.).

Rama a 3 dígitos CIU	Reinversión Neta de Utilidades	Rama a 5 dígitos CIU	Concentración	VBP	Clasificación de la rama
Fabricación de aparatos e instrumentos médicos y de aparatos para medir, verificar, ensayar, navegar y otros fines, excepto instrumentos de óptica	10,17	Fabricación de equipo médico y quirúrgico y de aparatos ortopédicos	29,75	245451	RMC
		Fabricación de instrumentos y aparatos para medir, verificar, ensayar, navegar, control de procesos industriales y otros fines	39,32	327152	RMC
Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel	10,33	Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel y cuero	7,24	2537708	REC
		Confección de prendas y accesorios de vestir de cuero	60,03	173088	RAC
Fabricación de aparatos de uso doméstico n.c.p.	10,44	Fabricación de aparatos de uso doméstico n.c.p.	38,95	897824	RMC
Fabricación de productos de hornos de coque	11,29	Fabricación de productos de hornos de coque	94,64	35629	RAC
Fabricación de tejidos de punto y artículos de punto y ganchillo	12,49	Fabricación de medias	50,23	143131	RAC
		Fabricación de suéteres y artículos similares de punto	53,76	195193	RAC
		Servicios industriales para la industria confeccionista	82,57	102182	RAC
Industrias manufactureras n.c.p.	12,72	Industrias manufactureras n.c.p.	19,61	763237	REC

Fuente: Elaboración propia sobre datos de AFIP y CNE '04-'05

hierro y acero”, “Elaboración de combustible nuclear” y “Fabricación de productos de hornos de coque”. A su vez, a estos sectores procesadores de materias primas que ya formaban parte de la **tabla 1**, se agregan en la **tabla 2** “Fabricación de fibras manufacturadas” y “Fabricación de productos de la refinación de petróleo”.

Es clara la relación negativa existente entre reinversión de utilidades y concentración de la industria. La mayor reticencia inversora de las ramas más concentradas puede explicarse porque se trata de oligopolios que ya cuentan con capacidad instalada suficiente para abastecer al mercado y no requieren invertir para mantener su participación dado que ya poseen elevadas barreras de entrada o porque ya alcanzaron cierto grado de madurez tecno-productiva que no demanda inversiones para sostener su competitividad (Manzanelli, 2011). También influye que muchas de las empresas que dominan estas ramas concentradas son de propiedad extranjera y asignan sus recursos a la remisión de utilida-

des al exterior, el pago de honorarios y regalías y la fuga de capitales (Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011). Las empresas extranjeras suelen conservar en sus países de origen la fabricación de bienes de capital de alta tecnología y las actividades de investigación y desarrollo, de ahí su poco interés en profundizar la inversión local. Finalmente, existen efectos “no deseados” de la promoción industrial dado que se otorgan beneficios para promover inversiones que igualmente se hubieran realizado por el escenario doméstico e internacional, y por lo tanto estos beneficios aumentan la masa de ganancias y no la inversión (Manzanelli y Schorr, 2012).

Realizamos el mismo análisis dividiendo el período estudiando en dos etapas, una entre 2003 y 2008 y otra entre 2009 y 2012, sobre la base de lo descrito en la sección anterior. No obstante, se omiten estos datos porque los resultados obtenidos eran muy similares a los ya expuestos, es decir, los sectores de mayor reticencia inversora fueron aproximadamente los mismos a lo largo de todo el período.

#### **4. Conclusiones**

En la posconvertibilidad, la industria manufacturera argentina muestra una fuerte reticencia inversora que se evidencia en que su coeficiente de inversión a ventas es muy inferior al margen de utilidad. El resto de la economía también es reticente a la inversión pero en menor medida que la industria manufacturera.

La reticencia inversora de la industria manufacturera es más acentuada en la primera etapa de la posconvertibilidad. Los bajos costos salariales luego de la devaluación y la protección externa que le otorga el tipo de cambio alto le asegura elevados márgenes de utilidad mientras que la elevada capacidad ociosa reduce la necesidad de reinvertir. En la segunda etapa, aumenta la reinversión de utilidades ante la caída del margen de utilidad y el mayor uso de la capacidad instalada.

El comportamiento de los distintos sectores que componen la industria manufacturera es disímil. Los sectores productores de insumos básicos son los de los que más ganan en la posconvertibilidad y, a su vez, de los que menos invierten. Sin embargo, no todos los grandes ganadores de este período tienen un comportamiento tan reticente respecto a la inversión. Aquellos sectores ganadores que se componen de ramas mediana o escasamente concentradas no forman parte de los que menos invierten. Los sectores de menor reinversión de utilidades son aquellos que están conformados por ramas altamente concentradas.

El comportamiento de los oligopolios industriales no ha sido el del

empresario inversor e innovador de tipo schumpeteriano. Por lo contrario, han reinvertido muy poco de sus utilidades y mantuvieron sus ganancias gracias a su posición dominante en el mercado. Estos oligopolios se constituyen en un verdadero obstáculo al desarrollo económico del país en tanto retrasan el avance industrial al desviar fondos de la inversión en este sector. Un programa de política económica que tenga por objetivo el desarrollo industrial deberá superar este obstáculo ya sea mediante un Estado empresario, regulación de la distribución de utilidades, leyes antimonopólicas u otra herramienta.

## Bibliografía

- Azpiazu, Daniel y Manzanelli, Pablo (2011): *“Reinversión de utilidades y formación de capital en un grupo selecto de grandes firmas (1998-2009)”*, **Realidad Económica** 257.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2010): *Hecho en Argentina: industria y economía, 1996-2007*, Siglo Veintiuno Editores.
- Azpiazu, Daniel, Manzanelli, Pablo y Schorr, Martín (2011): *Concentración y extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad*, Capital Intelectual.
- CENDA (2010): *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*, Cara o Ceca.
- Herrera, Germán y Tavosnanska, Andrés (2011). *“¿Reindustrialización en la Argentina? Una década de expansión industrial en la Argentina”*. *La revista del CCC* [en línea]. Septiembre / Diciembre, 13. Disponible en Internet: <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/278/>. ISSN 1851-3263.
- Manzanelli, Pablo y Schorr, Martín (2012): *“¿Y dónde está Schumpeter?”*, Miradas del Sur.
- Manzanelli, Pablo (2011): *“Peculiaridades en el comportamiento de la formación de capital en las grandes empresas durante la posconvertibilidad”*, *Revista Apuntes para el cambio* 1.
- Schorr, Martín (coordinador) (2013): *“Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política”*, Miño y Dávila.



# III Jornada de Desarrollo del IADE Desarrollo económico y política energética en la Argentina\*

La política energética está determinada por múltiples factores, entre los que cabe mencionar: a) geopolíticos que hacen a la distribución de las fuentes primarias de energía entre los países; b) tecnológicos que permiten o limitan la transformación de la energía primaria en energía secundaria; c) económicos que, en virtud del incremento de la demanda interna y externa, encarecen las fuentes y las tecnologías necesarias para la producción, además del fuerte impacto en el potencial de crecimiento del país; d) medioambientales, en tanto casi la totalidad de la energía consumida es no renovable, además de que la producción y el uso de dicha energía son los principales responsables de las emisiones de gases de efecto invernadero; y e) cuestiones sociales en función de la persistencia de desigualdades en el acceso a la energía en ciertos sectores.

Por otra parte, la política energética puede constituirse en un poderoso instrumento para el desarrollo económico y la igualdad social. En ese sentido, el sostenimiento de la inversión en el sector produce un fuerte efecto multiplicador en variables como la inversión en otros sectores, el empleo y el desarrollo de la ciencia y la tecnología. En un sentido más amplio, la política energética puede contribuir a reducir las desigualdades sociales, promover la integración y contribuir a la calidad democrática de las sociedades.

En dicho marco, el IADE promueve un debate que permita caracterizar las múltiples facetas de la política energética hasta el momento y esbozar las perspectivas a partir de considerar las posibilidades técnicas, económicas y políticas del sector en mediano y largo plazos.

**Palabras clave:** Energía - Política energética – Desarrollo energético – Matriz energética

Todos los gráficos de este artículo pueden verse con más detalle en

<http://www.slideshare.net/JuanyAlonso/presentacin-iade-mariano-barrera-41765587>

<http://www.slideshare.net/JuanyAlonso/iii-jornada-de-desarrollo-iade-presentacin-eduardo-bobillo-41765711>

\* La Jornada se realizó el 29 de octubre de 2014 en el Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini” La primera mesa se publicó en R.E. 289, la segunda en R.E. 291.

### 3rd. Development Conference of IADE Economic development and energy policy

Energy policy is determined by many factors, including:

- a) geopolitical related to primary energy sources among countries
- b) technological that allow or limit the conversion of primary energy into secondary;
- c) economic, that according to domestic and external demand drive up sources and technologies necessary to production, and thar impact in the growth potential of the country;
- d) environmental, given that almost all energy consumed is non-renewable, and tht production and use of that kind of energy are mainly responsables for greenhouse gas emission; and
- e) social factors related to the persistence of inequality of access to energy in some sectors.

In addition, energy policy can become a powerful tool for economic development and social equality. In this regard, sustaining investment in that sector produces a strong multiplier effect in variables such as investment in other sectors, employment and science and technology development. In a broader sense, energy policy can contribute to reduce social inequality, to promote integration and to contribute to the quality of democracy of societies.

In this context, IADE promotes a debate that allows characterizing the many facets of energy policy upto now and outline perspectives from considering technical, economic and political possibilities of the sector in the medium to long term.

**Key words:** Energy – Energy policy – Energy development – Energy matrix

Fecha de recepción: octubre de 2014

Fecha de aceptación: octubre de 2014

### Tercera mesa

## Las limitaciones y potencialidades de la planificación estratégica de la política energética

### Presentación

**Juan Carlos Amigo:** Buenas tardes por tercera vez, y bienvenidos a esta parte de la Jornada. Gracias por haber venido y por haber permanecido. En esta ocasión, los panelistas se van a referir a las limitaciones y potencialidades de la planificación estratégica de la política energética.

Contamos con la presencia de Mariano Barrera, Eduardo Bobillo y Nicolás Gadano.

Ellos tienen a cargo el cierre de la Jornada y los invitamos a que hagan sus exposiciones. Los escuchamos.



*Mariano Barrera*

Licenciado en Ciencias Políticas en la Universidad de Buenos Aires, magister en Política y Economía y doctor en Ciencias Sociales de FLACSO, becario del CONICET, docente e investigador del área de Economía y Tecnología de FLACSO, integra el programa sobre Petróleo y Minería. Investigador del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA) y autor de *La entrega de YPF*

Muchas gracias por la invitación. Visto y considerando que estamos atrasados, voy a ser bastante sintético en la exposición. La idea de la presentación era hacer un recorrido de los últimos veinte años, muy escueto y muy breve, para analizar la situación actual, ver el contexto económico en el que nos encontramos y el aporte del sector energético.

En ese sentido, voy a hacer una breve descripción de las reformas de los noventa y las consecuencias que tuvieron en el sector hidrocarbúrico, en la generación de electricidad, marcando ciertas diferencias entre los '90 y los 2000 y otras varias continuidades, y cómo esto desencadena la situación actual, los problemas estructurales y el aporte del sector energético en la Argentina contemporánea (**cuadro 1**).

Como se ve en la presentación, dentro de las políticas neoliberales de los noventa lo que se procuró fue desregular el sistema energético y de

**Cuadro 1.** "Desregulación" y eliminación del sistema energético

**La eliminación del sistema energético**

✓Objetivos del gobierno:

❑"Desregulación progresiva e integral de la actividad";

❑Generar un mercado de "libre competencia en todos los segmentos" que refleje "los valores internacionales";

❑ El Poder Ejecutivo entendía que el proceso de eliminación de la intervención del Estado devendría en un "crecimiento de la producción de hidrocarburos, incremento de las reservas del país y equitativa participación en la distribución de la renta petrolera".

❑Para ello, se privatizan YPF, Gas del Estado e Hidronor (entre otras eléctricas) con el objetivo de crear unidades de negocio privadas e independientes, a través de la desintegración vertical y horizontal, que compitan entre sí siguiendo señales de precios.

❑ Energía pasa a considerarse un commodity

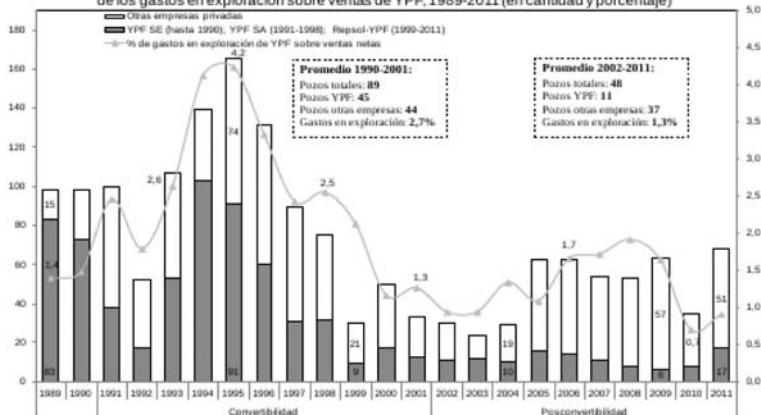
alguna manera hacerle perder el carácter de sistema. Anteriormente el sistema estaba articulado a través de empresas estatales y lo que se propugnó fue eliminar este carácter sistémico, generar unidades de negocio independientes, que se trasladaron en gran medida al capital privado, salvo las represas binacionales y la generación nuclear, que no se pudieron privatizar. Se buscó generar una situación de competencia en los diferentes segmentos que se expresara en un mecanismo de fijación de precios que reflejara los valores internacionales. El regulador dejaba de ser el Estado y esa función pasaba al escenario internacional, a partir de los mecanismos de oferta y demanda. Según el Poder Ejecutivo, lo que se buscaba con esto era un crecimiento de la producción hidrocarburífera, el consecuente incremento de las reservas y la distribución más equitativa de la renta. En este sentido se privatizaron YPF, Gas del Estado, Hidronor y varias empresas eléctricas, con el objetivo de crear unidades de negocio independientes, que compitieran entre sí, desintegrando tanto vertical como horizontalmente la cadena energética. La referencia para las inversiones eran las señales de precio.

El elemento principal de este esquema era que los hidrocarburos y en general las otras fuentes de energía dejaban de ser un bien estratégico y pasaban a ser un *commodity*. El mercado internacional iba a regular los precios.

**Gráfico 1. “Desregulación” y caída de las inversiones en exploración**

### ¿Qué sucedió luego de la eliminación del carácter regulador del Estado y con la planificación del “mercado”?

Evolución de los pozos de exploración terminados de petróleo y gas natural en Argentina y de los gastos en exploración sobre ventas de YPF, 1989-2011 (en cantidad y porcentaje)



¿Qué consecuencias tuvo? Lo voy a exponer en forma esquemática por el tiempo, pero después lo podemos ahondar. Lo que se ve en el **gráfico 1** es la evolución de los pozos de exploración. Voy a hacer hincapié en el sector hidrocarburífero, porque como lo habrán comentado antes la matriz energética argentina está basada en un 85% sobre el consumo de hidrocarburos. Si carecemos de hidrocarburos, el sistema energético entra en conflicto. En el gráfico vemos la evolución de los pozos de exploración para buscar nuevas reservas y darle sustentabilidad al sistema. Corresponde al período 1989-2011. Si tomamos el promedio de los años ochenta, era de 117 pozos, con una presencia muy fuerte de la YPF estatal y algunas inversiones de contratistas privados, pero el grueso era de YPF. En el período de las reformas, que se inicia en 1991-1992, cae un poco ese número, y entre 1993 y 1996 se da un momento de auge del modelo privatista, posdesregulación y privatización, que son los momentos de mayor inversión en el sistema. De ahí en adelante, como se observa en el gráfico, cae a valores mínimos históricos, llegando a unos 30 en 1999 y manteniéndose en ese nivel.

Después de 2012, con el cambio en los precios relativos, se incrementan los derechos de exportación y hay una desvinculación de los precios internacionales que sigue vigente. Los actores del sector privado, al no tener como referencia los precios internacionales, profundizan las políticas de subexploración en la medida en que sostenían que esa desvinculación les quitaba incentivos. Pese a eso, cuando uno toma la rentabilidad posterior a la convertibilidad de estas empresas hasta 2011, observa que ganaron el doble en dólares que en los noventa. Si bien podían carecer de incentivos en la medida en que afuera podían ganar más, no es verdad que no tuvieran rentabilidad como para invertir.

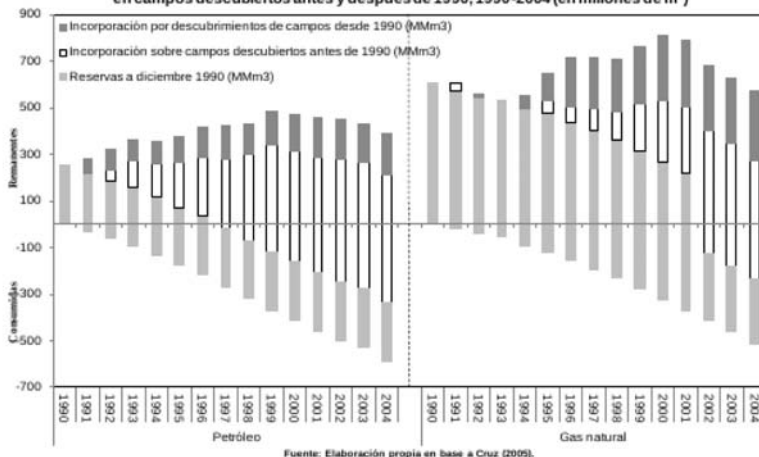
En síntesis, lo que se manifiesta es una caída que se inicia a mediados de los noventa y se profundiza en los 2000 y tiene como condimento que YPF, después de privatizada, es una de las empresas que menos invierte. El argumento del gobierno de Menem es que al desregular el sector y eliminar las trabas que imponía el Estado iban a llegar al país inversiones de riesgo y se iba a expandir el sector. Lo que se observa es que al desaparecer YPF como empresa estatal, el capital privado no asume el protagonismo que se suponía que iba a asumir, y esto genera una fuerte subexploración. En términos de promedio, el valor para el período 2002-2011 fue de 50, pero durante los años ochenta superaba los 120.

¿Qué es lo que sucede? El **gráfico 2** es un poco complejo, pero lo que se ve es que no sólo dejan de invertir sino que invierten en las áreas que ya se conocían, las que había descubierto YPF en las décadas de 1940-1950. Las columnas gris claro muestran las reservas existentes

**Gráfico 2.** Evolución de las reservas de petróleo y gas natural en función de las incorporaciones en campos descubiertos antes y después de 1990, 1990-2004 (en millones de m<sup>3</sup>)

### ¿Qué sucedió luego de la eliminación del carácter regulador del Estado y con la planificación del “mercado”?

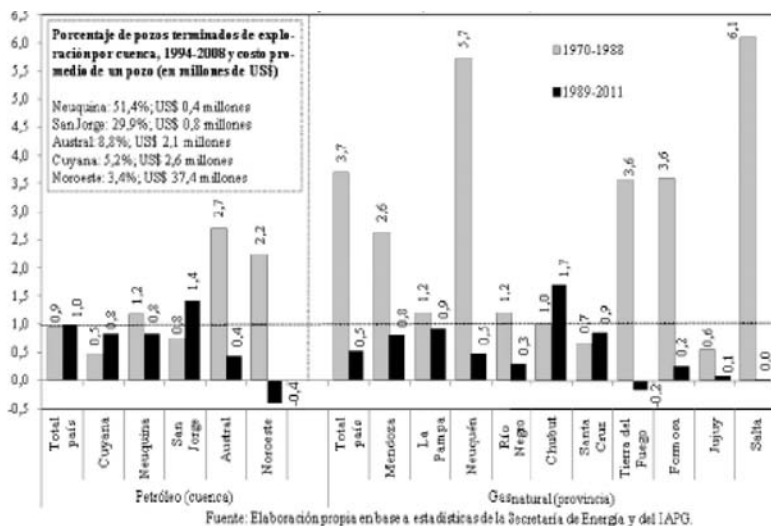
Evolución de las reservas de petróleo y gas natural en función de las incorporaciones en campos descubiertos antes y después de 1990, 1990-2004 (en millones de m<sup>3</sup>)



antes de las reformas. Las columnas blancas las reservas incorporadas en pozos existentes antes de las reformas y las columnas gris oscuro muestran las reservas incorporadas en áreas nuevas. Se observa que, principalmente, las reservas que se incorporan son de campos preexistentes. Las inversiones en el sector tendieron a concentrarse en los campos ya conocidos y esto limitó la expansión de la frontera hidrocarbúfera.

De alguna manera, esto también se ve cuando se analiza la tasa de reposición de reservas (**gráfico 3**), es decir, cuánto de lo que se extrae se repone. Los recursos hidrocarbúferos son escasos y no renovables. Si uno extrae y no repone, en algún momento se agota. En esta tasa de reposición, cuando el valor es 1, quiere decir que repone lo mismo que extrae; cuando es menor a 1, extrae más de lo que repone, y si es mayor a 1 extrae menos de lo que repone. La columna gris es el promedio del período 1970-1988, y la columna negra corresponde al período 1989-2011, que podríamos caracterizar como privatista. Cuando se analiza el total del país en el sector petrolífero por cuencas, la tasa de reposición entre el período previo al modelo privatista y el período del modelo privatista es semejante: 0,9 y 1 respectivamente, pero cuando se desagrega por cuencas lo que se observa es que en el período de

**Gráfico 3.** Evolución de la tasa de reposición de reservas de petróleo y gas natural, 1970, 1988 y 1989-2011 (en coeficiente)



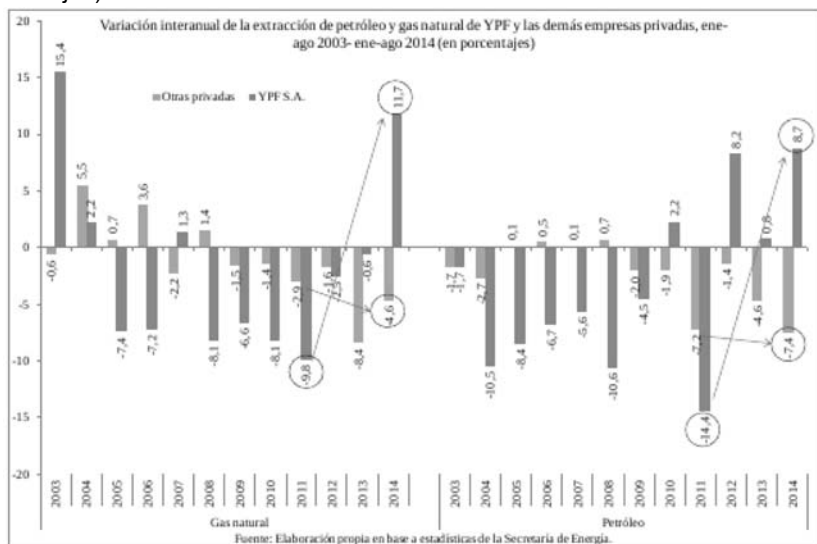
regulación estatal anterior a 1989 la evolución de las reservas es más homogénea, en la medida en que tanto en la cuenca austral como en Neuquén y en el noroeste las tasas de reposición fueron superiores a 1. En el modelo privatista la inversión se concentró solamente en la cuenca San Jorge, principalmente Cerro Dragón y todas las demás cuencas del país tuvieron una reposición muy inferior.

Cuando uno analiza lo que sucedió en gas natural, en la columna gris previa a las reformas el desarrollo de las cuencas también era más homogéneo. En la mayoría da por encima de 1, mientras que en el período posterior a las reformas solamente Chubut tiene una tasa de reposición superior a 1. En general en el período previo la tasa de reposición promedio era alrededor de 4 y en el período privatista había bajado a 0,5. Se consumió la mitad de las reservas que existían. Lo que esto genera es que, en la medida en que se sigue extrayendo de las reservas existentes hace un buen número de años, en algún momento la productividad empieza a caer. Eso es lo que empieza a suceder desde 1999, que es el año en el que empieza a caer la productividad de los yacimientos de petróleo. La caída en la producción de gas comienza en 2005.

En el **gráfico 4** analizamos lo que sucedió en esta última década, comparando el período enero-agosto de cada año con el período enero-



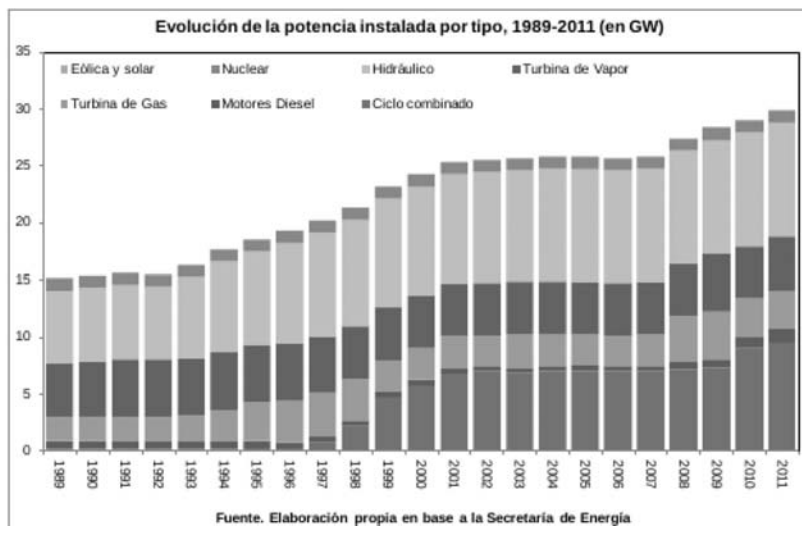
**Gráfico 4.** Variación interanual de la extracción de petróleo y gas natural de YPF y las demás empresas privadas, ene-ago 2003/ene-ago 2014 (en porcentajes)



agosto del año anterior, porque quiero marcar una diferencia desde 2011 hasta hoy. Puede verse que YPF, en gas natural, pudo revertir la caída a partir de la expropiación y el marco regulatorio del decreto 1.277 y hoy la producción está creciendo al 12%. También se da un crecimiento de la producción de petróleo de YPF a partir de 2012.

Lo que este gráfico permite ver es que, pese a que YPF pudo revertir la caída, el sector privado todavía tiene tasas negativas de crecimiento en el período 2013. Se suponía que las reformas en el sector de los años noventa iban a traer un incremento de las inversiones, pero hacia mitad de la década ya estaban cayendo porque se limitaban a los yacimientos ya existentes, generando una fuerte maduración de los pozos de producción. La curva empieza a ser decreciente a finales de los noventa en petróleo y en gas natural, desde principios de los 2000. Esto es revertido a partir de la expropiación de YPF, primero en petróleo y a partir de este año en gas, pero el sector privado no logró retomar la tendencia decreciente de la curva.

El **gráfico 5** muestra que la ruptura del sistema energético hizo que las empresas privadas que invirtieron en la expansión de la potencia instalada para generar electricidad lo hicieran a partir de los hidrocarburos, con ciclos combinados o con turbinas de gas, o posteriormente con motores diesel, en un contexto de reducción de la producción de hidro-

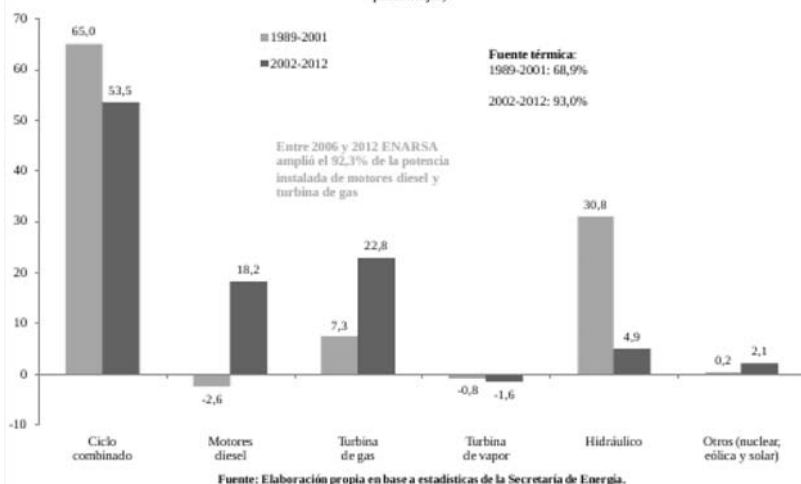
**Gráfico 5.** Evolución de la potencia instalada por tipo, 1989-2011 (en GW)

carburos. El análisis de la contribución al crecimiento de la potencia instalada para la generación eléctrica por tipo de fuente entre 1989 y 2001 y entre 2002 y 2012, muestra que en el primer período las fuentes térmicas aportaron cerca del 70% de la potencia instalada y en el período posterior este valor se eleva al 93%, con el agravante de que en estos últimos años, entre 2006 y 2012, ENARSA aportó cerca del 90% de la potencia instalada con motores diesel y turbinas de gas. En este contexto en el que nos estamos quedando sin hidrocarburos, se potenció más la generación de electricidad a partir de fuentes térmicas fósiles que consolidan aún más la dependencia. De ahí la necesidad, como se comentaba en la mesa anterior, de ir hacia un sistema de fuentes renovables que permita reducir el fuerte peso que tienen los componentes fósiles en la matriz eléctrica.

En términos de eficiencia (**gráfico 6**), vean cómo los motores diesel, que son los que generan menos energía por unidad de producto, habían disminuido su participación en los años noventa y en los últimos años, con ENARSA a la cabeza, volvió a instalarse este tipo de fuentes térmicas, lo cual genera un muy fuerte incremento del uso de combustibles fósiles. Si se toma el incremento de las importaciones energéticas en el período 2002 y 2013, entre el gas-oil y el fuel-oil suman cerca de 4.500 millones de dólares.

Tenemos entonces una producción de hidrocarburos en descenso pero se consolida la generación de energía eléctrica a partir de fuentes fósiles, con el agravante de que, si bien es un dato positivo en sí, se ha

**Gráfico 6.** Contribución al crecimiento de la potencia instalada de la generación eléctrica por fuente, 1989-2012 (en porcentajes)



expandido la red eléctrica y la de gas. Son más los hogares que tienen conexión de gas por red (**cuadro 2**), lo que genera una presión mayor sobre estos hidrocarburos en un contexto de fuerte caída.

Cuando miramos los censos, al observar la cantidad de viviendas con instalación de gas, el crecimiento es superior al 25%. Hay una caída de la oferta y un incremento de la demanda en un contexto de fuerte crecimiento del PIB en esos años. Esto genera un problema que se conoce como restricción externa, que no se limita al sector energético (**cuadro 3**).

**Cuadro 2.** Población en viviendas particulares con disponibilidad de gas en red. Total del país. Censos de 2001 y 2010.

2001		2010			Diferencia en puntos porcentuales	Variación inter-censal 2001-2010		
Población en viviendas particulares		Población en viviendas particulares						
Total	Con disponibilidad de gas de red %	Total	Con disponibilidad de gas de red %	%				
Total País	35.923.907	16.675.651	46,4	39.672.520	20.300.572	51,2	4,7	21,7%

Fuente: Elaboración propia sobre información del INDEC

### Cuadro 3. ¿Qué sucedió luego de la eliminación del carácter regulador del Estado y con la planificación del “mercado”?

- ✓ Reducción de las inversiones en exploración (principalmente de gas natural);
- ✓ Fuerte caída de reservas y producción de gas natural por la maduración de los yacimientos;
- ✓ Nula ampliación de la capacidad instalada de las refinерías;
- ✓ Se amplió la potencia instalada en generación de electricidad en base a gas natural (y en segundo lugar, gas oil);
- ✓ **Resultado:** mayor dependencia de la matriz energética sobre estos combustibles en un contexto de importante escasez.

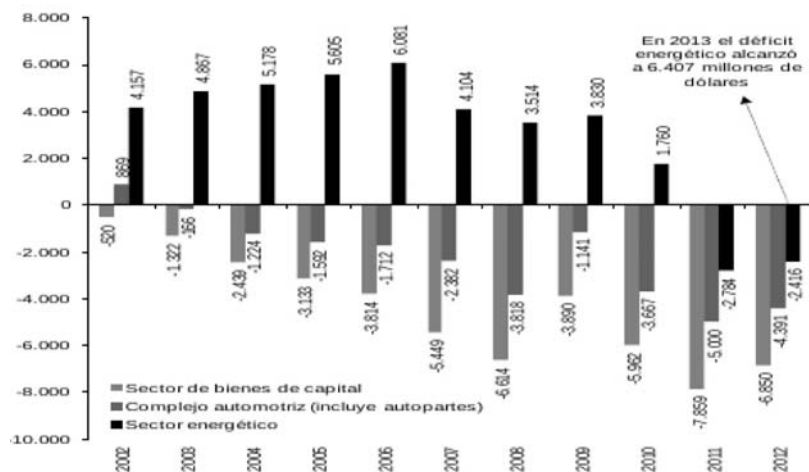
Consumo primario de energía, 1988, 2002 y 2011 (en porcentajes)

	1988	2002	2011	Diferencia (2011-2002)
Gas natural	40,1	47,4	52,2	12,1
Petróleo	46,6	39,7	33,2	-13,4
Energía hidráulica	3,5	6,1	4,2	0,7
Nuclear	3,6	2,7	3,5	-0,1
Otros primarios	6,2	4,0	6,9	0,7
Total	100,0	100,0	100,0	0,0

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Secretaría de Energía.

Si analizamos el sector de bienes de capital (**gráfico 7**), el complejo automotriz y el sector energético, vemos que en el período 2002-2012 los dos primeros tienen déficits estructurales crecientes: hacia 2012 el

**Gráfico 7.** Saldo comercial en el sector de bienes de capital, el complejo automotriz y el sector energético. 2002-2012 (millones de dólares)



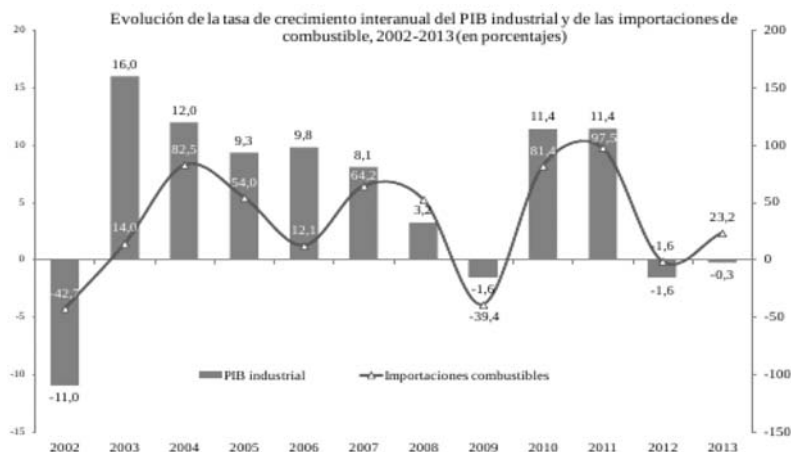
Fuente: elaboración propia sobre Comrade e INDEC. Consultar metodología de bienes de capital en Schorr y Castells (2012) y del sector automotriz en Castells y Manzanelli (2013).

déficit en el sector de bienes de capital llega a 7.000 millones de dólares y en el sector automotriz a 4.500 millones de dólares. En este gráfico se puede ver que entre 2006 y 2013 hay un cambio muy fuerte en la tendencia del sector energético. En 2006 el sector aportaba 6.000 millones en divisas, en la medida en que se exportaba más de lo que se importaba y en 2013 pasó a perder 6.000 millones de dólares. Esto da una diferencia en muy pocos años de 12.000 millones de dólares, que representa un fuerte problema de escasez de dólares.

¿Cuál es el problema estructural que tenemos? El análisis del período 2002-2011 muestra una correspondencia muy fuerte entre la aceleración del crecimiento del producto bruto industrial y el crecimiento de las importaciones de combustibles (**gráfico 8**). Lo que se ve es que cuando crece el PIB industrial crecen las importaciones de combustibles, y si se desacelera el crecimiento del PIB también caen las importaciones. Eso se verifica en 2009 con una caída y en 2011 con un repunte. Pero en 2012 y 2013, pese a la caída del crecimiento, las importaciones de combustible crecen y esto tiene que ver con los problemas estructurales del sector energético de hidrocarburos, que pese a que YPF está revirtiendo la caída de su producción, el sector sigue teniendo déficit de producción. Esto hace que aun cuando el producto bruto industrial crezca menos o incluso caiga, se necesita importar más combustibles para sostener la actividad económica (**cuadro 4**).

En síntesis, la encrucijada actual es que hay una caída de la producción de hidrocarburos y de reservas que coincide con un aumento muy

**Gráfico 8.** Evolución de la tasa de crecimiento interanual del PIB industrial y de las importaciones de combustible, 2002-2013 (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia sobre INDEC

**Cuadro 4.** Evolución de las importaciones de los principales combustibles, 2002, 2006 y 2013 (en millones de dólares y porcentajes)

	2002	2006	2013	2006-2013
Gas oil	80	294	4.033	3.739
Fuel oil	0	327	411	84
Gas natural licuado	0	0	3.590	3.590
Gas natural gaseoso	3	243	1.433	1.189
Total combustibles seleccionados	83	864	9.467	8.602
Total "Combustibles y lubricantes" Argentina	482	1.732	11.415	9.683
Saldo balanza energética	4.157	6.081	-6.163	-12.244
Total importaciones de la Argentina	8.990	34.154	74.002	39.848
Participación de productos seleccionados en el total de importaciones de "Combustibles y lubricantes" (%)	17,2	49,9	82,9	33,0
Participación de "Combustibles y lubricantes" en el total de importaciones del país (%)	5,4	5,1	15,4	10,4

Fuente: elaboración propia sobre estadísticas de la Secretaría de Energía

fuerte del consumo energético tanto durante una etapa de crecimiento fuerte, como 2002-2011, fomentado por la demanda de energía de los sectores que se van incorporando a las redes, en una consolidación de un parque de generación eléctrica basado sobre energías fósiles. Ambas tendencias implican un aumento aún mayor de las importaciones que presiona sobre la escasez de divisas, potenciando la restricción externa. Esto plantea para los próximos años un límite muy fuerte en el crecimiento. La economía argentina, a partir de la desindustrialización de los últimos treinta años, tiene un esquema industrial poco integrado o que tiene que desarrollarse más. Cuando crece la producción, esto demanda muchas divisas, no sólo para importar bienes de capital sino para importar energía. En la medida en que no contamos con estas divisas, hay una especie de *trade-off* entre crecimiento y estancamiento, porque si el gobierno aplica políticas de estímulo a la demanda para generar el crecimiento, hay una contracción fuerte por el lado de las divisas, con lo cual se enfrenta un problema estructural que en tanto no se resuelva, entraremos en una etapa de crecimiento más moderado en los próximos años.

Termino aquí, pero si quedó algo para desarrollar lo hacemos luego. Muchas gracias.

Juan Carlos Amigo: Gracias, Mariano. Ahora escuchamos a Eduardo.

## Por un puñado de dólares: un ejercicio de prospectiva

*Eduardo Bobillo*

Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Posgrado en Dirección Estratégica y Planeamiento Empresarial en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Consultor en Energía. Ha ocupado diferentes cargos en empresas energéticas, como Metrogas e YPF y en la Secretaría de Energía de la Nación. Miembro del Instituto Argentino del Petróleo y el Gas y coordinador general del área Energía del Foro Estratégico para el Desarrollo Nacional

Lo que voy a presentar aquí es un ejercicio de prospectiva, hecho con un modelo que vengo utilizando hace unos cuantos años, que permite proyectar el balance energético nacional y obtener de allí una serie de conclusiones, sobre todo económicas. Como ven por el título, el enfoque es más bien minimalista. Ahora lo voy a tratar de justificar.

En todo modelo lo más importante son los supuestos básicos con que se hacen las proyecciones. En el escenario base, la proyección con la que estamos trabajando tiene una premisa, que es la tendencia intencional hacia un sesgo positivo (**cuadro 5**).

Estamos asumiendo un crecimiento económico de un 3,5% anual, que no es ni mucho ni poco, sino moderadamente optimista. En el último decenio hemos crecido a un promedio del 5,7% anual, pero también hemos tenido decenios muy malos. Respecto del consumo final de energía, estamos suponiendo que hay un crecimiento de la eficiencia energética superior al 18% entre 2005 y 2025. Un 18% en veinte años es una meta ambiciosa, que no es la que se propone el plan estratégico brasileño, por ejemplo cuando hay un aumento de la eficiencia se

### **Cuadro 5.** Ejercicio prospectivo 2015/2025. Escenario base.

- Crecimiento económico: 3,5 % anual
- Consumo final de energía: eficiencia creciente con paulatina disminución de la intensidad energética (18% entre 2005 y 2025) y creciente participación de electricidad y biocombustibles
- Producción de hidrocarburos convencionales: extracción de la totalidad de las reservas probadas y probables registradas al 31/12/12
- Producción de hidrocarburos no convencionales: excluida del escenario base
- Incorporación de potencia eléctrica: 18.000 MW, incluyendo 1.900 MW de nuclear, 3.300 MW de eólica y 9.700 MW de hidroelectricidad. Con lo cual la generación con hidrocarburos se reduce del 65% en 2013 a 48% en 2015
- Precios de importación y exportación: los vigentes en 2013

produce un efecto rebote, porque se abarata la energía para los usuarios y vuelve a aumentar la demanda, de manera que no es sencillo incrementar la eficiencia.

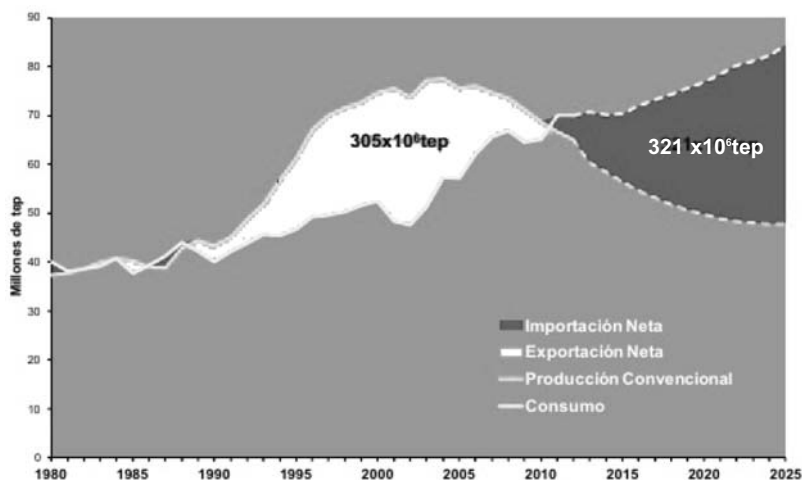
Respecto de la producción de hidrocarburos convencionales, hay un supuesto de aumento que implica que de aquí a 2025 se extraiga la totalidad de las reservas que hoy están probadas o son probables. La catalogación de las reservas como probadas o probables se basa sobre la probabilidad de extraerlas. La probabilidad de extraer las reservas probadas más las reservas probables es, por definición, del 50%. Este es un supuesto fuertemente optimista, porque estamos suponiendo algo que tiene un 50% de probabilidad.

En este escenario base no estoy considerando la producción de energías no convencionales. Después vamos a ver por qué, pero la idea es que vean el agujero que esto deja. En cuanto a la incorporación de potencia eléctrica, que es el principal cambio que se considera en este modelo, el panorama es bastante optimista. Se prevé un aumento de 18.000 MW, que representa un aumento del 50% respecto de lo que tenemos ahora y se compone por 1.900 MW de fuente nuclear, 3.300 de eólica y 9.700 de hidroelectricidad, que son supuestos optimistas especialmente en vista del parque de represas que hoy tenemos. Si todo esto fuera posible se reduciría la participación de los hidrocarburos, que es actualmente de un 65% y bajaría a un 48% en 2025. Por último, los precios de importación y exportación con que están hechos los cálculos económicos son los que hubo en promedio en 2013, que no fue un año especialmente caro y es lo que podríamos esperar para los próximos años.

El resultado es el que vemos en el **gráfico 9**. Este gráfico me gusta, porque es una forma de explicar muy claramente lo que nos pasó hasta hoy. La curva superior es la que muestra la producción de hidrocarburos hasta 2013. El resto, en línea de puntos, es la proyección que da el modelo. La curva inferior es la de consumo de hidrocarburos. Como ven, la producción de hidrocarburos ha tenido un crecimiento muy importante en la primera parte de este ciclo y luego ha comenzado a declinar. Esta subida tiene su explicación en la incorporación a la producción del yacimiento de Loma de la Lata, que YPF empieza a explotar en los años setenta. En su momento fue el mayor yacimiento de gas en el mundo, que duplicó nuestras reservas de gas y cambió totalmente el panorama energético argentino.

Cuando se incorpora Loma de la Lata empieza lo que se llamó “la revolución del gas”. Se comienza a reemplazar los hidrocarburos líquidos por el gas, tanto en los usos industriales como en los automóviles, y a la vez se paraliza la construcción de centrales nucleares e hidroeléc-



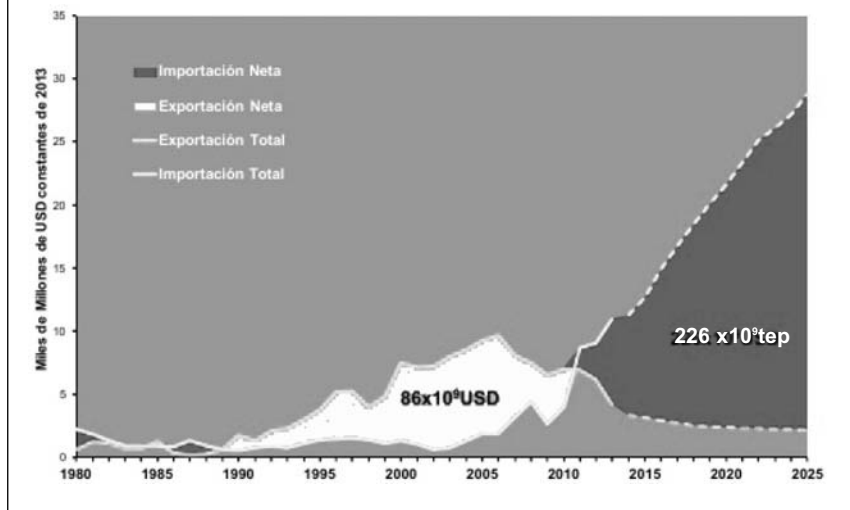
**Gráfico 9.** El desafío energético: balance de hidrocarburos

tricas. Se construyen, en cambio, centrales eléctricas alimentadas por gas. Las industrias llegan a una sustitución casi total del consumo de hidrocarburos líquidos por gas natural, hasta el punto de que hoy eso es un problema porque necesitan adaptar sus instalaciones para el uso de otros combustibles cuando les cortan el gas.

Esto libera una cantidad de hidrocarburos líquidos, que empiezan a ser exportados. La superficie blanca es la diferencia entre consumo y producción, que, como ven, es un enorme volumen de exportación que se prolonga hasta 2010. Esto representa un volumen de 305 millones de toneladas de petróleo, que es lo que incorporó Loma de la Lata en reservas. Es como si hubiéramos exportado entero Loma de la Lata. Nos sacamos la grande y nos la gastamos en veinte años.

Si no hubiera producción no convencional que ayudara, esto es lo que estaría pasando. Aun profundizando la eficiencia en el consumo y con una hipótesis moderada de crecimiento, llegaríamos a un déficit de 321 millones de toneladas de petróleo en diez años, es decir más de lo que exportamos en todo este período. Este es el hueco que tendría que llenar la producción no convencional (el *shale* y otros medios) para que en diez años se recupere todo Loma de la Lata.

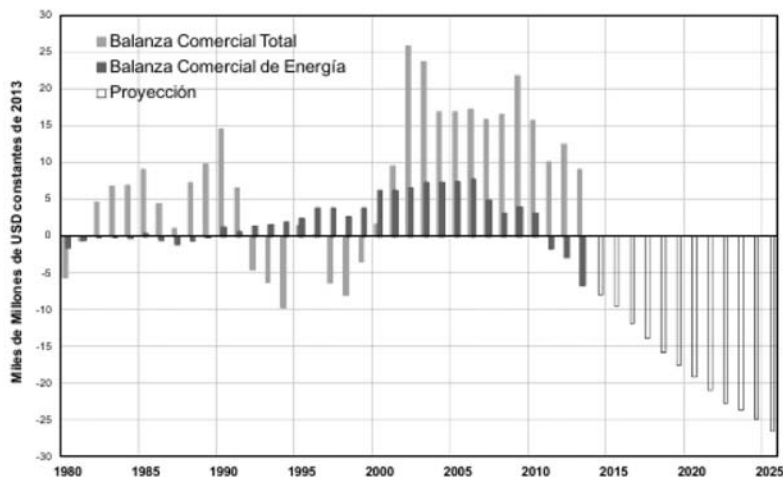
Si eso es preocupante en términos físicos de la producción de gas y petróleo, en términos económicos lo es más, porque toda esa masa blanca que vimos, que representaba 305 millones de toneladas de petróleo, representó 86.000 millones de dólares, mientras que la superficie roja, de 321 millones de toneladas, representaría, a los precios de

**Gráfico 10.** El desafío económico resultante: balance de energía

2013, 226.000 millones de dólares, y esto por varios motivos: primero, porque el ingreso por exportar siempre es más bajo que el costo por importar (**gráfico 10**). Cuando uno importa, tiene que pagar el flete desde el hemisferio norte hasta acá y cuando exporta, le pagan la diferencia entre el precio que tiene en el hemisferio norte y el costo del flete desde aquí. La Argentina no solo está lejos del hemisferio norte sino que tiene puertos con aguas muy poco profundas, con lo cual no se pueden usar barcos grandes y esto encarece el flete. Tiene que usar barcos menores, que van desde el puerto al barco más grande, lo cual encarece más las importaciones.

De por sí hay una diferencia entre importar y exportar, pero además de eso, las exportaciones que se hicieron en este período fueron con un precio del crudo de alrededor de 40 dólares de hoy por barril, y el valor de 2013 llega a casi 100. Por eso el precio medio es dos veces y media más del que tenía cuando exportamos eso alegremente. Esta es la principal explicación de lo que nos está pasando en este momento.

Esto no es un tema económico menor, como antes explicaba Mariano. En el **gráfico 11** las líneas gris claro muestran el saldo de la balanza comercial total argentina y las negras, el saldo de la balanza comercial del sector energético, compuesta principalmente por el flujo de hidrocarburos más algunos otros productos que se importan o exportan. Como se puede ver, y también mostraba Mariano, hay un período en el cual la exportación de energía aporta un monto importante a la exportación total.

**Gráfico 11.** El desafío económico resultante: balanza comercial

Lo que con este modelo estamos proyectando, que son supuestos optimistas, sin considerar el desarrollo de otras fuentes, es que el saldo negativo sería muy difícil de compensar, más allá de toda la soja o de otros *commodities* que podamos exportar en el futuro. Este era el panorama que enfrentábamos hace cinco años antes de que el Departamento de Energía de los Estados Unidos nos contara que teníamos enormes reservas de petróleo, que nos ponen en el segundo o tercer lugar en el mundo, pero es la situación que tenemos que enfrentar con los recursos que tengamos.

Por suerte, tenemos recursos. Hay unas cuantas soluciones posibles (**gráfico 12**). La primera, seguramente, es el desarrollo de los recursos no convencionales, pero sabemos que eso va a llevar tiempo y además requiere una inversión importante. Otra solución es el mayor desarrollo de fuentes alternativas (hidroeléctricas, nucleares, eólicas, solares), pero eso requiere también tiempo e inversión. También podemos hacer otros cambios estructurales para reducir el consumo (por ejemplo, la fabricación de autos eléctricos, el desarrollo de redes de transporte público alimentadas eléctricamente, casas sustentables eléctricamente). Hay muchas cosas que se pueden hacer, pero requieren mucho tiempo y mucho dinero.

Lo que este ejercicio se propone es buscar algunos ejemplos que requieran poco tiempo y poco dinero, y cuando digo “dinero” estoy hablando específicamente de dólares, porque no podemos imprimir dólares.

**Gráfico 12. Las posibles soluciones**

- Explotar los abundantes recursos no convencionales (Shale, Tight sands)



- Mayor desarrollo de fuentes de energía alternativas



- Cambios estructurales y avances tecnológicos que reduzcan aún más el consumo



- En este ejercicio buscamos ejemplos que requieran menos tiempo y menos dinero



Voy a mostrar tres ejemplos sencillos. El primero se refiere a compartir el auto (**gráfico 13**). El poster de la izquierda es de la época de la Segunda Guerra Mundial en Estados Unidos: “Si vas solo en el auto, vas con Hitler”. No sólo había posters, sino toda una presión para que esto se hiciera, y de hecho fue una campaña exitosa. Ahora mismo Estados Unidos tiene un 10% de *car sharing* o *car pooling*. En los años ochenta se había llegado a un 20%. Cada vez que hay una crisis petro-

**Gráfico 13. Ejemplo 1: compartir el auto**



En EEUU el “car-sharing” o “car-pooling” fue impulsado durante la Segunda Guerra Mundial y las crisis petroleras.

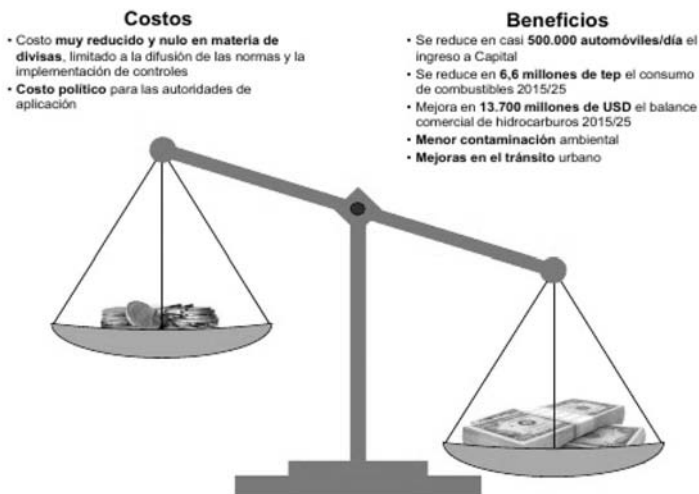
Hoy 10% de los automovilistas de EEUU comparte su auto con otras personas. En los 80' se había llegado a un 20%.



Por la Avda. Gral. Paz y las autopistas que ingresan a Buenos Aires transita cerca de 1 millón de autos/día, con una ocupación estimada en 1,3 personas/auto.

Este ejercicio supone reducir un 50% el ingreso de automóviles a partir del 2015, duplicando esa ocupación, lo cual podría obtenerse:

- con adecuada **comunicación**,
- **promoviendo** mayor ocupación con peaje diferencial, carriles exclusivos, etc.
- **o prohibiendo** el ingreso a esas autopistas con menos de 2 ocupantes por automóvil

**Gráfico 14.** Ejemplo 1: compartir el auto

lera esto vuelve a aparecer. Hay redes y sitios de Internet para facilitar este aprovechamiento de los recursos.

En la Argentina, como saben todos los pobres que viven fuera de la Capital, por la General Paz y las autopistas ingresan un millón de autos por día, cuya ocupación promedio es de 1,3 personas por auto. Esto significa que casi todos van solos. El ejercicio que proponemos es reducir un 50% el número de automóviles, es decir que pasen a duplicar la ocupación y lleguen a tener 2,6 personas por auto. Esto se puede lograr mediante campañas de comunicación o medidas tales como impedir que los que vayan solos usen el carril rápido, o que tengan que pagar un peaje diferencial por hacerlo o directamente se les impida circular con un solo ocupante en horas de gran demanda, prohibición que rige en Estados Unidos.

Vamos a tratar de medir las consecuencias de eso usando el modelo y haciendo los cálculos a partir de estas variables (**gráfico 14**). ¿Cuánto sería el costo? Medido en dólares sería nulo, salvo que les paguemos a los que vayan acompañados en el auto. De hecho, esto podría hacerse con una reglamentación. Incluso podría hacerse ganando dinero, si se les cobra más peaje a los que no van acompañados. La desventaja es que esto tendría un costo político, pero los resultados pueden verse a la derecha. Si se reduce en 500.000 automóviles por día el ingreso a la Capital, se reduce el consumo de petróleo en 6,6 millones de toneladas entre 2015 y 2025, lo cual representa dejar de importar por un valor de 13.700 millones de dólares en el mismo período, además de

**Gráfico 15.** Ejemplo 2: apagar el piloto

Según un estudio conjunto de **UNSAM y ENARGAS**, los **pilotos** de calefones y termotanques consumen **0,5 m<sup>3</sup>/día de gas natural o licuado**, de modo que los **pilotos de los 10 millones de usuarios residenciales** de estos combustibles consumen aproximadamente **5 millones de m<sup>3</sup>/día de gas**, lo que equivale a un yacimiento importante, como Cañadón Alfa.



Existen **calefones de producción nacional con encendido electrónico automático**, pero su venta es escasa debido a su **mayor precio** y falta de interés por parte de los usuarios.

Este ejercicio supone conseguir que a partir del 2015 **los 300.000 calefones/año que se venden en el país tengan encendido automático**, lo cual podría obtenerse:

- subsidando exclusivamente su costo adicional (20 USD/calefón),
- con adecuada difusión y/o reglamentación.

repercutir en una menor contaminación ambiental y una mayor fluidez del tránsito. Por otro lado, si se hace *car pooling*, se va hasta el lugar de trabajo y esto significa usar la mitad de autos.

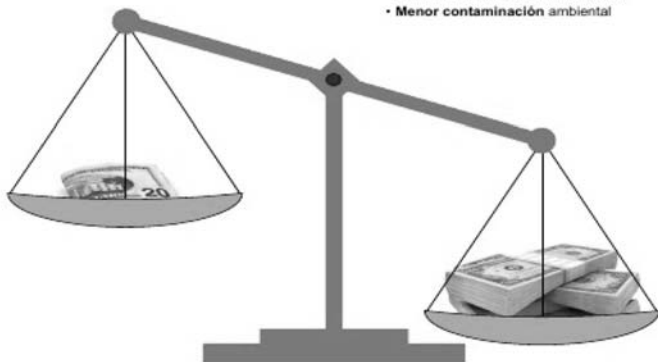
Otro ejemplo sencillo: apagar el piloto del calefón (**gráfico 15**). La mayor parte de los calefones instalados tienen un piloto que consume 0,5 m<sup>3</sup> de gas por día. Como hay 10 millones de usuarios residenciales, esto significa que se queman en los pilotos de los calefones 5 millones de m<sup>3</sup>/día, lo cual es similar al aporte de Cañadón Alto, que es un yacimiento importante.

Hay calefones que no tienen piloto, sino un encendido electrónico automático, vale decir que cuando se abre la canilla se enciende el calefón. Estos calefones son un poco más caros que los otros, pero la diferencia es de unos 20 dólares. En el ejercicio suponemos que si se reemplazan unos 300.000 calefones por año, en parte por los nuevos usuarios y en parte por la renovación de los existentes, estos calefones deberían estar equipados con encendido automático. Ello se podría lograr subsidiando la diferencia, o simplemente prohibiendo la fabricación de calefones con piloto.

Supongamos que lo hacemos mediante subsidio y pagamos 20 dólares por calefón. Eso representa unos 66 millones de dólares en moneda local, porque no estoy hablando de dólares sino del costo del subsidio. Puede haber un costo en la difusión para explicar la medida, pero no es considerable. Los beneficios son que en once años reemplazamos 3.300.000 calefones, reducimos en 3.600 millones de m<sup>3</sup> el

**Gráfico 16. Ejemplo 2: apagar el piloto**

- | <b>Costos</b>  | <b>Beneficios</b>   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nulo en materia de divisas</li> <li>• <b>66 millones de USD en moneda local</b> para subsidiar el mayor costo del encendido automático</li> <li>• <b>Costo de difusión</b> (también <b>moneda local</b>)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se <b>reemplazan 3.300.000 calefones</b> por equipos sin piloto</li> <li>• Se <b>reduce en 3.600 millones de m3</b> el consumo de gas 2015/25</li> <li>• <b>Mejora en 2.500 millones de USD</b> el balance comercial de hidrocarburos 2015/25</li> <li>• <b>Menor contaminación ambiental</b></li> </ul> |



consumo de gas, ahorramos 2.500 millones de dólares en la balanza comercial y reducimos la contaminación ambiental (**gráfico 16**). Como exgerente de Metrogas, les cuento que la mayor parte de los medidores no mide los pilotos. No debería contarlos, pero el usuario ni siquiera paga ese medio metro cúbico por día.

Otro ejemplo consiste en aprovechar la basura (**gráfico 17**). En las ciudades cada habitante genera 1,5 kg de basura por día, lo cual ge-

**Gráfico 17. Ejemplo 3: aprovechar la basura****APROVECHAMIENTO ENERGETICO DE RESIDUOS URBANOS**

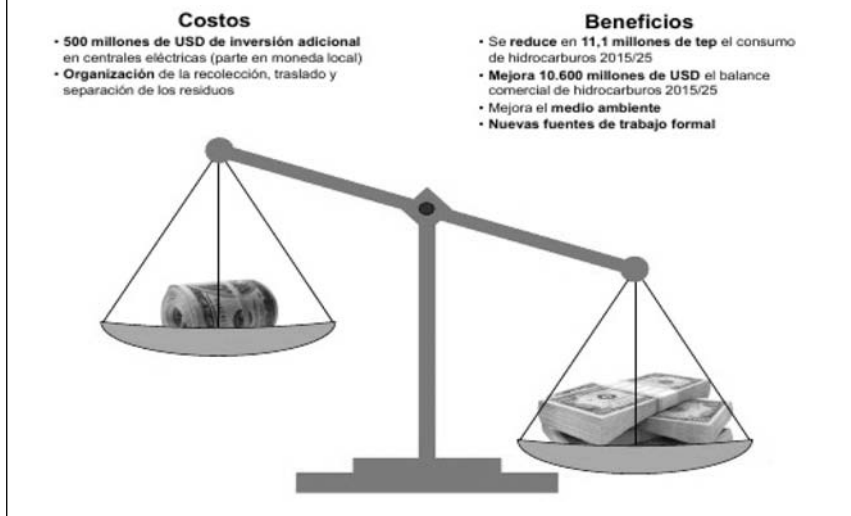
En las grandes ciudades de Argentina se genera **1,5 Kg de residuos por día y por persona**. Se trata de un **serio problema ambiental**, que se está procurando enfrentar reciclando y convirtiendo basurales a cielo abierto en rellenos sanitarios.

Con esos residuos las **35 ciudades con más de 100.000 habitantes** del país, podrían producir el **biogas** necesario para alimentar **centrales eléctricas** con una potencia total de **10.000 MW**

Este ejercicio supone el **aprovechamiento de sólo 10%** de esa capacidad **a partir del 2018**, con lo que se podría alimentar centrales eléctricas con **1.000 MW** de potencia total. Ello requeriría:

- una **inversión adicional de 500 MMUSD** (diferencia entre los 1.400 USD/KW que cuesta una central de este tipo y los 900 USD/KW que costarían centrales térmicas convencionales de igual potencia, cuya construcción se evitaría),

- la adecuada **organización** de la recolección, traslado y separación de residuos.

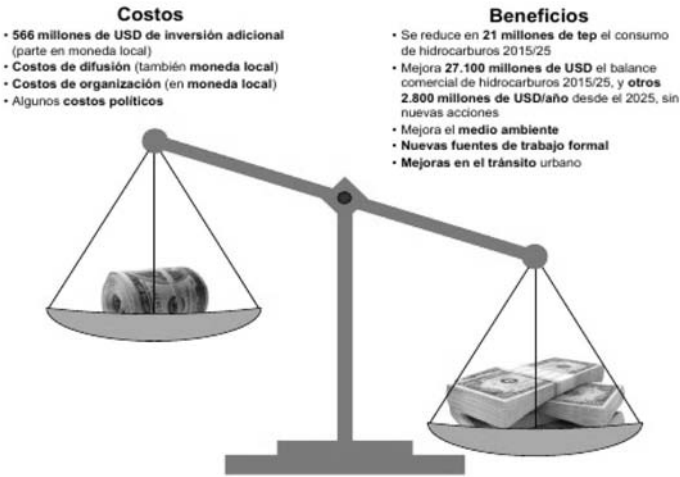
**Gráfico 18.** Ejemplo 3: aprovechar la basura

nera problemas muy serios, porque no hay dónde ponerla. Es un problema para los gobernadores e intendentes ver dónde ponen la basura, porque nadie quiere tenerla en su área. Si esos residuos se usaran para generar electricidad, cosa que es perfectamente posible, en cualquier ciudad de más de 100.000 habitantes se podría instalar una planta que genere electricidad a partir de los residuos. Hay 25 ciudades con más de 100.000 habitantes en el país y el total de energía obtenida por este mecanismo llega a 10.000 MW, y en nuestra suposición consideramos que se aprovecharía sólo en un 10% esta posibilidad.

Aquí sí se requiere una inversión, porque esta clase de central es más cara que las otras. Una central térmica convencional cuesta unos 900 dólares por megavatio y estas centrales cuestan 1.400 dólares por megavatio, es decir 500 más. Supongamos que ponemos 500 dólares más para cada una de estas centrales, y a esto hay que agregarle que habría que organizar la recolección, separando los residuos. Pero esto hay que hacerlo sí o sí, porque ya no hay dónde ponerlos, e impulsaría más el proceso.

El costo sería de 500 millones de dólares por las centrales y una suma no estimada para organizar la recolección y separación de los residuos. Los resultados serían un ahorro de 11,1 millones de toneladas de hidrocarburos, principalmente gas-oil y también gas natural en las centrales eléctricas, y mejora 10.600 millones de dólares la balanza comercial en el período 2015-2025. Además de eso mejoraría el medioambiente y hasta se crearían nuevas fuentes de trabajo formal, organizando la recolección y separación de manera adecuada (**gráfico 18**).



**Gráfico 19.** Sumando los tres ejemplos

Si sumamos los tres ejemplos (**gráfico 19**), como costo tenemos 566 millones de dólares, de los cuales hay una parte que no son verdaderas divisas, incluso en las centrales eléctricas, por lo cual la hipótesis de máxima es esa. Hay otros costos, como los de difusión y organización de tareas, que no son medibles en moneda extranjera y los costos políticos, que tampoco lo son. Los beneficios son la reducción de un equivalente de 21 millones de toneladas de petróleo y mejoramos en 27.100 millones de dólares la balanza comercial para el período 2015-2025. Son más o menos las reservas que tenemos ahora. Luego, cada año, sólo con esas cosas y sin hacer nada nuevo, tenemos 2.800 millones de ahorro de importaciones. Además sumamos el mejoramiento del medioambiente, la creación de trabajo formal y mayor fluidez en el tránsito, todo esto como resultado de la aplicación de estos tres ejemplos sencillos y tampoco son cosas que haya pensado yo, sino que se vienen aplicando, como en el caso de los calefones, donde hay un proyecto de la Universidad de San Martín con el ENARGAS. En el mundo hay 2.500 centrales eléctricas que funcionan quemando residuos. Hay países como Suecia que importan residuos, porque no le alcanzan los propios para todas las centrales eléctricas que tienen. Incluso en nuestro país el GENREN está orientado a la producción de energía eléctrica a partir de residuos. Hace poco se inauguró una central en Campo de Mayo. Es algo perfectamente factible. Ni hablar de los autos compartidos, que es algo relativamente sencillo de lograr.

Entonces, la pregunta es: ¿por qué no estamos rodeados de proyectos como estos, que no hace falta que uno sea un genio para desarro-

llarlos, que se hacen en un montón de lugares y que tienen semejantes réditos? Díganme qué negocio brinda una ganancia de más de 27.000 millones de dólares en diez años con una inversión de 566 millones.

Creo que convendría reflexionar un poco acerca de lo que haría falta (**gráfico 20**) para que florezcan estos proyectos. Una vez tuve que tomar un avión en el Chaco en medio de una tormenta terrible, con relámpagos y truenos. Estaba cerca el piloto y le hice un comentario. Me contestó que no me preocupara, porque íbamos a volar por encima de la tormenta. Otro pasajero le dijo: "Sí, pero para llegar arriba tenemos que pasar por acá abajo". Tenía razón, porque tuvimos un baile terrible en ese vuelo... Podemos solucionar todos los problemas de largo plazo, pero antes tenemos que pasar por el corto plazo, que tiene serias turbulencias y este tipo de cosas son las que nos pueden ayudar a superar ese corto plazo.

Es importante entonces que nos preguntemos qué hace falta. Hago este humilde aporte: primero hace falta una visión abarcativa, que mida costos y beneficios y que trate de que los beneficios vayan a parar al mismo bolsillo de donde provengan los costos, porque si van a parar a lugares diferentes no hay química que lo compense. Luego hay que hacer foco en las divisas, que como dicen muchos economistas, es la restricción que el país viene enfrentando desde hace tiempo. Según se haga la inversión, puede implicar un costo de divisas mayor o menor, y ese es un asunto que tiene que medirse con mucho cuidado.

También hay que tener en cuenta los tiempos de erogación. Puede

### Gráfico 20. ¿Qué hace falta?

- Una **visión abarcativa** que pueda **compensar los costos y beneficios** directos e indirectos de las acciones. Si los bolsillos son distintos, las acciones no se concretarán aunque el balance sea positivo.
- Hacer **foco en las divisas** involucradas. La misma inversión puede implicar erogaciones muy diferentes de divisas, según su origen, el contenido de insumos importados, la forma de financiación, etc.
- Tomar en cuenta los **tiempos de erogación** de las divisas. Importar hoy algo que nos evitará importaciones a más largo plazo, puede empeorar el problema.
- Analizar el **ciclo de vida completo** de los elementos que se prevé utilizar para ahorrar energía. Si su elaboración requiere más energía que la que puede ahorrar en muchos años, el problema se agravará en el corto plazo.
- Dejar claro que este no es "un problema del Gobierno", sino de todos. Hay que **crear conciencia** de las dificultades en la población, y dar **señales de precio** consistentes.
- Si resulta necesario subsidiar, es mejor **subsidiar el ahorro** que el consumo de energía.

haber algo conveniente a largo plazo, pero si ahora requiere una inversión en divisas muy fuerte, voy a tener muchas más turbulencias en el corto plazo. Asimismo hay que analizar el ciclo de vida completo de lo que estamos haciendo. Uno de los ejemplos que quería tomar es el de la ventana de doble vidrio, que en otros climas puede ser distinto, pero con el clima que tenemos en la Argentina hay un gasto de energía muy grande para fabricarla como para compensar lo que luego se ahorra. Primero se gasta y después se ahorra, con lo cual tenemos turbulencia.

Me parece clave dejar claro que este no es un problema de un gobierno, ni de este ni del que viene, sino un problema de todos. Todos deberíamos aportar soluciones y para eso hay que dar señales de precios. Estamos todos educados en que lo que no cuesta no vale, y por lo tanto no vemos la energía como algo valioso y no lo cuidamos. Creo que hay que dar señales de precios para que se cuide la energía.

Por último, creo que si hay que subsidiar algo, es mejor subsidiar el ahorro que el consumo. No me opongo a una política de subsidios, pero creo que hay que focalizarla en subsidiar al que ahorra, o a la fabricación de los calefones que tienen encendido automático, como decía antes, porque reducen el consumo de energía. Si no, trasladamos a la población el costo del consumo energético de los que la usan en abundancia. Esto es todo. Muchas gracias.

Juan Carlos Amigo: Gracias, Eduardo. Nicolás, te toca el cierre de nuestra Jornada.





Einstein, Edison y Franklin

*Nicolás Gadano*

Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires, magister en Economía por la Universidad Torcuato Di Tella, investigador del CIPPEC (Centro de Investigación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) y asesor de YPF

Muchas gracias por la invitación y por el cierre. Voy a tratar, en la medida de lo posible, de no repetir cosas que ya se dijeron.

Como expresaba Mariano, en materia de energía la Argentina, para bien o para mal, depende mucho de los hidrocarburos, centralmente del petróleo y el gas. Haremos esfuerzos de diversificación o de ahorro energético como los que mencionaba Eduardo, pero dependemos mucho de los hidrocarburos y eso significa que la política energética argentina, la planificación energética, depende y dependerá, en un plazo relevante y hacia adelante, de la política de hidrocarburos, y hoy, mientras estamos acá, no es un día común para la política de hidrocarburos. La Cámara de Diputados está sesionando, y en algunas horas más, tal vez no hoy sino mañana, va a aprobar una nueva Ley de Hidrocarburos. El Congreso nacional, con legisladores elegidos en elecciones libres, sin restricciones ni proscripciones, nunca en la historia argentina aprobó una ley de hidrocarburos. Entonces, esta ley de hidrocarburos -y yo quiero enfocarme en eso- tiene una serie de definiciones importantes respecto de un par de puntos que considero claves dentro de la historia de la industria de los hidrocarburos, que ya tiene cien años y que nunca pudieron ser resueltos de una manera estable y duradera.

Escribí un libro sobre YPF y la historia de los hidrocarburos, que publiqué hace siete años y en el primer párrafo de la introducción mencionaba estas dos grandes preguntas que la Argentina no había podido resolver. La primera era de quién son los hidrocarburos y la segunda es quién tiene que explotarlos. Son dos preguntas que, naturalmente, luego generan consecuencias muy importantes en términos de la apropiación de la renta de los hidrocarburos y de la organización sectorial.

En relación con la primera pregunta, las oscilaciones, las idas y venidas, han sido en torno del dominio nacional y el dominio provincial. Ustedes saben que en los Estados Unidos, en toda esta revolución del *shale* el dueño del suelo es el mismo que el del subsuelo, pero para nosotros no es así: el dueño del subsuelo es el Estado. ¿Pero qué Estado? A lo largo de más de cien años de la historia de nuestra industria, la Argentina osciló entre el dominio nacional y el dominio provincial, y lo hizo entre los extremos. Arrancamos en el siglo XIX con el Código Minero, que no preveía nada en particular para la industria de los hidro-

carburos y así se empezó a desarrollar la industria del petróleo y el gas en la Argentina. De acuerdo con la localización de los yacimientos, las provincias, en sus correspondientes jurisdicciones, eran dueñas de los hidrocarburos. En la medida en que empieza a crecer YPF, en la década de 1920, los hidrocarburos no eran una mercancía como cualquier otra y se iban a convertir en algo estratégico desde el punto de vista geopolítico y económico. El Gobierno nacional empieza a pujar con las provincias: tengan en cuenta que en aquellos años las dos principales provincias petroleras, que son Chubut y Neuquén, no eran provincias sino territorios nacionales, pero Salta y Mendoza reclamaban el ejercicio del Código Minero. Hay una enorme disputa por la nacionalización de YPF entre los gobiernos radicales de Yrigoyen y Alvear y el gobierno de Salta; un proyecto de ley que no llega al Congreso, también en la década de los veinte, y ya cuando es derrocado Yrigoyen se sanciona una ley petrolera, pero el radicalismo no estaba en el Congreso y esta ley consolida el dominio provincial. Las provincias pasan a ser autoridad concedente y receptoras de las regalías que paga la producción de petróleo.

Esa secuencia avanza y se va transformando en un camino hacia la nacionalización de los recursos, que tiene su pico máximo con la Constitución peronista de 1949, que en el artículo 40 declara la propiedad inalienable e imprescriptible del Estado nacional de los recursos del subsuelo. Pasamos del escenario nacional al escenario provincial en términos del dominio. La propiedad nacional sufre un golpe con la anulación de la Constitución de 1949 por la autodenominada Revolución Libertadora, pero en 1958 viene otra ley de hidrocarburos, que tampoco se sanciona con la representación de todas las fuerzas políticas, porque el peronismo estaba proscripto. Allí se declara nuevamente la nacionalización del dominio y se le da al Estado nacional el control sobre los hidrocarburos, con la distribución de las regalías a las provincias productoras. Es un reclamo histórico de las provincias para retener la renta de los hidrocarburos.

El concepto de propiedad nacional se mantiene en la ley 17.319, que hasta hoy sigue vigente y que es en realidad un decreto ley firmado por Onganía en 1967. Esa propiedad nacional, que siempre fue cuestionada por las provincias productoras, empieza a transformarse con la ley 24.145, que es la de privatización de YPF. Como bien cuenta Mariano en su libro, que está a punto de presentarse, en el segundo proyecto de privatización de YPF aparece para las provincias la “zanahoria” de una declaración de que la propiedad iba a quedar para ellas, como era en su origen. Esto se materializa en la reforma constitucional de 1994 y se pasa a la práctica con la “Ley Corta”, llamada así porque tiene solo seis

artículos, que se sancionó en 2006.

Veán ustedes que en toda esta historia hay una disputa por el dominio: ¿quién otorga las concesiones? ¿quién las controla? ¿quién define cuál es el reparto de la renta? ¿quién prorroga o revoca las concesiones del petróleo y del gas? Todo este ciclo que conté muy sintéticamente hoy está consolidado, nos guste o no -hay mucha gente que se queja de que eso se haya incorporado en la reforma de 1994, pero es nuestra Constitución-. Una de las cosas más importantes de esta ley que está a punto de ser aprobada y un hueco que estaba en la legislación vigente es cómo encontrar un equilibrio que nunca tuvimos entre los intereses provinciales, que son los dueños de todos los recursos, salvo que tengamos un avance muy grande en el *offshore*, que es lo único que hoy pertenece a la Nación -hay muy poca producción *off-shore*, en Tierra del Fuego-.

¿Cómo encontrar un equilibrio entre este dominio provincial y la necesidad de que el Estado nacional siga siendo el que lleva adelante la política de hidrocarburos y la energética? La política nacional de hidrocarburos nunca va a ser la suma de las políticas provinciales, porque las provincias no se hacen cargo del problema del abastecimiento energético nacional ni tienen por qué hacerlo. Ahora, ¿cómo hace la Nación, en un contexto como el que se mostraba anteriormente, de déficit energético? No somos Arabia Saudita ni de cerca. Somos un país que depende mucho del petróleo y del gas, que tenemos que importar de manera creciente. ¿Cómo hace el Estado federal para resolver ese problema si no tiene ninguna herramienta en relación con los yacimientos, las reservas y el futuro de los recursos de petróleo y gas? Ese es un enorme desafío. Este proyecto de ley empieza a reconstruir cierto equilibrio y cierto poder nacional en acuerdo con las provincias. Las provincias son la autoridad concedente y las que ejercen el dominio, pero esa autoridad concedente se ejerce con arreglo a la legislación nacional, es decir la que fija el Congreso nacional, y con ciertas reglas homogéneas que todas las provincias tienen que cumplir.

El segundo punto que planteaba, mirando la historia de los hidrocarburos en la Argentina, es que hemos ido y venido de manera altamente volátil, con impacto en nuestras posibilidades de desarrollar la industria de hidrocarburos. Está ese lugar común de que no somos un país petrolero, es decir que no tenemos yacimientos con una productividad elevada que nos convierten en un país exportador y de bajo costo, pero somos un país con muchos recursos en petróleo y gas. Tenemos un gran yacimiento de gas en Loma de la Lata, hoy en declinación, y tenemos la oportunidad de los hidrocarburos no convencionales. Siempre estuvimos en un ida y vuelta con esa explotación volcada hacia el

Estado, donde apareció YPF, que fue la primera empresa estatal de petróleo en el mundo y una explotación más volcada hacia el sector privado.

No voy a hacer la secuencia de cómo todo eso ha ido cambiando a través de la historia, pero YPF nace como empresa estatal y se consolida como primera empresa productora y refinadora de hidrocarburos en la década de 1930. En ese mismo pico de control nacional sobre los hidrocarburos y producción monopólica estatal representado por el peronismo y la Constitución de 1949, YPF nunca llega a consolidar el monopolio pleno, a diferencia de México, que lo mantuvo con Pemex hasta hace muy poco, en los tres segmentos: *upstream*, *midstream* y *downstream*. Sin embargo estuvo muy cerca: lo que expresaban la legislación peronista y la Constitución era ese objetivo.

A partir de allí, y no es casual, hay un giro, que provoca el mismo Perón, porque la combinación de los yacimientos argentinos con el modelo de la empresa estatal empieza a manifestarse insuficiente para generar el abastecimiento y los excedentes que nos ayudaran a aliviar esa restricción externa que condiciona tanto a nuestra economía.

En un contexto de restricción externa parecido al de hoy, Perón hace un giro y redefine el nacionalismo petrolero energético, diciendo: "Vamos a pasar del nacionalismo de medios al de fines". El objetivo era tener el autoabastecimiento energético, sin importar si explotaba YPF o si lo hacían las empresas privadas. Hay un contrato fallido con la antecesora de Chevron y a los tres años viene Frondizi, que había criticado ese intento peronista, y lo concreta de manera mucho más extendida. Allí comienza, desde mi punto de vista, muy lentamente, primero bajo la forma de contratos de servicio con YPF, un proceso en el cual ese pico extremo de monopolio estatal como modelo para desarrollar la industria de los hidrocarburos en la Argentina va cediendo. Aparece lo que podríamos llamar la "patria contratista": la ley de 1967 de Onganía destraba lo que estaba prohibido por la ley de Frondizi, que era la concesión a empresas privadas.

Durante los setenta y los ochenta se van consolidando en torno de YPF empresas de *upstream*, de exploración y producción nacionales y extranjeras, y en los noventa hay una reforma muy agresiva, que apunta a la mayor participación del sector privado, incluso con la privatización de YPF. Si se quiere, el otro pico extremo en esa dimensión de lo privado o lo estatal en términos de la explotación del petróleo no es la privatización de 1992, en la cual el Estado controlaba la empresa como accionista mayoritario y el resto estaba atomizado, en un modelo parecido a la YPF actual, sino la venta posterior de casi todas las acciones del Estado (creo que se quedó con 1.000 sobre 393 millones,



así que imagínense la incidencia) al grupo Repsol, lo que la transforma en una petrolera totalmente privada. Las empresas contratistas son privadas, muchas de ellas multinacionales y al ser una empresa multinacional, Repsol no define sus estrategias de producción y de maximización de su portafolio de activos según el interés argentino. Sería sorprendente que Repsol lo hubiera hecho de esa manera. El problema es por qué le vendimos a Repsol todas las acciones de YPF. Repsol tuvo que hacer una oferta hostil para quedarse con la compañía y se sobreendeudó para comprar YPF.

Entonces, sin entrar en ese terreno, que seguramente es muy polémico, lo que quiero decir es que hasta hace muy pocos años, con instrumentos como la reforma constitucional, la Ley Corta y la privatización completa de YPF, la Argentina va hacia un modelo de dominio completamente provincial y las provincias empiezan a ejercer ese dominio de una manera totalmente anárquica y con serias dificultades en términos de transparencia y de eficiencia. Hay una estadística de un geólogo del IAPG, que computó todos los nuevos permisos que se otorgaron en las provincias a empresas petroleras para explorar nuevas áreas después de la Ley Corta. Antes esos permisos eran otorgados por la Nación. La estadística mostraba que más de la mitad de esos permisos se dieron a empresas que no tenían antecedentes petroleros previos. Se generó un mundo de neopetroleros provinciales que tienen nombre y apellido: Lázaro Báez, Cristóbal López, Vila-Manzano y otros. En cada provincia vamos a encontrar actores en general muy vinculados con el poder provincial, que intentaron controlar esos permisos durante algún tiempo y luego vendérselos a una empresa petrolera de verdad, que sea la que va a invertir, porque invertir en petróleo es complicado. Hay que conseguir mucho capital de riesgo y tener la tecnología para convertir ese permiso en una concesión de exploración.

Los estados provinciales empezaron también a crear pequeñas empresas con un formato parecido al de ENARSA, es decir sociedades anónimas con asignación de áreas por decretos provinciales. En una coyuntura muy crítica como la que se mostró antes, con déficit en materia de hidrocarburos, nos encontramos con un esquema en el que nuevamente vamos de un extremo de control nacional con monopolio estatal que nunca funcionó bien y que nunca aceptaron las provincias productoras a otro extremo en el que las provincias administran sus recursos sin intervención del Estado nacional. El sector de explotación de los hidrocarburos es totalmente privado. La creación de ENARSA no ha tenido ningún impacto productivo y su función ha sido básicamente intermediar en las importaciones y en los subsidios orientados a amortiguar el impacto de esas importaciones en el mercado local. La inci-

dencia de ENARSA en materia de la producción de hidrocarburos ha sido prácticamente nula. A ENARSA se le dio por ley el control del *off-shore*, que es lo único que le quedó al Estado federal, y los resultados han sido muy pobres.

¿Por qué creo que el camino que inicia esta ley es positivo? Si les interesa, puedo referirme después a los detalles de la ley, pero sin entrar en eso, tratando de mirarlo con una perspectiva más alta hacia adelante y hacia atrás, me parece que esta reforma de la Ley de Hidrocarburos busca establecer un equilibrio entre estas dos dimensiones, más allá de que luego tenga cambios. En términos del dominio, reconocer el viejo reclamo de las provincias productoras como autoridad concedente, que por lo tanto ejercen ese rol y reciben la renta. El Estado nacional recibirá la renta por la percepción del Impuesto a las Ganancias y otros tributos, pero a la vez hay que entender que aun en ese esquema, el Estado federal tiene un papel importantísimo, por encima de las provincias. Por ende, no puede haber doce pliegos distintos para licitar áreas petroleras, y que alguno de esos pliegos ponga como condición fundamental para adjudicar que las empresas sean provinciales. Así terminaríamos con este tipo de empresas del cual les hablaba antes.

Uno de los puntos de la ley dice que va a haber un pliego general único, consensuado entre las provincias y la Nación. Luego habrá pliegos particulares para cada área, cada región y cada provincia. Por supuesto, las reglas de participación en la renta, regalías, bonos, etc., serán establecidas de manera homogénea.

En cuanto al segundo punto (¿quién tiene que explotarlo?), mi opinión es que el modelo actual está sin duda orientado a que la inversión que puede movilizar esos recursos, en particular los no convencionales, es la privada. El Estado no va a tener recursos ni sería eficiente, desde mi punto de vista, en la exploración y explotación del petróleo y el gas, pero hay muchas otras áreas en energía en las que va a tener que invertir, porque el sector privado no va a querer ir.

Dicho eso, hoy tenemos una YPF con participación y control estatales, pero que compite en igualdad de condiciones con las empresas privadas. No necesita privilegios o prebendas, porque tiene un nivel de madurez productiva y financiera. Evidentemente, por esa participación y control estatales es una herramienta de la política energética nacional. No es casual que sea YPF la que está poniendo en valor los recursos no convencionales en Vaca Muerta. Las demás empresas miran quién hace esos pilotos y esos desarrollos, quién reduce los costos y genera los niveles de productividad como para que eso sea rentable. Esa es la función de YPF, pero en el modelo que se está consolidando no va a monopolizar la exploración y la producción, o el refino y la comercia-

lización de los combustibles, y desde el punto de vista del Estado como regulador, tiene que competir de igual a igual con todas las demás empresas que están o que puedan venir.

Esta ley, en ese sentido, apunta en estas dos direcciones a estos equilibrios. Yo creo que, desde ese punto de vista, mejora la situación, y que es condición necesaria pero no suficiente, porque hay muchas otras cosas por hacer, para revertir, al menos parcialmente, ese rojo que aparecía en los cuadros que mostraba Eduardo, y recuperar el autoabastecimiento en términos de hidrocarburos, que es crítico para la matriz de energía actual y lo seguirá siendo en los próximos diez años en la Argentina.

Como les decía antes, si tienen alguna consulta o inquietud o si quieren que profundice en algún detalle en relación con la ley, que es un hecho muy relevante que está sucediendo en este instante, lo podemos conversar ahora, en las preguntas. Muchas gracias.

## Preguntas y respuestas

Juan Carlos Amigo: Muchas gracias a los tres panelistas por las significativas intervenciones. En este lugar que nos cobija tenemos una restricción interna, que es el tiempo que nos resta para finalizar esta reunión. En la parte de las preguntas, sugiero que las recojamos primero y luego distribuimos las respuestas, para aprovechar mejor el tiempo.

Hago notar que se ha incorporado a la reunión nuestro amigo Pablo Rascovsky. No lo hago solamente por ser un amigo vinculado al IADE, sino porque le quería preguntar si trajo algún comentario.

Pablo Rascovsky: Yo estoy trabajando en la Secretaría de Energía y la idea original que teníamos con Juan Carlos era que algún representante de la Secretaría participara de esta Jornada. Insistí hasta último momento, pero lamentablemente no pudo, porque tiene la agenda muy cargada.

Juan Carlos Amigo: Lo comprendemos y muchas gracias. Iniciamos la ronda de preguntas, si las hay.

P.: *¿Hay alguna diferencia en la nueva ley en cuanto al tipo de concesión o permiso que se otorga para la explotación de un área?*

P.: *¿Cómo contempla la ley los mecanismos de estímulo a la exploración?*

P.: *En algún momento me dio la sensación de que el petróleo había pasado a ser considerado un commodity comercial. ¿Cómo se concibe en la ley el petróleo, como un recurso estratégico o como un commodity?*

P.: *Para Eduardo: en el modelo que presentaste, ¿se toma en cuenta el eventual descubrimiento de yacimientos convencionales? ¿Cómo es el manejo de las regalías y las retenciones en la nueva ley?*

P.: *Tengo un par de observaciones sobre la ley. ¿Por qué se habla de concesiones y no de contratos de producción compartida, como en Bolivia, donde, a la luz de los hechos, han dado buen resultado? Acá hay unas 50 concesiones que concentran áreas, pero en Canadá hay casi 2.000 contratos de producción compartida.*

P.: *Uno de los objetivos de la ley parece ser generar las condiciones para atraer inversiones privadas al sector. ¿Es suficiente con esto o habría que pensar en otros mecanismos?*

**Nicolás Gadano:** Había una pregunta sobre permisos y concesiones. El esquema es muy similar. El ciclo de los hidrocarburos es lo primero que recibe una empresa cuando hace su oferta para explorar un área. La ley prohíbe la reserva de áreas, es decir que no se puede asignar por decreto un área a una empresa provincial o privada. Se licitan las áreas de exploración y se asigna un permiso, igual que ahora, con la ley 17.319. La diferencia es que los plazos son acotados. Se está tratando de desestimular esta idea de que los especuladores se queden sin trabajar demasiado en la exploración buscando una empresa a la que puedan vender sus derechos, pero el esquema es muy similar. Si se logra un descubrimiento y se determina que es posible explotar comercialmente ese yacimiento, las empresas reciben una concesión. Ese esquema sigue igual.

No hay incentivos particulares para la exploración, salvo un régimen económico que establece la extensión, ampliación y aprobación por ley del proyecto que se aplicó para Loma Campana en el yacimiento que YPF tiene en asociación con Chevron en Neuquén, que hoy es la segunda área en términos de producción de petróleo después de Cerro Dragón y en el mundo es el primer yacimiento en producción no convencional fuera de Estados Unidos por su dimensión. Todavía es un piloto y produce poco.

Se replicó ese esquema, que tiene ciertos beneficios, no en la etapa de exploración sino cuando esté en producción: un porcentaje de la pro-

ducción va a estar libre de retenciones, se va a vender a precio internacional, con acceso a las divisas. El incentivo está planteado si el proyecto es exitoso y produce y no en la etapa de exploración.

La cuestión del petróleo como *commodity* o bien estratégico no está muy discutida en la ley. Yo creo que considerar al petróleo o al gas un bien comerciable internacionalmente, como si fuera acero, es un error. El abastecimiento energético tiene implicancias en los hogares, en el transporte, en toda la economía; por lo tanto no puede ser tratado de esa forma. De todos modos, en la ley no hay ninguna definición particular respecto de la caracterización de los hidrocarburos. Son más bien las reglas básicas a partir de las cuales las empresas permisionarias o concesionarias tienen que invertir y extraer, y cuánto le pagan al Estado.

En cuanto a la pregunta sobre las regalías y las retenciones, la ley vigente fijaba un tope del 12% para las retenciones, es decir que las provincias participaban hasta en un 12% de la renta de la producción. El proyecto establece que pueden crecer en la medida en que se extiendan las concesiones a 15 y hasta 18%. Ese es el máximo. Hay también un elemento nuevo, que es que hay bonos y prórrogas. Cuando se ejerce una prórroga se paga un bono calculado sobre las reservas P1, probadas remanentes en ese momento, multiplicadas por un porcentaje del precio internacional. Esos son los cambios que hay respecto de la legislación vigente, es decir la ley 17.319.

Sobre las retenciones el proyecto no dice nada, salvo que a los proyectos que se presenten al régimen promocional se les da cierta garantía de que un porcentaje de la producción no va a ser afectado por retenciones: el 20% en el caso de producción convencional y no convencional, y el 60% para proyectos *offshore*. Las retenciones han sido un instrumento de transferencia de renta que yo caracterizaría como brutal, por lo menos desde el sector energético, no tanto hacia el Estado, porque la Argentina no ha sido en los últimos años un exportador de crudo y gas. Más bien han sido un instrumento de fuertes transferencias desde el sector hacia los consumidores. Creo que estas transferencias han sido exageradas y no han estado discriminadas con un objetivo claro en términos productivos, regionales o de distribución del ingreso. Es más, han dejado bastante descapitalizado al sector energético. Por eso me parece que hay un cambio en ese sentido y si bien este proyecto no define retenciones, sí dice que para cierta parte de la producción los que presenten su oferta van a tener ciertas garantías de que no van a ser gravados con retenciones.

El tema de los esquemas de producción compartida, que se aplican en otros países del mundo, no está contemplado en la ley. Vos hablabas de Bolivia y creo que efectivamente esos esquemas funcionan mejor cuan-

do se trata de países con grandes yacimientos, muy productivos, y que son exportadores de petróleo o de gas, como es el caso de Bolivia, donde se pueden plantear esquemas de mucha mayor participación de la renta por parte del Estado. Me parece que la visión que hay detrás de esta ley es que la Argentina tiene muchas dificultades en el petróleo convencional porque los yacimientos declinan y no hemos logrado descubrir yacimientos como Loma de la Lata por diversas falencias, sean de la inversión pública o de la privada. Hace años que no se descubre un yacimiento importante. Si medimos las posibilidades de sacarles un poco más el jugo con técnicas de recuperación terciaria o ir a los crudos extrapesados, es decir sacarles un poco más a los convencionales, o ir a los no convencionales y entrar al *off-shore* si tuviéramos éxito exploratorio, el costo es más elevado. Probablemente es un defecto de la ley, porque no tiene esa flexibilidad, pero se focalizó en darle continuidad al esquema de *tax and royalties* que aplica la Argentina desde hace muchísimos años, bajo la idea de que hay que regular eso, básicamente para maximizar las inversiones de las empresas privadas.

YPF es un actor importante y tiene entre un 40 y un 50% de la producción de las áreas. No tiene todas las áreas de Vaca Muerta. La mitad de Vaca Muerta está concesionada y de esa mitad YPF debe de tener a su vez una mitad, pero en términos de concesiones tiene un porcentaje mayor, porque ahí está Loma de la Lata. En Vaca Muerta hay muchísimas oportunidades para otras empresas, pero a veces hay conceptos erróneos a partir del hecho de que apareció en ese documento en Estados Unidos y que los recursos potenciales equivalen a 26.000 millones de barriles de petróleo. No todas las empresas están tratando de entrar a Vaca Muerta, mucho más si la tendencia del precio es hacia la baja. No está muy claro cuál es la productividad, qué tan rentable es, qué tan exitosos vamos a ser en bajar los costos de pozo, que todavía son elevados. A los números de hoy, con tasas de interés elevadísimas como las que tenemos en la Argentina, de no menos del 15% en dólares, atraer inversiones con esas condiciones se hace muy complicado. Si no se proyecta nada hacia adelante, Vaca Muerta no es rentable.

Hace una o dos semanas, incluso con esta ley a punto de sancionarse, Neuquén sacó dos áreas de Vaca Muerta en licitación, donde no está YPF, pero están en el centro de Vaca Muerta. En una de las licitaciones hubo una oferta y en la otra, dos. No hay cuarenta empresas que estén hoy tratando de entrar. Ojalá que eso suceda en el futuro, pero todas están esperando ver cómo mejoran las condiciones económicas, qué pasa con los pilotos de YPF. Hay otras empresas que están ahí, como Shell, Exxon y Wintershall, que tienen permisos exploratorios, pero han hecho muy pocos pozos todavía. Creo que para movilizar semejantes

recursos que requieren inversiones enormes, hay que tener en cuenta que hacer un pozo cuesta 10 millones de dólares y que hay que hacer miles de pozos. Necesitamos que invierta YPF, que lo haga con socios y que lo hagan otras empresas en competencia con YPF, con un reparto de la renta como el que está en el proyecto de ley, que está definido, y todos los metros cúbicos de petróleo que podamos producir van a poder reducir esa área roja, que ojalá también baje por la mayor eficiencia y por la incorporación de otras fuentes de energía, pero la dependencia de los hidrocarburos va a seguir siendo crítica.

**Mariano Barrera:** Dos comentarios. Los datos sobre las reservas son los que da la Secretaría de Energía. El esquema ha cambiado en 1992, pero a partir de entonces hay una serie única para comparar. Respecto de la ley, me cuesta verla como una nueva ley de hidrocarburos, porque la veo como si fueran parches que se han colocado sobre la anterior. Se agrega el esquema de inversión, pero el núcleo principal que se mantiene es el de la ley de 1967, porque no se deroga. En cambio, la ley 17.319 sí derogaba la anterior.

Este comentario lo hago porque cuando vos hablabas de los pasajes de la nacionalización a la provincialización te faltó hablar del decreto reglamentario 1.277 de la ley de expropiación de YPF, que crea la Comisión de Hidrocarburos, que es la que aprueba los proyectos de inversión a las provincias y está formada solamente por el Poder Ejecutivo Nacional. Hay demasiados parches en el medio, desde la 17.319 hasta hoy, que me parece que esta ley tendría que haber borrado. No sé cuál es tu opinión al respecto y si se podría haber hecho algún esquema más entendible.

En cuanto a si el petróleo debe ser visto como un *commodity* o como un bien estratégico, en el decreto 1.277 está la concepción, cuando dice que los hidrocarburos son recursos estratégicos, pero en el párrafo siguiente se dice que se van a usar para equilibrar la balanza de pagos, con lo cual hay una ambigüedad. Son recursos estratégicos pero a la vez hay que explotarlos para exportar y equilibrar la balanza de pagos, que no es una concepción tan estratégica. Hay muchas contradicciones. En los considerandos del decreto aparecen las dos ideas: pensarlo como un recurso estratégico pero a la vez que genere saldos exportables.

Había un comentario sobre la concentración de áreas por parte de algunos operadores. Uno de los cambios de esta ley es que elimina las restricciones que había en la 17.319 a la concentración de áreas, que habían sido parcialmente licuadas con el decreto desregulatorio de

---

Menem, el 1.212/89. La ley directamente las elimina, con lo cual de ahora en adelante cualquier empresa va a tener las áreas que quiera.

**Eduardo Bobillo:** Cuando hice la suposición de que se extraían todas las reservas actuales, probadas y probables, fue simplemente para dar una medida de cuánto representa esa producción, pero en realidad lo que venía pasando es que había descubrimientos y que algunos pasaban a incorporarse a las reservas probables hasta que se probaban. Si no hubiera nuevos descubrimientos no aumentarían las reservas, pero la idea era que se viera el volumen de producción que implican.

Juan Carlos Amigo: Le pedimos a Sergio Carpenter, presidente del IADE, que dé por finalizada esta reunión.

Sergio Carpenter: Amigos y amigas: nos toca finalizar. Estamos muy contentos después de siete agotadoras horas. Creo que nos vamos con la mochila llena de opiniones y de debates sobre el tema de la energía, lo cual nos genera nuevos desafíos, que son unir todos estos elementos. Había un profesor de Física que decía que el calor no se puede agarrar, a diferencia de la electricidad, que se puede tomar con un cable de cobre. Nosotros tenemos el desafío de agarrar este debate y potenciarlo hacia nuestra sociedad. Para eso tenemos *Realidad Económica*, cuyo director está muy preocupado sobre la forma de potenciarlo. Está nuestro sitio y están nuestras actividades.

Estoy contento, entonces, por haber podido reunir ocho panelistas de excelente nivel y esto nos deja muy bien para encarar las cuartas Jornadas, que no sé si vamos a esperar un año para hacerlas, así que les agradezco a ustedes por las estupendas charlas que han dado. La verdad es que nos han desasnado sobre muchos temas. Hasta las cuartas Jornadas de Desarrollo del IADE. Gracias.



# El caso de la cadena vitivinícola en Mendoza

*Martín Alejandro Ferreyra \**  
*Jorge Andrés Vera\*\**

La cadena de valor de la vitivinicultura en la provincia de Mendoza ha experimentado modificaciones significativas en el último cuarto de siglo. El proceso histórico muestra una transformación, en puntos específicos, de un modelo productivo rígido donde prevalecía una producción homogénea -en el que no se otorgaba importancia a las características distintivas de cada producto-, hacia un novedoso modelo productivo flexible, radicalmente opuesto, donde la diversificación de los productos es esencial para la entrada a novedosos mercados de vino.

El trabajo propone un análisis de las características institucionales, en especial del rol espacial en la acumulación local. Se indaga si -y cómo- los rasgos espaciales heterogéneos visualizados derivan de una puja de intereses que dan forma a un tipo particular de acumulación regional.

**Palabras clave:** Vitivinicultura – Cadenas de valor – Espacio productivo – Regulación

\* Dr. en Cs. Sociales. Mg. en Ciencia Política y Sociología. Miembro del Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos (IMESC) perteneciente al Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI), Unidad Ejecutora en Red de CONICET. UnCuyo.

\*\* Doctorando en Ciencias Económicas UNLaM. Docente regular de las Universidades Nacionales de Río Negro y Comahue (Áreas de Finanzas, Economía y Contabilidad).

## The case of the wine-making chain in Mendoza

The value chain of wine-making in the province of Mendoza has gone through significant changes during the last twenty-five years. The historical process shows a transformation, at specific points, that begins from a rigid production model where a homogeneous type of production prevailed –within which the distinctive characteristics of each product were disregarded–, moving towards a new flexible production model, radically opposed, where product diversification is crucial to enter new wine markets.

The current paper introduces an analysis of institutional characteristics, specially the role of space in local accumulation. It also analyzes whether and how the observed heterogeneous pace characteristics derive from a conflict of interests that shape a specific type of regional accumulation.

**Keywords:** Wine – Growing – Value chains – Production area – Regulation

Fecha de recepción: marzo de 2015

Fecha de aceptación: abril de 2015

## Introducción

Según la hipótesis de este trabajo, los cambios que se manifiestan en el espacio no son neutrales. Las modificaciones que se visualizan hoy en la trama –con respecto a las décadas de 1970 y 1980– favorecen en forma desigual a los diferentes eslabones y actores sociales que componen este encadenamiento. Describiremos los modos de acumulación y regulación que imperaron en la formación social argentina, con el propósito de, por un lado, esclarecer los cambios en el circuito productivo y encontrar su vinculación con impulsos locales o globales y, por otro, revelar los intereses que presentan los agentes económico-sociales involucrados en la trama. Por último, nos planteamos visualizar si los cambios que se manifestaron en el período de análisis introdujeron una heterogeneidad espacial novedosa en la trama, es decir, comprobar la existencia de espacios productivos que operan como reguladores –en el sentido propuesto por la Escuela de la Regulación– del circuito productivo con criterios diferenciales. Esto nos permitirá indagar si existieron, al interior de éste, distintos usos y apropiaciones sobre el espacio que facilitaron una morfología institucional particular y que llevaron a las demás instituciones que posibilitan la consolidación de un proceso de crecimiento en el tiempo (Estado, mercado, moneda, relación salarial y competencia) a la necesidad de readaptarse y complementarse según los distintos valores que entran en disputa.

## Marco teórico

Para poder llevar adelante los objetivos propuestos en la parte inicial de este trabajo debemos definir las herramientas teóricas más propicias. Cuando hablamos de “acumulación” nos referimos al tipo específico de régimen que prevalece. Un régimen de acumulación radica en un proceso que genera la espiral dinero (d) – mercancía (m) – más dinero (d’). Este mecanismo de valorización del capital puede asumir formas concretas muy distintas. Según los autores regulacionistas, un régimen de acumulación del capital se puede resumir como “el conjunto de regularidades económicas y sociales que permiten a la acumulación desarrollarse en el largo plazo, en medio de dos crisis estructurales, la primera, que le da origen, y la segunda, que lo acaba” (Boyer y Saillard, 1996). Por lo tanto, podemos afirmar que es un esquema de crecimiento para una formación social en una época determinada. Será, en definitiva, el que determine “la procedencia y el volumen del excedente” en disputa, siempre permitiendo la estabilización a largo plazo de los modelos de inversión y consumo en las formaciones sociales específicas teniendo en cuenta sus relaciones económicas

externas. En resumen, a los fines del análisis de un régimen de acumulación es posible señalar tres pares dicotómicos, según las características específicas preponderantes en cada una.

- Extensivo-Intensivo: según la forma de extraer plusvalor.
- Centro-Periferia o Introversión-Extraversión: según el grado de autonomía evidenciado en el desarrollo económico de una formación social.
- Productivo-Financiero: según el tipo de capital acumulado (Jofré y Ferreyra, 2010).

Por su parte, los regímenes de regulación son un conjunto de mediaciones/instituciones que mantienen las distorsiones producidas por la acumulación del capital dentro de límites compatibles con la cohesión social en el seno de cada una de las naciones, para lo cual deben asegurar la compatibilidad entre un conjunto de decisiones descentralizadas, sin que los agentes tengan que interiorizarse de los principios que rigen la dinámica del conjunto del sistema (Boyer y Saillard, 1996; Calcagno, 2000).

Las formas institucionales de regulación amortiguan las contradicciones innatas del capitalismo, de manera tal que sean compatibles con los procesos de valorización y acumulación, proporcionando compromisos institucionalizados. A partir de la institucionalización de una norma o regulación, encontramos un olvido “provisorio” de tales compromisos por parte de los agentes económico-sociales, lo que permite estabilizar un cierto funcionamiento. Cuando se institucionaliza una norma se consigue llegar a un acuerdo implícito alrededor de la sacralización de un determinado valor o conjunto de éstos. Recién entonces las prácticas sociales se naturalizan, se transforman en un *habitus*, es decir, pasan a ser parte de las disposiciones a actuar, sentir, pensar normalizadas en una formación social concreta (Bourdieu, 1990). Las instituciones son espacios de querellas atravesadas por las luchas socioeconómicas; si las pensamos por fuera de una lógica esencialista, son “invenciones continuas” que intentan imponer determinados valores sobre los que se derivan las reglas regulatorias de las prácticas de los agentes que en ellas participan. Al interior de una institución nadie posee la fórmula final del encuentro o resultado que esta presenta. Cuanto menos se intenta naturalizarla, más se podrá entender su función social, su forma de regular, sus principales beneficiados, sus principales contradicciones y las posibles crisis que tendrá que afrontar (Ferreyra, 2014). Se debe tener en cuenta que los encuentros azarosos que se producen en una institución siempre están expuestos a una inestabilidad radical o crisis. Las crisis son inherentes a la vida institucional; todo régimen de regulación del capital está supeditado a transcurrir por crisis (Boyer y

Saillard, 1996) y éstas pueden ser institucionales o intrainstitucionales, generadas por demandas políticas o económicas insatisfechas de algunos de los agentes que participan dentro de ese espacio, quienes pueden buscar la modificación parcial de las reglas establecidas o procurar un cambio radical de los valores sobre los que se sostiene tal institución. Con ello, aspiran a establecer un ciclo de acumulación que los ubique de mejor forma en la captación de excedentes.

Una vez construidas, las instituciones tienen la capacidad de dar forma y establecer un orden en particular. Aunque tienen tendencia a perdurar, ello no excluye que estén atravesadas por una constante tensión que busca instaurar un entramado institucional que no se corresponda con el presente; dentro de este marco teórico, la escuela parisina define una gama de instituciones que, al funcionar de manera concatenada, modelan las formas que adquiere el régimen de regulación; entre ellas se encuentran: la relación salarial, las formas de competencia o Mercado, las formas del Estado, el sistema monetario o moneda, el régimen impositivo, el régimen internacional (la forma de inserción en él) y el espacio geográfico. Cabe destacar que el Estado y el Mercado forman instituciones estructurantes y, por tanto, poseen una jerarquización superior, debido a que los valores que se canonizan en su seno tienden a estar presentes en las disputas que, mediadas por determinadas relaciones de fuerza, tienen lugar en las demás instituciones. Así, la estructura de un régimen de regulación queda definida por la dicotomía Estado-Mercado, sobre la que se engarzan un conjunto de instituciones que contribuyen a articular los valores que se imponen a partir de esa primera relación (Ferreira, 2014).

La dinámica social, el régimen monetario e impositivo, la relación salarial, el régimen de competencia y el espacio geográfico son variables que influyen en ese acoplamiento definitivo. Es importante destacar que este trabajo –y en el marco teórico de la Escuela de Regulación francesa– sostiene que los “mercados”, lejos de ser hechos naturales, son el fruto de evoluciones sociales e históricas complejas que enfrentan a actores múltiples, portadores de intereses particulares. En este sentido, constituyen construcciones sociales y políticas que participan del mundo “artificial” (Coriat y Weinstein, 2005). Los criterios básicos a la hora de analizar esta institución son bien remarcados por Coriat y Weinstein (2005) en su artículo “La construcción social de los mercados”, donde señalan algunos lineamientos que se tendrán en cuenta en este trabajo. Los mercados tienen la capacidad de establecer, antes que nada, las normas que posibilitarán la transferencia legal de propiedad; esto genera un distanciamiento de la idea del mercado como aquel espacio donde se realiza la transferencia física de un bien. Entonces, lo

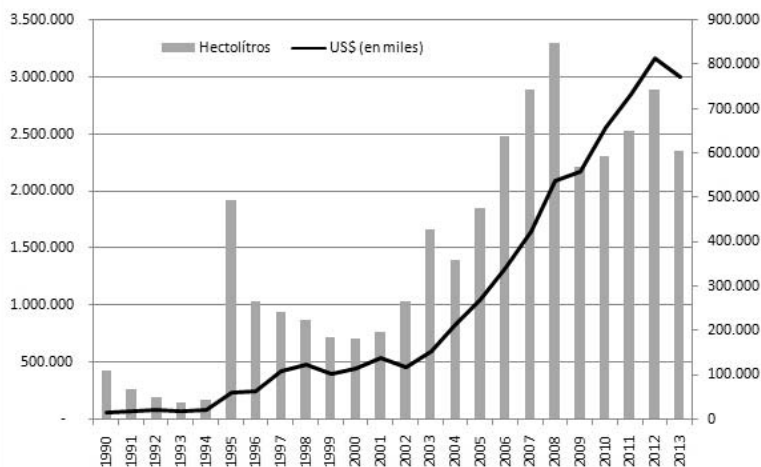
que se intercambia en un mercado son “derechos” a realizar algunas acciones (Commons, 1934, en Coriat y Weinstein, 2005).

Por último, debemos aclarar que esta articulación teórica entiende al desarrollo como algo diferente al crecimiento. En todo proceso de acumulación existe un dinamismo en las rentas que se producen, en cuanto a la cantidad o volumen de excedentes como también a los diversos agentes que se apropian de ellas. El crecimiento económico se relaciona con el volumen, y el desarrollo, con las características de la apropiación. En este proceso de acumulación que se estudia en espacios específicos coexiste una tensión entre fuerzas centrípetas y fuerzas centrifugas. Si predominan las centrifugas, por más que exista un mayor volumen de excedentes a repartir es imposible que se refleje en un desarrollo más completo en el territorio. Así es que el desarrollo alcanzado, así como la capacidad de apropiación de los agentes que forman parte del espacio, depende de la dinámica socioeconómica que se desprende del proceso productivo. Dicha lógica de funcionamiento incide en el reparto, más o menos desigual, de las rentas generadas y en el grado en que se dispersan por el espacio sociogeográfico dentro del que se originan.

## El circuito productivo vitivinícola mendocino

Si bien las diferentes morfologías institucionales reflejan modificaciones en las formas de regulación, también hay datos cuantitativos que pueden ayudar a reafirmar la idea de la transformación del proceso de acumulación en la vitivinicultura. Como puede verse en el **gráfico 1**, la evolución del volumen exportado en dólares muestra que en el período 1990-2013 se pasa de aproximadamente 25 millones a casi 828 millones (INV). Estas cifras muestran la construcción de un nuevo mercado prácticamente inexistente en el modelo de acumulación previo a los años noventa. Es relevante indicar que no todos los agentes integrantes de este eslabonamiento pudieron, ni pueden en la actualidad, participar de igual manera en las transformaciones acontecidas.

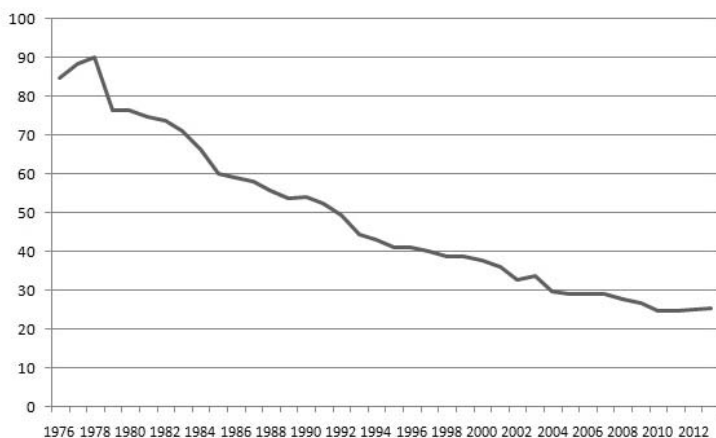
La crisis de 2008 implicó un drástico freno al aumento en los volúmenes de vinos exportados (entre los años 2008 y 2009 el precio de exportación aumentó el 1,5%, mientras que su volumen mostró una caída muy marcada del 31%). Este comportamiento tan evidente puede ser entendido desde un escenario cambiante, en el cual los agentes que producían vinos de bajo precio encontraron dificultades para colocar sus productos (tanto en el mercado interno como en el externo), sumado a que los sectores productores destinados a satisfacer las demandas de los consumidores de altos niveles de ingreso no recibieron del mismo

**Gráfico 1.** Relación volúmenes exportados-precios en dólares (1990-2013).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura

modo el impacto de la crisis, ya que la demanda en estas gamas de variedades costosas mantuvo sus niveles de demanda. Esta interpretación sustenta su lógica sobre la mejora de la relación volumen-precio; la evolución de esta variable advierte dos cuestiones: una netamente positiva que se basa sobre el aumento de valor agregado de los productos exportados; y otra, más cuestionable, que exige a los productores la capacidad de reconversión en función de los variedades demandados en el plano internacional, lo cual repercute tanto en la inversión tecnológica como en el cumplimiento de normas internacionales enmarcadas en protocolos comerciales muy exigentes. En este sentido, se puede observar que las reglas de juego expuestas por las nuevas tendencias mundiales ejercieron una presión sobre las preferencias productivas históricas del circuito vitivinícola en particular, no sólo en cuanto a los nuevos estándares sino también al espacio productivo, el cual debió –y debe en la actualidad– poseer características específicas promoviendo la aparición de espacios no aptos dada su imposibilidad de reconversión.

No obstante los desafíos instalados por el escenario descrito anteriormente, la nueva impronta de las tendencias comerciales de la industria vitivinícola ofreció un aspecto positivo: el aumento en la cantidad de demandantes extranjeros operó como contrapeso para la caída estrepitosa en el consumo interno, el cual pasó de volúmenes cercanos a los

**Gráfico 2.** Consumo per cápita de vino (en litros).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura

80 litros per cápita en los años ochenta a 25 litros en la actualidad (**gráfico 2**).

La transformación histórica acontecida desde el año 1980 marca una modificación sustancial en la caracterización de la trama productiva, al compás de fuertes inversiones nacionales y extranjeras con la intención de definir un nuevo perfil a la producción. En este sentido puede visualizarse, en el marco de la reconversión mencionada anteriormente, una evidente extranjerización que acopla su planificación estratégica hacia los mercados de ultramar, la cual se profundizó a partir del año 2000. Alejandro Rofman, en línea con este trabajo, detalla este cambio en el circuito vitivinícola como “un proceso sin interrupciones y en permanente ascenso de radicación de capitales extranjeros y de grupos concentrados de la actividad [...] productiva en los distintos eslabones de la cadena productiva. Dado su definido sesgo exportador, este proceso se fortaleció cuando la devaluación<sup>1</sup> bruscamente valorizó la rentabilidad de los segmentos del capital dedicados a producir vinos de calidad para abastecer mercados internacionales. [...] La extranjerización acompañó el fenómeno de la expansión de las empresas integradas verticalmente –que plantaron vides con cepaje de alta calidad– a la vez que en

<sup>1</sup> La crisis económica argentina de los años 2000-2003 provocó una corrida devaluatoria marcando el fin de la “convertibilidad” (un peso = un dólar), lo que llevó el precio del dólar a 4 pesos argentinos.

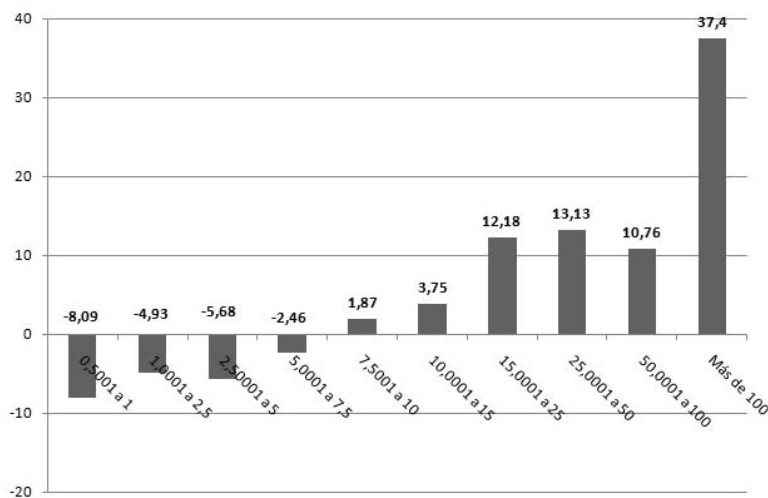


bodegas construidas o adquiridas procesaron vinos varietales de veloz inserción en mercados de consumo de altos ingresos” (Rofman, 2008).

En este esquema, el impacto de las inversiones en nueva tecnología –necesaria para las exigencias de los mercados de ultramar–, sumado a la baja abrupta en el consumo interno (mercado tradicional), excluyeron definitivamente a pequeños y medianos productores, dada la imposibilidad de financiar los grandes cambios requeridos para la exportación. La escasa o nula capacidad de financiamiento por parte de estos productores y el sucesivo fracaso de las experiencias puestas en marcha por los organismos especializados de la región o la banca estatal o privada, imposibilitaron la reconversión de estos agentes históricos en la región, deteriorando la capacidad de disputar el excedente económico en juego. Este comportamiento puede evidenciarse en la tendencia negativa de la cantidad de viñedos de superficies pequeñas en contraposición al incremento de los viñedos de grandes extensiones, relevado en el informe anual del Instituto Nacional de Vitivinicultura del año 2014; los productores tradicionales se identificaron históricamente por la producción en viñedos de aproximadamente 5 hectáreas, siendo las grandes inversiones de capital en viñedos de grandes extensiones (**gráfico 3**).

Cabe destacar que la transformación requerida por diferentes estándares de calidad extranjeros (reglamentos, normas y protocolos) se

**Gráfico 3.** Variación porcentual de cantidad de viñedos según escala de superficie (2000-2014). Total país.



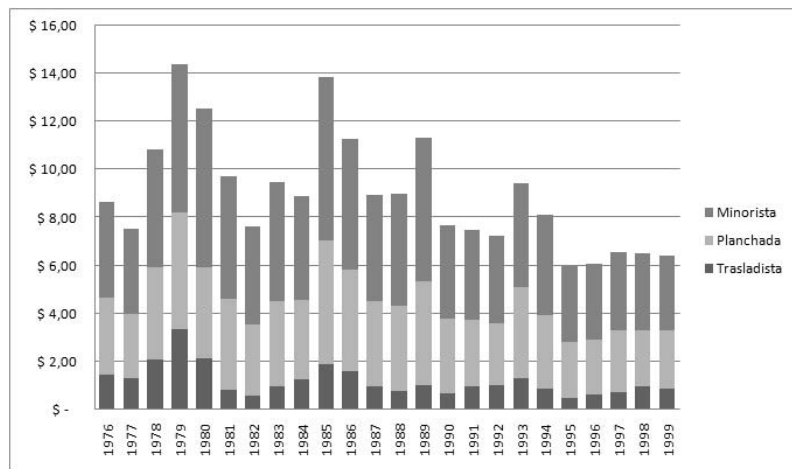
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura

basa sobre diferentes aspectos de la cadena productiva, ya sea en referencia estructural de la finca, en sus métodos de producción, plantación de nuevas vides, ya sea en manejo de la gestión, modalidades de comercialización, etc. Cuando se observan las propiedades distintivas que poseía la cadena en el modelo productivo que estaba en vigencia desde los años cincuenta (de características fordistas-rígidas), se evidencian algunas características que son análogas en toda la provincia. En este sentido, más allá de las características particulares que poseen los tres oasis productivos que conforman la provincia, las regulaciones económicas y culturales eran similares, y por lo tanto, a la región productiva se la puede entender y definir como un espacio “homogéneo”. La trama productiva estaba constituida originalmente por diferentes agentes que moldeaban la cadena productiva vitivinícola con las siguientes relaciones:

- Un primer eslabonamiento donde se hallaban viñateros (trabajadores de la tierra) e industriales sin capacidad de fraccionamiento junto con sus actividades inducidas; en este espacio, si bien existían numerosas bodegas que contaban con los bienes de capital necesarios para completar la elaboración de vino, también existían grandes plantas de fraccionamiento en los espacios más próximos a los grandes centros de consumo, tales como Buenos Aires, Rosario, Tucumán y Córdoba. En una proporción considerable, el vino producido en Cuyo era transportado en tren a estas plantas.
- En el siguiente eslabón se encontraban unos pocos agentes industriales que, a diferencia de la gran mayoría de los bodegueros, contaban con la capacidad de fraccionar, entendiéndose esta como la posibilidad de incorporar todos aquellos insumos en seco al vino. Una vez completado el proceso antedicho se estaba en condiciones de competir en un nuevo mercado. El indicador más visible de este era el precio que adquiriría el vino en la planchada de la bodega.
- Por último, existía el mercado minorista, el cual incluía a todos los agentes encargados de la comercialización. Muchas veces los mismos agentes fraccionadores poseían capacidad comercializadora.

En el **gráfico 4** obtenemos una aproximación de la distribución rentística en el circuito. Ello nos permite ver, a partir de los precios reales que asume el vino (a precios constantes), la distribución aproximada de las rentas entre los diferentes eslabonamientos que componen el circuito. Este espacio iba evolucionando, en gran medida, según la variación de estos indicadores. Así fue que las principales tensiones observadas se daban por los agentes del primero y segundo eslabonamiento. Dichas tensiones determinaron la emergencia de espacios con tendencia al desarrollo cuando predominaban las fuerzas centrípetas que retenían

**Gráfico 4.** Evolución del precio de vino de mesa en sus diferentes tipos (a precios constantes).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura

excedentes en el espacio local. En otras palabras, cuando el precio del mercado de traslado aumenta, favorece al conjunto de agentes que se establecen en los lugares donde se emplaza la producción. Como contraposición se constituían espacios alejados de un “ideal de desarrollo regional amplio e inclusivo”, cuando el crecimiento era usufructuado por un reducido grupo industrializador- comercializador, marginando a la gran mayoría de los agentes que conforman el circuito (productores primarios de la vid).

Después de los años noventa, el espacio de la cadena analizada deja de ser uniforme. Uno de los puntos más notables de esta inflexión en las morfologías institucionales fue la privatización de la empresa estatal de vinos que actuaba regulando las fuerzas de los distintos eslabones desde mediados de los años cincuenta. La venta de Giol<sup>2</sup> en el año 1988 significó, en el análisis estructural del circuito, ceder al mercado gran parte de las decisiones que determinaban la configuración que asumía el mercado de compra-venta y elaboración de la vid. Al alterarse dichas condiciones, el mercado interno dejó de ser el único generador de excedentes. Incluso, la producción destinada a ese mercado empieza a tener aspectos novedosos; los productos netamente fordistas –como el vino

<sup>2</sup> El marco macroeconómico en el que se desestatizó Giol estuvo signado fuertemente por un proceso hiperinflacionario que no tuvo antecedentes en la Argentina. Esta hiperinflación alcanzó su pico máximo en los meses de abril, mayo, junio y julio de 1989 con tasas mensuales de 33,4%, 78,5%, 114,5% y 196,6%, respectivamente .

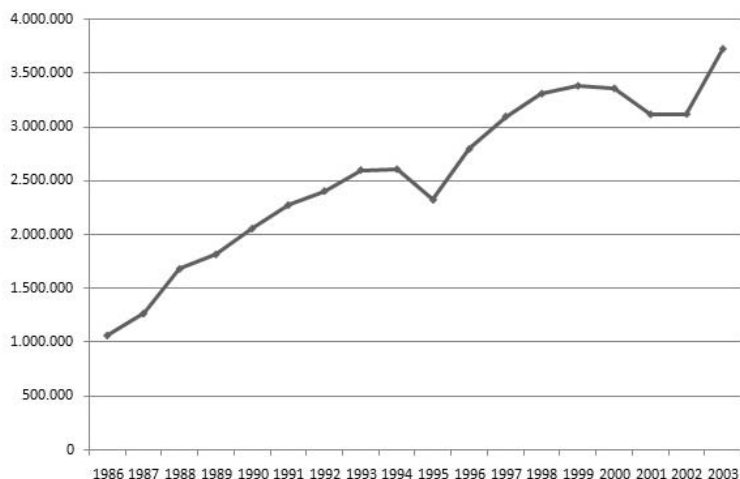
**Tabla 1.** Evolución del consumo aparente de vino, según tipo y por habitante (en litros y porcentaje).

Año	Tipo de vino			
	Mesa	% sobre total	Fino	% sobre total
1986	50,20	85	7,69	13
1987	49,52	85	7,65	13
1988	47,18	84	7,72	14
1989	45,73	85	7,30	14
1990	46,02	85	7,57	14
1991	43,25	83	8,34	16
1992	40,24	81	8,73	18
1993	34,54	78	9,27	21
1994	33,43	77	9,19	21
1995	32,69	80	7,87	19
1996	31,51	77	8,95	22
1997	29,91	74	9,66	24
1998	28,08	72	9,95	26
1999	27,64	71	10,24	26
2000	26,89	71	10,16	27
2001	26,32	72	9,41	26
2002	26,14	73	9,38	26
2003	21,67	67	10,08	31

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura y del INDEC sobre población argentina.

comercializado hasta los '90– comienzan a competir significativamente con un nuevo tipo de producto: el vino fino en todas sus variedades. Juntamente con la constitución de este modelo de producción se desarrolla en grado cada vez mayor el mercado de vinos finos; el consumo de estos vinos aumenta su participación en el mercado interno, incrementándose en el período 1986-2003 del 13% al 31% del total (**tabla 1**).

En términos absolutos, los volúmenes aumentaron de cifras cercanas al millón de hectolitros anuales a más de tres millones, en el marco de una fuerte caída en el total de vinos consumidos, influenciada por la disminución del consumo de vinos de mesa. Que el 31% del consumo fuera de vinos finos supuso el nacimiento de un nuevo mercado donde no todos los agentes económicos que formaban parte de la trama tendrían la llave de acceso para poder participar de los excedentes en juego (**gráfico 5**).

**Gráfico 5.** Despacho de vino fino para consumo (en hectolitros)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) - Anuario - Consumo de mercado interno.

Al consolidarse esta nueva realidad institucional —en el sentido regulacionista— trajo consigo nuevos agentes económicos y novedosas tensiones; los agentes económico-sociales que devinieron en centrales o principales, a partir de la consolidación del nuevo modelo, intentaron imponer una idea estructural funcional a sus intereses particulares, en cuanto a la operatoria del Estado. Impulsaron, por un lado, la (supuesta) racionalización del Estado y, por otro, la reconversión del sistema productivo; así fue que las ideas o valores que se consensuaron en la provincia de Mendoza a partir de la segunda gestión política democrática (década de 1990) manifestaron la consolidación de lógicas regulativas que emanaron de la nueva morfología que adoptó la institución Mercado, derivada del acople al nuevo régimen de acumulación y de regulación que precedió al fordismo en escala global. Estas nuevas regulaciones provenientes de la institución Mercado desnaturalizaron del imaginario social la función productora de bienes que en el pasado manejaba el Estado.

Funciones como la de formación de precios del mercado de vinos y —en consecuencia— de la uva pasaron a estar cada vez menos contenidas dentro de la órbita estatal, siendo el mercado quien asumió formalmente la exclusividad del reparto de prácticamente todo el excedente social. El procedimiento que justifica su proceder se encuentra a partir de la canonización de uno de sus valores matrices: la eficiencia. Las

nuevas regulaciones del mercado no tenían como objetivo el desarrollo equilibrado de los diversos tipos de agentes que formaban el circuito, dejando fuera del juego –como desarrollamos anteriormente– a gran parte de los pequeños agentes que históricamente conformaban la trama. El Estado, en esta nueva función, solo debía acompañar, en el mejor de los casos, a los agentes para que estos alcanzaran los criterios requeridos por el mercado con sus exigencias en el proceso productivo y en la calidad del producto terminado, para que recién ahí pudieran competir y disputar el excedente económico en juego. Cualquier esfuerzo estatal por intervenir para terciar en la formación de precios implicaba prácticas englobadas dentro del terreno de lo profano y sólo debía limitarse a su función de policía, propiciando el cumplimiento de las leyes inmanentes del mercado. Acto seguido, si resultaba necesario debía apuntalar a aquellos agentes económicos que quisieran entrar al libre juego de la oferta y la demanda, es decir, al mundo de “la globalización, de la ausencia de fronteras comerciales, de la incorporación de los costos internacionales a la microeconomía, de la inmodificable tendencia del mercado que exige mejores productos a menor precio, de la necesidad de establecer diferencias comparativas o habilidades competitivas, conocer el mercado, segmentarlo...” (Mendoza, 1999), todas tareas que, llevadas adelante, dejaban vislumbrar la intención de transformar en rentable a cualquier agente económico que formara parte del circuito, por más que el conjunto estuviera en peligro de desaparición.

Como rasgo característico de este período, se puede destacar el impacto sobre la fuerza de trabajo vitícola en Mendoza, la cual ascendía en el año 1980 a 65.601 personas y, en el año 2000, había descendido a 38.596; es decir, se perdieron unos 27.000 puestos de trabajo (Rofman y Collado, 2011) (**tabla 2**).

## El espacio como institución

Las disputas que se visualizan en el espacio, por la apropiación y el uso de los recursos que se disponen en él<sup>3</sup> –en la cadena productiva analizada–, nos permitieron trazar líneas de investigación cuyos resultados nos llevaron a afirmar que el espacio puede ser considerado como una **institución económica**, es decir que su morfología depende de una múltiple puja de intereses, la cual contribuye al posicionamiento de determinados agentes por sobre otros en función de la apropiación de la renta generada. La institución espacial –a diferencia de las demás

<sup>3</sup> Ver Jofré-Ferreyra (2010b) “Estrategias regulatorias del agua para el riego agrícola. La materialidad institucional del régimen hídrico”, Revista *Tiempo y Espacio*.

**Tabla 2.** Fuerza de trabajo y superficie incorporada a la actividad agrícola viñatera (período 1980-2003).

Años	Fuerza de trabajo	Superficie en hectáreas
1980	65.601	232.349
1985	59.390	208.075
1990	42.401	146.709
1995	41.202	144.174
2000	38.596	141.081
2003	39.865	146.082

Fuente: Rofman y Collado, El impacto de la crisis de los años 2001-2002 sobre el circuito agroindustrial vitivinícola y los agentes económicos que lo integran, 2011.

instituciones, que se acoplan/ adaptan tendencialmente a las características que asume el patrón de acumulación y regulación nacional—tiene una lógica propia; ello permite explicar las particularidades de este circuito analizado respecto de otras economías regionales. Por ejemplo, mientras que en la década de 1990 la industria conservera mendocina entraba en crisis terminal, la industria vitivinícola experimentaba un proceso de crecimiento económico significativo, en la cual fueron invertidos 1.500 millones de dólares (Azpiazu y Basualdo: 2002). Entendemos que es en la institución antes mencionada donde los agentes locales gozan de mayores posibilidades de incidir y que las diversas morfologías también contribuyen a diferentes formas de distribución de los excedentes. En efecto, en las demás instituciones los agentes locales en general —por el acoplamiento antes analizado— no tienen la relación de fuerza suficiente para que un patrón de acumulación en el nivel de formación social los contenga en sus regulaciones y, por consiguiente, ser partícipe de la construcción de instituciones que posibiliten captar mejor los excedentes que en los niveles nacional o regional se producen.

En definitiva, en la construcción de las regulaciones que afectan al espacio es donde más poder presentan los agentes económico-sociales de un circuito, para cristalizar una morfología final que les resulte tendencialmente favorable. En el circuito vitivinícola, la realidad experimentada por el espacio social no presenta una lógica uniforme a causa de la diversidad espacial que empezó a primar en la trama. Podemos hablar de un pasaje que va desde un espacio homogéneo-típico de los modos de producción fordistas a un espacio que encuentra varias regulaciones espaciales (**tabla 3**).

Por un lado, se distinguen los espacios típicamente “trasladistas” en cuanto al mercado inmediato que regula la capacidad de retención de excedentes, principalmente ubicados al este, extremo norte y algunos

**Tabla 3.** Caracterización de las distintas instituciones del circuito vitivinícola.

Institución	Circuito vitivinícola	
	Regulaciones de la ISI <sup>4</sup>	Regulaciones rentísticas
Espacial	Homogénea - fordista	Espacio fordista Espacio flexible Espacio híbrido

Fuente: elaboración propia (2012).

sectores del sur provincial, que mantuvieron las características propias de los espacios fordistas. En la actualidad, se observa una homogeneidad en la producción (uvas y vinos genéricos). Un gran porcentaje de la producción de estas zonas tiene como destino el mercado interno y se trata de mosto (jugo concentrado). Los agentes que intervienen en estos espacios fueron los más afectados al no poder reconvertir su producción, y debido a ello no consiguieron acceder al mercado de vinos finos que se constituyó en el nivel nacional y mucho menos en el internacional. Estos pequeños productores (menos de 5 ha), alrededor de 10.000 (INV), quedaron muy dependientes de un grupo concentrado de agentes que en eslabonamientos superiores manejaban más del 80% del mercado de vinos comunes y gran parte de las exportaciones de mostos.

Además de la concentración de los eslabones industriales y comercializadores, el descenso notable del consumo de vino per cápita del mercado mencionado anteriormente –25 per cápita (INV)– deterioró el poder de negociación que estos agentes poseían históricamente. En los últimos años, el *sobrestock* vínico es usado como elemento negociador, disminuyendo el precio pagado por la uva o vino al pequeño productor. Esta combinación de factores explica el abandono de numerosas explotaciones vitivinícolas y la necesidad de subsidios para que muchos de los productores permanezcan en el campo; a pesar de eso, la mancha verde del oasis mendocino de lo que hemos denominado espacio fordista experimentó un descenso importante en algunas zonas cultivadas, donde existía la mayor concentración de los agentes económicos menos integrados a la fracción industrial del circuito.

Los mencionados espacios sociales fueron los que percibieron con mayor fuerza las crisis del circuito. Las condiciones oligopólicas bajo las que se deben comercializar sus productos, la imposibilidad de recon-

<sup>4</sup> Modelo de industrialización por sustitución de importaciones que se gestó en la Argentina a partir de 1945 y dejaba atrás el modelo de desarrollo agroindustrial.



versión de los agentes y el descenso del consumo de vino de mesa por incremento del vino fino son las causas más importantes a la hora de explicar la contracción de este espacio vinculado con la producción de vinos trasladistas. En este mismo escenario se encuentran los espacios flexibles, netamente asociados con la organización de la producción posfordista. Son espacios de reciente creación que se constituyen con métodos productivos flexibles, donde la retención de excedente se consigue a partir de la comercialización en los mercados mundiales más exigentes. Aquí no se puede hablar de una reconversión productiva porque, directamente, nacen a partir de las exigencias de los mercados más selectos. Las inversiones, en general, tienen origen extrarregional y las fincas se ubican preferentemente en las zonas altas de Mendoza, al pie de la montaña, al oeste de cuatro departamentos: Luján, Tunuyán, Tupungato y San Carlos. A partir de la llegada de estos agentes, dichos espacios tuvieron una etapa de marcado crecimiento asociado con emprendimientos productivos que contribuyeron a delinear una expansión de la frontera productiva. Cabe remarcar que sus agentes tienen una importante integración vertical y horizontal, contando con capacidad para integrarse en todo el proceso productivo y elaborar productos finales destinados a la exportación.

Por último, se observa un espacio híbrido, compuesto por zonas donde conviven espacios moldeados por relaciones sociales más complejas y donde se entrecruzan relaciones próximas a regímenes de producción fordistas con otras posfordistas. Sin embargo, este espacio no se corresponde con ninguna de las dos formas previas, pues es el único donde verdaderamente existió una reconversión de la actividad.

Geográficamente, podemos ubicar las zonas centrales del modelo previo, principalmente ubicadas en el sur del gran Mendoza, el este de Luján, Maipú y norte de San Rafael. Muchos agentes lograron modificar su producción para acceder a los nuevos mercados que se estaban constituyendo. Este espacio contiene al mismo tiempo agentes centrales, tradicionales y otros no integrados (pequeños productores) del circuito, que tuvieron éxito durante la mentada reconversión productiva del circuito vitivinícola durante los '90. Los intereses resultantes intentaron ser traducidos desde la órbita estatal a través del desarrollo de la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR),<sup>5</sup> organismo ejecutor del Plan Estratégico para la Vitivinicultura (PEVI), creado en 2004 por ley 25.849, donde se detallaron los lineamientos que guiarían el proceso de

---

<sup>5</sup> COVIAR es un organismo público y privado que armonizó visiones encontradas entre distintos tipos de agentes: los industriales tradicionales, vinculados con la Federación de Cooperativas y los agentes más concentrados, asociados con Bodegas Argentinas, cuya producción se destina al mercado externo.

desarrollo de la actividad en los próximos años. El principal objetivo del PEVI es exportar en 2020 un volumen equivalente a dos mil millones de dólares, y pasar del magro 1,5% actual a un 10% en la participación del total de ventas internacionales de vino. Este objetivo debe compatibilizarse con otra de las acciones encomendadas al PEVI: impulsar la adecuación de los pequeños productores al proceso de inserción en el nuevo perfil exportador propuesto, esencialmente orientado a vinos de calidad (Rofman, García, García y Rodríguez, 2010).

Entendemos que este espacio es el más simétrico del circuito, si bien los agentes líderes de la actual estructura que se conformó siguen siendo aquellos del eslabón industrial y comercializador. Una parte importante de los capitales extrarregionales que ingresaron al circuito, junto con los pocos grandes fraccionadores del modelo previo que se incorporaron al nuevo mercado y que mantenían sus posiciones de líderes en el viejo mercado de vinos comunes, y en menor medida, la burguesía local tradicional, que logró, parcialmente, adaptarse a las condiciones emergentes y reconvertirse. Los bodegueros no integrados a los nuevos mercados, junto con su alianza de pequeños productores primarios atomizados, no desaparecieron gracias a que encontraron ciertos índices de articulación en la década de 1990. Ello evitó que experimentaran una situación más crítica, como sucedió con otras burguesías regionales argentinas (tal es el caso de la burguesía tucumana ligada con el procesamiento de azúcar). Por tanto, si bien en el circuito vitivinícola se observan diferentes espacios que regulan las relaciones sociales de producción de diferentes formas —es decir, se construyen diferentes relaciones que pueden retener excedente—, la articulación que poseen muchos agentes tradicionales de este encadenamiento les permite tener capacidad de acción, para modificar o relativizar tendencias exógenas que, en principio, no los incluían como parte de la estructura de poder. La movilización de su poder de *lobby* en algunas instancias estatales regionales explica que las tendencias exógenas sean moderadas por la institución espacial y las crisis de la cadena no sean terminales.

Esta “articulación”, en definitiva, se traduce en capacidad de retención de excedentes y en la generación de actividades satélites e inducidas (metalmeccánica y turismo, por ejemplo), que complejizan la trama generando diversos tipos de organismos públicos y privados. Ello permite que algunos agentes del circuito, aun cuando las condiciones estructurales del patrón de regulación y acumulación nacional no los favorecen, sostengan sus actividades.

## Conclusiones

Como se explicó en el desarrollo de este trabajo, las transformaciones en el circuito vitivinícola mendocino no fueron aprovechadas por el universo de agentes económicos que tradicionalmente participaron. Los beneficios que generó el cambio en la trama fueron apropiados por agentes con características particulares, los cuales han marginado a otros con cierto grado de vulnerabilidad, es decir, los más débiles del modelo productivo que estuvo vigente en Mendoza históricamente: el pequeño viñatero y aquellos industriales pequeños vinculados con el mercado de traslado.

El aprovechamiento de las nuevas posibilidades no se vincula, entonces, con las meras voluntades individuales, y es por esto que algunos agentes —los extranjeros y los líderes del modelo previo— pudieron adaptar su producción al nuevo modo de producción flexible y otros agentes resultaron imposibilitados de tal conversión. Las formas institucionales donde socializaban los agentes en el pasado fueron mutando hacia nuevas instancias, lo que provocó que no todos los integrantes del circuito productivo vitivinícola tuvieran acceso a los mismos recursos, ya fueran económicos, políticos o culturales. Por lo tanto, entendemos que las prácticas de los distintos agentes económico-sociales de la cadena no están determinadas por una racionalidad abstracta; por lo contrario, sostenemos que sus racionalidades están restringidas por las informaciones y las capacidades cognitivas que ellos poseen. La incapacidad de adaptación de algunos agentes deriva de uno de los principios que posee toda institución: la rutina. Los valores con los cuales se socializaron los integrantes de la cadena productiva —en todos sus eslabonamientos—, en el transcurso del anterior modelo de acumulación originaron prácticas rutinarias, produciendo un desfase (ya en las postrimerías de la década de los '80) entre régimen de demanda y de producción, generando por ejemplo que muchos productores continúen produciendo uvas para un mercado inexistente.

En síntesis, para poder participar de los nuevos mercados que se estaban constituyendo, se hizo necesario que un tipo de agente pudiera visualizar, entre otras cosas, los novedosos gustos de los demandantes. Por lo tanto, los agentes más perjudicados fueron aquellos que siguieron sus actividades productivas en función de las necesidades que estaban en vías de extinción. Los cambios en la demanda que proponen los nuevos mercados de vinos finos, ya sean nacionales o internacionales, entre otras causas, confluyeron en una novedosa estructura institucional espacial, que ya no es posible conectar a una sola lógica regulativa como en el modelo fordista. La institución espacial vigente en la cade-

na analizada muestra una diferencia importante en la actualidad respecto de la homogeneidad de ordenamiento del modelo previo. La coexistencia de tres espacios diferentes (fordista, flexible e híbrido) está en función de lógicas emanadas de diversas normas (sociales, económicas y culturales) que ordenan el funcionamiento de las relaciones productivas, estableciendo nuevos parámetros de agentes ganadores o perdedores.

El espacio *fordista* continúa con la misma inercia regulativa del modelo previo, anclado a un mercado interno; el espacio *flexible* modifica radicalmente la forma de ordenar el espacio y se construye en función de agentes de origen extrarregional, tanto desde la oferta como desde la demanda; y el *híbrido* se ordena con normas que no se corresponden ni con uno ni con otro, existiendo un mix de agentes y destinos donde la reconversión del circuito se efectuó realmente. Si aceptamos que en los distintos espacios hay diversas normas regulativas y barreras de ingreso a cada uno, podemos afirmar que el *espacio* es una institución más que debemos sumar al marco teórico regulacionista. Es en esta institución donde los agentes locales gozan de mayores posibilidades de incidir sobre las pugnas que determinan las formas que adquiere el mismo. Los rasgos espaciales heterogéneos visualizados se vinculan con una puja de intereses que contribuye a un tipo particular de acumulación regional; eso nos permite observar que las morfologías espaciales que adquiere dicha trama productiva pueden ser consideradas una “institución” más dentro de las ya estudiadas por la teoría de la regulación, ya que las distintas formas de apropiación y uso del espacio son funcionales a distintos agentes que participan en la cadena.

El espacio heterogéneo consolidado en la cadena analizada, descrito con una polivalencia regulativa, termina siendo funcional al nuevo modelo de producción flexible y a los agentes líderes que podemos visualizar en éste. Entre otras características, podemos subrayar que los distintos espacios adquieren el valor de marca y ayudan a generar diferenciación tanto en los productos varietales como en su precio final. Los diversos espacios institucionales constituidos (homogéneo, híbrido y flexible) demuestran no sólo índices de crecimientos dispares,<sup>6</sup> sino también índices de desarrollos disímiles.

Si entendemos al espacio desde la órbita institucional regulacionista –vale decir, como un ámbito geográfico con capacidad de generar crecimiento económico y, a su vez, como escenario de disputa de la producción de los agentes que en él se enclavan–, podemos inferir que la

<sup>6</sup> Por ejemplo, mientras en algunos espacios desaparecen fincas y se abandonan cosechas (fordista), en el otro opuesto (flexible) se construyen bodegas y se plantan vides para nuevas fincas.



tendencia cada vez más concentrada de la tierra, la ausencia de productores tradicionales y la extranjerización de la industria conspiran en pos de visualizar a futuro un desarrollo sustentable. Si las características que posee el espacio flexible se diseminan a toda la cadena analizada, es muy probable que dependiendo de la dinámica externa puedan presenciarse ciclos de crecimiento económico cuando se demanden más volúmenes de vino y a mejor precio (dependencia de los mercados de ultramar), pero el escaso anclaje institucional de reparto de la renta no conllevaría un proceso de desarrollo sustentable de la vitivinicultura mendocina, la cual explica el 75% de la producción vitivinícola y el 54% de las bodegas existentes en el país (INV).

## Bibliografía

- Azpiazu, D. y Basualdo, E. (2002) *La trama vitivinícola argentina a principios del siglo XXI. Rasgos estructurales, mutaciones en el contexto operativo sectorial y lineamientos de políticas públicas*, BID-CEPAL-Ministerio de Economía de la Nación. Buenos Aires.
- Bourdieu, P. (1990). Algunas propiedades de los campos. *Sociología y cultura*, 135-141.
- Calcagno, A. E. (Julio de 2000). La escuela de la regulación. Economía y política desde una visión francesa. *Le Monde Diplomatique*.
- Coriat, B. y Weinstein, O. (2005). La construcción social de los mercados. *Noticias de la Regulación*, 1-7.
- Fabre, P. (2005). *La privatización de Bodegas y Viñedos Grol. Una experiencia exitosa*. Buenos Aires: CEPAL.
- Ferreya, M. A. (2014). Estado y mercado en la teoría de la regulación. *Estudios* (31), 85-100.
- INV. *Informes anuales*. Mendoza: Instituto Nacional de Vitivinicultura.
- Jofré, J. L. y Ferreyra, M. A. (2010). Elementos regulacionistas para una aproximación al ordenamiento territorial. *Proyección*, IV(8), 7-20.
- Jofré, J. L. y Ferreyra, M. A. (2010 B). Estrategias regulatorias del agua para el riego agrícola. La materialidad institucional del régimen hídrico. *Revista tiempo y espacio*. Vol 25. Facultad de Educación y Humanidades. Departamento de Ciencias Sociales. Chillán Chile. 79-86.
- Mendoza, J. (1999). La importancia de la gerencia en la empresa agrícola. *Uva* (75).
- Rapoport, M. (2012). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Emecé.
- Rofman, A. (2008). Subordinación productiva en las economías regionales de la posconvertibilidad. **Realidad Económica**, 98-132.
- Rofman, A. y Collado, P. (2011). El impacto de la crisis de los años 2001-2002 sobre el circuito agroindustrial vitivinícola y los agentes económicos que lo integran. *IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Sociales y Agroindustriales*, p. 30.
- Rofman, A., García, I., García, A. y Rodríguez, E. (2010). Asociación de Administradores Gubernamentales. Obtenido de <http://www.asociacionag.org.ar/documentos/desarrollo-social/>

# Nuevos paradigmas legales: trabajadores rurales y trabajadoras domésticas\*

*Daniel Alberto Re \*\**  
*Verónica Jaramillo Fonnegra\*\*\**

**El objetivo del trabajo es analizar las principales características de las leyes que regulan el mercado de trabajo rural y el de las trabajadoras de casas particulares en la Argentina. Se sostiene que en los últimos años se han impulsado reformas que tienden a equipar los derechos de estos colectivos con el resto de los trabajadores. En este sentido, señalamos limitaciones y alcances de las leyes anteriores y de las actuales, específicamente en lo que hace a duración de la jornada, salarios, licencias y trabajo infantil. El método utilizado para su elaboración es la recopilación de diversas fuentes de información documental y el análisis de las leyes, normas y estatutos, además de literatura especializada.**

**Palabras Clave:** Asalariados rurales - Trabajadoras de casas particulares - Reformas legales - Trabajo infantil - Derechos laborales.

\* Se agradece especialmente a Susana Aparicio por su cuidadosa lectura, sugerencias y comentarios académicos sobre legislación del trabajo en la Argentina.

\*\* Lic. en Sociología (UBA), Mg. en Ciencias Sociales del Trabajo y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Becario Posdoctoral (CONICET) Universidad Nacional de Misiones-UNaM-Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG). danielalbertore@gmail.com

\*\*\* Abogada Universidad Autónoma Latinoamericana, Mg. en Derechos Humanos (UNLP) y Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria Doctoral (CONICET) Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG).

## New legal paradigms: the case of rural workers and domestic workers

The purpose of this study is to analyze the main features of the laws governing the rural labor market and domestic work in Argentina. We argue that in recent years reforms aimed at equipping the rights of these groups with the rest of the workers have been promoted. In this regard, we note the limitations and scope of the old and new laws, specifically in terms of duration of working time, wages, leave and child labor. The method used for its processing is the collection of various sources of information and analysis of the laws, regulations and statutes, besides specialized literature.

**Keywords:** Rural workers - Domestic workers - Legal reform - Child labor - Labor rights.

Fecha de recepción: diciembre de 2014

Fecha de aceptación: abril de 2015



## Introducción

Dentro del universo que conforma el proletariado en la Argentina, quizá sean los asalariados rurales y las trabajadoras de casas particulares<sup>1</sup> algunos de los colectivos más vulnerables y menos protegidos. La migración, el desarraigo, la necesidad imperiosa de vender su fuerza de trabajo de manera estacional y las fuertes condiciones de explotación laboral, se encuentra dentro de los factores que hacen de ellos sujetos vulnerables (Massé, 1985; Cortés, 2009; Seriani, 2009; Aparicio y Benencia, 1999; Aparicio, *et al*, 2014). Incluso desde lo legal, cada grupo ha tenido y tiene un régimen diferente al resto de los trabajadores regidos por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) (Viste, 1982; Formento, 1998; Alfaro, 2000), y si bien esta situación no ha cambiado en los últimos años, sí se han producido e impulsado reformas que tienden a equipararlos.

En cuanto a los trabajadores agrarios, estos se encuentran amparados por un marco normativo recientemente modificado (diciembre de 2011), pero presentan en muchas regiones una gran pauperización en sus condiciones de trabajo (Aparicio y Panaia, 2000; Rau, 2004; Re, 2010; Crespo Pazos, 2013; Aparicio, *et al*, 2014). Algunas de ellas se encuentran vinculadas directamente con mecanismos de contratación laboral, o con los cambios en la forma de producción y la incorporación de tecnologías que ahorran mano de obra generando una mayor estacionalidad en los puestos de trabajo (Klein, 1985; Piñeiro, 2008). Otras veces, esta pauperización se apoya en las contradicciones propias de la ley que regula el mercado de trabajo rural. Un ejemplo de lo expuesto lo encontramos en la producción de limón en fresco para “mercados exigentes”, donde conviven la LCT con el Régimen de Trabajo Agrario (RTA) de 2013, segmentando el conjunto de los trabajadores.

Algo similar se registra para el caso de las trabajadoras domésticas. En el año 2013 se sancionó la ley de Contrato de trabajo para trabajadoras de casas particulares, la cual llegó con más y mejores derechos para estas trabajadoras. A pesar de ello, las profundas huellas de la marginación -plasmadas en la norma anterior- que permanecieron por casi 60 años, son difícilmente borrables en poco tiempo. Al igual que los trabajadores rurales, este tipo de trabajo se caracteriza en la Argentina

---

<sup>1</sup> Si bien no se desconoce la existencia de trabajadores masculinos en el sector del trabajo en casas particulares, como el universo es mayoritariamente femenino se hablará de trabajadoras, en femenino. También vale aclarar que la antigua norma las llamaba “servicio doméstico”, la actual ley las reconoce como “trabajadoras de casas particulares” y los convenios internacionales las consideran como “trabajadoras domésticas” (*domestic workers*), los términos serán usados para referir a lo mismo.

por la inestabilidad, los bajos salarios y el altísimo grado de informalidad. Además, es un sector fácilmente desmontable en épocas de desaceleración y/o de crisis económica (Groisman y Sconfienza, 2012).

Con el objetivo general de analizar los marcos normativos que regulan estas actividades en la actualidad y entender cómo se aplican y llevan adelante, proponemos en primer lugar una breve revisión histórica de los códigos, normas, estatutos y leyes que rigieron anteriormente para cada una de ellas. Señalamos las limitaciones y alcances de las leyes anteriores y comparamos éstas con la LCT y con las leyes actuales. Se aborda específicamente las temáticas de duración de la jornada laboral, fijación de los salarios, régimen de licencias y el trabajo infantil. Conocer las semejanzas y diferencias de los antiguos cuerpos normativos y los recientemente sancionados puede evidenciar también las tendencias posibles y esperadas para dichos mercados de trabajo.

## **1. Leyes, antecedentes y vinculación con otros cuerpos normativos**

El trabajo doméstico como la agricultura son trabajos que han sido realizados tradicionalmente por personas provenientes de clases, grupos étnicos o castas menos favorecidas de la sociedad. Esta realidad se plasma no solo en sus condiciones de trabajo y en sus luchas sociales, sino también a la hora de analizar las leyes que regulan estos mercados de trabajo en la Argentina. Como veremos, para el caso de los trabajadores rurales las primeras leyes se remontan a muchos años entrado el siglo XX, pero para las trabajadoras domésticas el camino ha tenido menos logros.

El trabajo doméstico en la Argentina careció de regulación específica hasta 1956 cuando se dictó el Régimen de Servicio Doméstico (RSD) que comprendía el decreto-ley 326/56 y su decreto reglamentario 7.979/56 (Machado, 2003). Este régimen estuvo vigente por 57 años y fue creado durante la dictadura militar de Pedro E. Aramburu. Eran normas sumamente restrictivas, sólo reconocían parcialmente los derechos laborales de las trabajadoras del sector, excluyéndolas, entre otros, de beneficios como la licencia por maternidad, el régimen de horas extras, períodos vacacionales; tampoco contemplaba los seguros de riesgos del trabajo (ART) ni el subsidio de desempleo (temas que fueron incorporándose al régimen de trabajo general). Incluía causales de despido sin indemnización que no están contempladas en la LCT, como el “desaseo personal” o “transgresiones graves o reiteradas a las prestaciones contractuales” (art. 6), las cuales tienen una carga probatoria y una libertad muy amplia a favor del empleador o empleadora a

la hora de alegar despido sin indemnización.

Por otro lado, sólo cobijaba a las trabajadoras en relación de dependencia y para entrar en esa categoría se debía trabajar más de 4 horas por día, más de 4 días a la semana y por más de un mes consecutivo para un mismo empleador. Las personas que trabajaban menos tiempo del establecido, se encontraban automáticamente por fuera del RSD, y en consecuencia sólo estaban cubiertas por la norma civil del contrato de locación:

**Artículo 1.** El presente decreto ley regirá en todo el territorio de la Nación las relaciones de trabajo que los empleados de ambos sexos presten dentro de la vida doméstica y que no importen para el empleador lucro o beneficio económico, no siendo tampoco de aplicación para quienes presten sus servicios por tiempo inferior a un mes, trabajen menos de cuatro horas por día o lo hagan por menos de cuatro días a la semana para el mismo empleador.

Decreto ley 326/56

Antes de 2013, las trabajadoras domésticas que no cumplían con el número mínimo de horas laboradas para ser protegidas por el RSD tenían que judicializar los casos en el fuero civil, lo que les representaba no tener los beneficios que incluye una protección laboral donde el Estado media la relación desigual de poder a través de normas de orden público a favor de la parte más débil de la relación laboral.

Esta normativa del orden interno se respaldaba sobre la ausencia de normas internacionales, concretándose recién la protección para el sector después de sesenta años de debate internacional, en junio de 2011. En esa fecha la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó un Convenio Internacional -189- que considera la necesidad de implementar el trabajo decente para las personas que se desempeñan como trabajadoras domésticas (OIT, 2011). Allí se promueve la equiparación de los derechos de este sector con los del resto de las/los trabajadoras/es.

En el caso de la normativa argentina, ese mismo debate se intensificó a partir del año 2010 y se vio especialmente impulsado a raíz de la aprobación del mencionado convenio de la OIT, unido a la presión de algunos sindicatos, de varias organizaciones civiles -incluidas algunas de mujeres migrantes- y de la comunidad académica. En abril de 2013 se sancionó finalmente la ley 26.844/13 -denominada Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares- y al mes siguiente fue promulgado. En el año 2014 la Argentina reglamentó dicha ley por medio del decreto 467/14 y ratificó el Convenio internacional. Si bien esta ley tiene vocación igualitaria es un estatuto por fuera de la LCT (Rosas, Jaramillo Fonnegra, Vergara, 2015). La razón que se aduce para mantener por fuera de la ley, es que no se considera a la familia como una unidad de explotación laboral, por lo que deben tener un tra-

tamiento independiente:

**ARTÍCULO 1. (Ámbito de aplicación).** La presente ley regirá en todo el territorio de la Nación las relaciones laborales que se entablen con los empleados y empleadas por el trabajo que presten en las casas particulares o en el ámbito de la vida familiar **y que no importe para el empleador lucro o beneficio económico directo**, cualquiera fuere la cantidad de horas diarias o de jornadas semanales en que sean ocupados para tales labores. (Negritas nuestras)

Régimen Especial de Contrato de Trabajo  
para el Personal de Casas Particulares ley 26.844/13

La LCT contempla un sistema de protección legal especial, donde el Estado tiene el poder de regular la relación que nace por naturaleza desigual, con el fin de vigilar los abusos, el régimen prestacional y de seguridad social. Bajo la LCT el Estado puede, entre otras cosas, presumir la relación de contrato laboral, hacer inspecciones, revisar los aportes de las y los trabajadores y sancionar por el incumplimiento de derechos. El estar excluida de esta ley (LCT) no es una cuestión menor, ya que como veremos más adelante esta situación se replica en el caso de los trabajadores rurales y plantea diferencias significativas en materia de derechos con otros trabajadores.

En lo que refiere al trabajo rural en la Argentina, dentro de los primeros antecedentes que regularon este mercado de trabajo José Panettieri (1984) señala el Código Rural de la provincia de Buenos Aires. El código sancionado en 1865 establecía deberes recíprocos entre las partes, pero no fue dictado precisamente para proteger a los peones, sino más bien para garantizar mecanismos de “enganche” y el disciplinamiento de la fuerza de trabajo. Para Panettieri (1984) lo escrito en el Código favorecería claramente a los patrones quienes eran personas influyentes y allegadas a los jueces. En cuanto a los trabajadores que no cumplieran con lo establecido en la norma, no sólo eran declarados vagos, sino que podían ser aprehendidos por la Policía y confinados a servir en el ejército:

**ARTÍCULO 292.** Los que resulten vagos serán destinados, si fuesen útiles, al servicio de las armas por el término de tres años. Si no lo fueren, se les remitirá al Departamento General de Policía para que los destinen a trabajos públicos por el término de un año.

Código Rural provincia de Buenos Aires 1865 (cit. Panettieri, 1984).

Los primeros antecedentes de legislación propiamente dicha se remontan a 1941, cuando se ratifica en el convenio de la OIT una ley que extiende al trabajador rural el amparo de todo infortunio que sufra en el cumplimiento de su actividad y al año siguiente otra ley que tiende a disciplinar por medio del Estado la actividad de los intermediarios o contratistas de mano de obra, conocida como “*el estatuto de los con-*

*chabadores*”, la ley 12.789 que amparó a los trabajadores temporarios o no permanentes (Formento y Francia, 1998).

Recién en 1944, bajo el decreto 28.169 y durante la presidencia del general Edelmiro Farrell, se sancionó la primera regulación orgánica, el Estatuto del Peón Rural. Dirigida a los trabajadores permanentes de todo establecimiento agrario, fue complementada en 1947 con la sanción de la ley 13.020/47, que regulaba la actividad de los trabajadores transitorios o no permanentes. Estas iniciativas pueden entenderse como el correlato rural del proceso creciente de protección del trabajo que se dio por esos años (Formento y Francia, 1998). La vigencia de estas normas se extiende hasta 1980, cuando fueron derogadas por la ley 22.248/80 Régimen Nacional del Trabajo Agrario (RNTA).

El nuevo marco legal (ley 22.248/80), no solo pretendía cubrir las falencias de las normas anteriores y brindar un régimen común para trabajadores permanentes y transitorios, sino también equiparar a los trabajadores rurales con sus pares urbanos. Entre los principales cuestionamientos, se señalaba el de excluir a los trabajadores de cosecha y a toda persona que realizara tareas en forma temporaria, así como presentar importantes ambivalencias a la hora de definir el ámbito de aplicación (Formento y Francia, 1998). En este sentido, fijaba como ámbito de aplicación a toda actividad laboral agraria, comprendiendo excepcionalmente algunas tareas urbanas. Incluía expresamente actividades como la manipulación y almacenamiento de cereales, oleaginosas, legumbres, hortalizas y semillas; tareas de feria y remates de hacienda, con la excepción de los cosecheros y empacadores de frutas y aquellas tareas realizadas en establecimientos fabriles. Por otro lado, marcaba una diferencia entre el ámbito de trabajo urbano y el rural, que especificaba claramente cuándo había contrato de trabajo agrario y cuando no:

**ARTÍCULO 2.** Habrá contrato agrario cuando una persona física realizare, fuera del ámbito urbano, en relación de dependencia de otra persona, persiguiera o no ésta fines de lucro, tareas vinculadas principalmente o accesoriamente con actividad agraria, en cualquiera de sus especializaciones, tales como las agrícolas, pecuarias, forestales, avícolas o apícolas. Se considerará que se realizan fuera del ámbito urbano aquellas tareas que se ejecutaren en un medio que no contare con asentamiento edilicio intensivo, ni estuviere efectivamente dividido en manzanas, solares o lotes o destinado preferentemente a residencia y en el que no se desarrollaren en forma predominante actividades vinculadas a la industria, el comercio, los servicios y la administración pública.

Ley Régimen Nacional de Trabajo Agrario 22.248/80

Como ya señalamos, la LCT (20.744/76) que regula las modalidades bajo las que se desarrolla el trabajo en los sectores urbano, excluía expresamente a aquellos sectores que tenían una legislación especial,

excepto en aquellos puntos en que la LCT fuera superior a dichas normas. Esto significó la posibilidad de que el trabajo agrario tuviera convenios colectivos de trabajo por zonas, aunque no llegó a implementarse. En efecto, el texto de la ley fue inmediatamente modificado al asumir el gobierno militar (Aparicio y Re, 2014). El gobierno de facto, al dictar el decreto ley 22.248 el 8 de julio de 1980 excluyó expresamente a los trabajadores rurales y del servicio doméstico de la LCT reformando su artículo 2 al incluir los incisos b) y c) respectivamente:

**ARTÍCULO 2. (Ámbito de aplicación).** La vigencia de esta ley quedará condicionada a que la aplicación de sus disposiciones resulte compatible con la naturaleza y modalidades de la actividad de que se trate y con el específico régimen jurídico a que se halle sujeta. Las disposiciones de esta ley no serán aplicables: a) A los dependientes de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, excepto que por acto expreso se los incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo. b) A los trabajadores del servicio doméstico. c) A los trabajadores agrarios.

Ley de Contrato de Trabajo 20.744/76, texto modificado por decreto 390/76

En la actualidad, si bien se mantienen en estatutos independientes, ambos incisos han sido modificados a efectos de igualar lo más posible a esos colectivos con los demás trabajadores. Así se evidencia con las sustituciones incluidas en la LCT por las leyes de 2011 (Régimen de Trabajo Agrario) y de 2013 (Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares):

**ARTÍCULO 2. (Ámbito de aplicación).** La vigencia de esta ley quedará condicionada a que la aplicación de sus disposiciones resulte compatible con la naturaleza y modalidades de la actividad de que se trate y con el específico régimen jurídico a que se halle sujeta. Las disposiciones de esta ley no serán aplicables: a) A los dependientes de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, excepto que por acto expreso se los incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo. b) Al personal de casas particulares, sin perjuicio que las disposiciones de la presente ley serán de aplicación en todo lo que resulte compatible y no se oponga a la naturaleza y modalidades propias del régimen específico o cuando así se lo disponga expresamente. (Inciso sustituido por art. 72 inc. a) de la ley 26.844. Vigencia: de aplicación a todas las relaciones laborales alcanzadas por este régimen al momento de su entrada en vigencia). c) A los trabajadores agrarios, sin perjuicio que las disposiciones de la presente ley serán de aplicación supletoria en todo lo que resulte compatible y no se oponga a la naturaleza y modalidades propias del Régimen de Trabajo Agrario.

Ley de Contrato de Trabajo 20.744/74 - ordenado por decreto 90/1976.

Excluir a los trabajadores rurales y a las trabajadoras “del servicio doméstico” de los principios básicos del Derecho del Trabajo con el argumento de la “especialidad”<sup>2</sup>, puede considerarse violatorio de la

Constitución Nacional en cuanto a la protección general (artículo 14 bis), discriminando a estos trabajadores y trabajadoras de los derechos básicos que poseían el resto de las actividades laborales.

Sobre este tema, estudios comparativos entre la legislación “rural” y la “urbana”, coinciden en señalar que tanto la LCT y el antiguo RNTA diferían considerablemente en función de las condiciones de trabajo (jornada, formas de remuneración, vacaciones, preaviso, accidentes y enfermedad), estabilidad y formalidad del empleo, protección y nivel de cobertura. De dichos análisis surge “*la desventajosa situación en la que se encuentran los trabajadores rurales*” (Aparicio, *et al*, 1987), ya que el sistema legal del RNTA instituía un nivel de protección menor acentuándose estas carencias para el caso de los temporarios. Por ejemplo, no estaban protegidos contra el despido (Murmis y Feldman, 1996).

Estas diferencias han llevado a muchos trabajadores rurales a luchar para ser incorporados a la LCT, acción lograda con éxito en el caso de los trabajadores de cosecha y empacadores de fruta (Alfaro, 1999). Precisamente, los trabajadores ocupados en las tareas de cosecha y empaque fueron incorporados a la ley que rige para la mayoría de los trabajadores argentinos. Esto que parecería ser una conquista de los trabajadores no ha sido modificado por la ley 26.727/11, y plantea en realidad la existencia de dos marcos regulatorios que segmenta el mercado de trabajo y debilita la lucha de los trabajadores rurales. Un ejemplo de esta situación, lo encontramos en la producción citrícola de Tucumán, donde mientras que para los trabajadores de campo rige el Régimen de Trabajo Agrario (RTA) de 2011, para los cosecheros y el personal de empaque lo hace la LCT.

Sobre este punto, el nuevo RTA (26.727/11), señala expresamente en su artículo 2º que las fuentes de regulación serán por la presente ley y por la ley 20.744/76 en los casos que resulte compatible. Si bien sigue marcando diferencias entre uno y otro universo (urbano y rural) el nuevo marco legal busca acercar a los trabajadores rurales al marco normativo urbano.

Otra de las normas legislativas que regula la actividad de los trabajadores rurales, y que fue sancionada con anterioridad al RTA de 2011 (pero modificada por ésta) es la que reglamenta el uso de la denominada “Libreta de Trabajo”. Fue promulgada en 1999 por la ley nacional 25.191/99 y está destinada a regir los distintos aspectos de la contratación de los trabajadores rurales de todo el país, al tiempo que perseguía

---

<sup>2</sup> Las condiciones actuales de la agricultura con una creciente industrialización en la etapa primaria no justifican la excepcionalidad ya que, crecientemente, se van controlando los factores bioclimáticos que intervienen en la producción.

el “trabajo en negro”. Establecía el uso de una “libreta de trabajo”, en la que el empleador y el trabajador dejaban constancia del tipo de trabajo, tarea y actividad realizada, volcándose dichos datos en el registro del RENATRE<sup>3</sup>. La nueva ley sin embargo, mantiene su uso y modalidad, pero traslada al Estado el control y seguimiento del registro. Si el empleador no hiciera entrega del certificado previsto al asalariado, será sancionado con una indemnización económica a favor de este último. Esta indemnización, así como el espíritu de la ley, marca una clara diferencia en materia de regulación y responsabilidades con las normas anteriores, especialmente si se lo compara con los primeros Códigos Rurales que claramente favorecían al patrón en detrimento de los asalariados.

En cuanto a las trabajadoras domésticas el decreto-ley 326/56 en su artículo 11 y el decreto 7.979/56 en su artículo 14, señalaban también, la necesidad de que las trabajadoras contaran con una Libreta de Trabajo. Al igual que en el caso de los trabajadores rurales, la libreta debe contar con: los datos de la empleada, desde el comienzo y al fin del contrato, los días fijados para descanso semanal y anual, el preaviso para terminar la relación laboral, por cualquiera de las partes y el sueldo convenido. También, contemplaba como requisito para conseguir la libreta de trabajo, la obtención de un certificado de buena conducta acreditado por la autoridad policial y un certificado de buena salud que acredite la aptitud para el trabajo, además del documento nacional de identidad (DNI) (art.12). Cabe advertir que en ambos casos, las libretas de trabajo no fueron muy difundidas entre las trabajadoras domésticas ni entre los trabajadores rurales.

En la nueva ley de trabajo en casas particulares se incluye, igualmente, la libreta de trabajo (Art. 16). Reglamentada por el decreto 467/14 (Art. 17) instituye su implementación por medio de una tarjeta electrónica que contendrá la historia laboral de las trabajadoras y que además les dará tarifa preferencial en el transporte público. Este artículo implementa un sistema de registro simplificado a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y se espera que pueda ser implementado en el nivel nacional. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires funciona con la tarjeta del transporte público SUBE:

**ARTICULO 16. (Libreta de trabajo).** Todas las empleadas/os comprendida/os en el régimen de esta ley deberán contar con un documento registral con las

<sup>3</sup> Organismo creado especialmente para ese fin, el RENATRE debía registrar la historia laboral de los trabajadores, posibilitando el acceso a subsidios por desempleo y la identificación de los empleadores. Pero los graves cuestionamientos a su real funcionamiento hicieron que la nueva Ley de Trabajo Agrario lo traslade de la esfera de ese ente autárquico de derecho público no estatal a la órbita del Estado (RENATEA).



características y requisitos que disponga la autoridad de aplicación, mediante la utilización de tarjetas de identificación personal u otros sistemas que faciliten la fiscalización y permitan un acceso pleno a los derechos consagrados en esta ley.

Régimen Especial de Contrato de Trabajo  
para el Personal de Casas Particulares ley 26.844/13

A diferencia de la legislación que reglamenta el ámbito doméstico, las leyes laborales de los trabajadores rurales presentan una historia más larga y se ve reflejada en la gran cantidad de códigos, normas, estatutos y leyes que la precedieron. Sin embargo, si bien ambos sectores han sido reconocidos en los últimos años, sancionando leyes especiales para cada uno de ellos, ambos han sido históricamente postergados y colocados en una clara desventaja con sus pares urbanos. El papel de la fiscalización del trabajo ha sido generalmente identificado como colaborador del incumplimiento en las condiciones de trabajo agropecuario.

A fin de señalar algunas diferencias existentes e identificar las mejoras introducidas por las nuevas leyes, en los próximos apartados se analizan y comparan las formas en que son fijados los salarios, los tipos de remuneración existentes, licencias, vacaciones y restricciones al trabajo infantil.

## **2. Remuneraciones y jornada de trabajo en la agricultura y el servicio doméstico**

En materia salarial las empleadas de casas particulares al igual que los trabajadores rurales se han encontrado ampliamente en desventajas si los comparamos con otros sectores de la economía. Ello se debe no sólo a los altos niveles de informalidad laboral que se traduce en remuneraciones muy inferiores a las establecidas, sino también a la forma en la que eran fijadas. Según Groisman y Sconfienza (2012) para el año 2012, las trabajadoras no registradas de casas particulares percibían una remuneración de alrededor del 50% menor de la que obtenían quienes estaban registradas. Su salario era definido por el MTEySS sin mediar negociación o Convenio salarial o Comisión tripartita. Para el conjunto de los trabajadores, la negociación salarial se refleja en el Convenio colectivo de trabajo acordado entre los representantes gremiales de los trabajadores y empleadores, el Estado cumple el rol de "homologador" al revisar cada convenio en relación con el cumplimiento de la legislación y, en caso de no apartarse de normativas vigentes, lo homologa e inscribe siendo obligatorio para la rama o subrama. Es decir, que los salarios acordados entre las partes sólo son observados en el caso de que, por ejemplo, sean menores al salario mínimo esta-

blecido por el régimen general. Una parte de los trabajadores rurales -aquellos que trabajan en forma permanente o estacional dentro del empaque de "frutas frescas"- se rigen por la LCT<sup>4</sup>. Los salarios del resto de los trabajadores agropecuarios son determinados por una comisión tripartita (Comisión de Trabajo Agrario), con representación de diversas entidades patronales y de trabajadores más la presencia del Estado, que asume generalmente, un rol decisivo.

Si bien en la actualidad las leyes recientemente sancionadas proponen cambios al respecto, todavía se pueden hacer algunos cuestionamientos en cada caso. En este sentido, se estipula que la cuantía del salario será fijada por medio de un convenio colectivo de trabajo, para todo el territorio nacional (Art. 18) a través de la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares (CNTCP). Sin embargo, la posibilidad de crear un convenio salarial por parte de una comisión tripartita es un tema difícil, por la imposibilidad de convocar a la patronal, que aún no se ha organizado en torno del trabajo en casas particulares.

Respecto del pago del salario, la ley establece que se deberá efectuar en el lugar de trabajo del personal mensualizado hasta el cuarto día de cada mes, mientras que al personal que trabaje por jornal se pagará al final de cada jornada. Deberá realizarse en dinero en efectivo y, si es en cheque, no deberá reportar costo para el empleado/a (Art. 19). La suma pagada deberá constar en un recibo por duplicado (Art. 20). Las horas extras serán pagas con un recargo del 50% si fueran días comunes y del 100% si fuere sábado después de las 13 horas al igual que domingos y feriados (Art. 25). Un tema importante que se incluyó también en la reciente reglamentación fue el deber de bancarizar a las trabajadoras de casas particulares después de 32 horas de trabajo a la semana (Art. 21 decreto 467/14) si trabaja menos de dichas horas es facultativo del empleador/a abrir o no la cuenta sueldo:

**ARTÍCULO 19. (Lugar, plazo y oportunidad de pago de las remuneraciones).** El pago de las remuneraciones deberá realizarse en días hábiles, en el lugar de trabajo y durante las horas de prestación de servicios: a) Al personal mensualizado, dentro del cuarto día hábil del vencimiento de cada mes calendario; b) Al personal remunerado a jornal o por hora, al finalizar cada jornada o cada semana según fuera convenido.

Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares ley 26.844/13

<sup>4</sup> Es el caso de la citricultura, el análisis de la evolución de los salarios acordados entre el gremio, UATRE y la cámara de citricultores, la Asociación Tucumana del Citrus, ATC, muestra que los mismos han tenido fuertes incrementos en el salario real (Ortiz, S. y Aparicio, S., 2007).

En cuanto a los trabajadores rurales el análisis es un poco más complejo, no solo por la gran cantidad de actividades a las que representa, sino también por la existencia de normativas anteriores que debían ser modificadas. En primer lugar, se debe reiterar que los trabajadores que se desempeñan en la fruticultura, tal como se señaló anteriormente, son alcanzados por la LCT del régimen general, por lo que sus salarios se determinan en negociación entre empleadores y trabajadores, por lo que este régimen no se analizará en forma especial en este texto, aunque constituye el marco general con el que se efectúa la comparación entre los diversos estatutos.

En cuanto al resto de los trabajadores rurales, la antigua ley (22.248/80) establecía que las remuneraciones de los trabajadores permanentes debían ser de carácter mensual, en tanto que las no permanentes eran, en general, por tiempo o a “destajo”, es decir por trabajo realizado o cantidad cosechada. Los valores se fijaban por actividad, pudiendo existir diferencias en una misma tarea o actividad en dos zonas distintas. El nuevo marco legal sigue manteniendo estas diferencias a la hora de remunerar a los trabajadores y el pago por tanto no ha sido modificado en su reglamentación. Pero introduce interesantes modificaciones en cuanto al salario mínimo, lo que protege al trabajador, por ejemplo, en un día de lluvia que no ha podido realizar su tarea aunque esté presente en un establecimiento productivo:

**ARTICULO 34 (Remuneración mínima por rendimiento del trabajo).**

Salario mínimo garantizado. La remuneración por rendimiento del trabajo se determinará en la medida del trabajo que se haya efectuado, pero en ningún caso podrá ser inferior, para una jornada de labor y a ritmo normal de trabajo, a la remuneración mínima que la Comisión Nacional de Trabajo Agrario fije para la actividad y para esa unidad de tiempo. En los casos de actividades cuyas remuneraciones no hayan sido fijadas o actualizadas conforme lo previsto en la presente ley, se aplicarán las dispuestas con carácter general. La remuneración mínima sustituirá a la que por aplicación del sistema de rendimiento del trabajo pudiere corresponder cuando el trabajador, estando a disposición del empleador y por razones no imputables al primero, no alcanzare a obtener ese mínimo y aun cuando ello ocurriera a causa de fenómenos meteorológicos que impidieren la realización de las tareas en la forma prevista o habitual.

Ley de Trabajo Agrario 26.727/11

La ley 22.248, englobaba entre los trabajadores “no permanentes” a los trabajadores de temporada, eventuales y transitorios. El nuevo Régimen por otro lado, promueve la estabilidad del contrato, afirmando el criterio general de la indeterminación del tiempo de duración y como excepción el contrato por tiempo determinado o a plazo fijo. De esta manera se regula el contrato de prestación continua o discontinua, incluyendo también el contrato de trabajo de temporada.

En cuanto a la forma en la que son fijadas las remuneraciones, mantiene una clara diferencia entre trabajadores permanentes y estacionales; y reafirma a la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA) como el ente encargado de esta tarea. Este organismo está constituido por una Comisión Central y catorce Comisiones Asesoras Regionales (CAR) con asiento en las principales provincias del país, representativas de las economías regionales con mayor incidencia en la actividad. Se encuentra bajo la dependencia funcional del subsecretario de Relaciones Laborales, quien desempeña la función de presidente.

En este sentido, la remuneración mínima es fijada por la CNTA y no debe ser inferior al salario mínimo vital, excepto para los menores de 18 años. Su monto se determina por día o por mes e incluye el valor de las prestaciones en especie que toma a su cargo el empleador. A diferencia de la ley 22.248/80 que establecía un porcentaje imputable en mercaderías la presente ley lo prohíbe expresamente y establece algunas pautas en el caso que así se realice. El pago se debe hacer por moneda corriente y se prohíben los vales.

### **2.1. Duración de la jornada de trabajo**

En cuanto a la duración de la jornada de trabajo, Viste (1982) señalaba que la ley 22.248/80 no modificaba radicalmente la concepción que sostenía el Estatuto del Peón en cuanto a su duración. Es decir, que ello surgía de los usos y costumbres de cada región y del tipo de actividad. El RTA (ley 26.727/11) establece que la duración de la jornada laboral sea de 8 horas diarias. También regula la actividad en términos de vacaciones, licencias y feriados nacionales, especificando diferencias en el trato de trabajadores permanentes y transitorios.

El antiguo RNTA había dejado un “vacío legal” en orden a la limitación del tiempo de trabajo diario, permitiendo que los trabajadores rurales trabajen sin otra limitación que la luz solar, es decir de “sol a sol”. Recién en el año 2008 la Comisión CNTA dictó la resolución 71/08 que estableció una jornada máxima de 8 horas diarias y 48 horas semanales desde el lunes hasta las 13 horas del sábado, poniendo fin al criterio de jornada de “sol a sol” y colocando a los trabajadores en igual condición respecto de sus pares urbanos (MTEySS, 2011). En la actualidad, el RTA establece que la jornada no puede exceder las 8 horas diarias y las 44 horas semanales y obliga a cortar las actividades a partir del mediodía del sábado. En cuanto a la jornada nocturna incorpora interesantes limitaciones que tienen que ver con la duración y la forma de remuneración de la misma, la que no podrá exceder las 7 horas.

La duración de la jornada laboral y los tiempos de descanso para las trabajadoras domésticas también se han modificado en forma favorable.

La anterior ley (RSD) incluía respecto a la jornada máxima laboral, para las trabajadoras sin retiro un período de 12 horas diarias, jornada muy superior a la máxima de 8 horas establecida para el resto de los trabajadores. Igualmente, se contemplaba la posibilidad de extender la jornada o interrumpir el descanso de acuerdo con las necesidades del empleador/a, siempre que éstas fueran, según la ley (decreto 7.979/56 artículo 3), graves o urgentes; por ejemplo viajes u acontecimientos familiares. Vale aclarar que contemplaba la necesidad de compensar dentro de las 24 horas el tiempo de interrupción del descanso. Con respecto al pago de las horas extraordinarias, nocturnas y por trabajo en día feriado, el RSD no contemplaba ninguna posibilidad de hacerlas efectivas. En la actual ley se ha fijado una jornada laboral de 8 horas por día (con un máximo de 9 horas diarias) y 48 horas semanales, con una distribución que debe ser conciliada por las partes. Para el personal sin retiro, es decir, quienes dormitan en la vivienda del empleador, se estipulan 9 horas de reposo nocturno y un descanso de 3 horas durante la jornada. Para las empleadas con retiro deben mediar, por lo menos, 12 horas entre jornada y jornada.

Como vemos, al igual que para los trabajadores rurales, para las trabajadoras de casas particulares también se observa una reducción en la duración de la jornada laboral, avance significativo en la equiparación de derechos. Sin embargo, investigaciones recientes (Rosas, 2012) han demostrado que pocas veces se respetan los horarios de trabajo y cuando se trata de trabajadoras de casas particulares sin retiro en muchas ocasiones exceden las 12 horas. Situaciones similares de informalidad se registra en los casos de actividades rurales altamente demandantes de mano de obra estacional como la tabacalera y la yerbatera (Aparicio, *et al*, 2014).

### **3. Régimen de vacaciones y licencias**

En lo que refiere a las licencias y vacaciones, tanto la ley de Régimen de Trabajo Agrario (26.727/11) como la ley de Contrato de Casas Particulares (26.844/13) difieren ampliamente de sus antecedentes (RNTA y RSD), ambas normas fueron modificadas sustancialmente acercando a los trabajadores y trabajadoras al régimen que rige para los trabajadores urbanos LCT (20.744/76).

Para el caso de las trabajadoras domésticas el RSD sólo contemplaba la posibilidad de vacaciones para quienes trabajaban sin retiro (Art.4), es decir para quienes vivían con su empleador/ra. Además, no se les pagaban vacaciones si no tenían al menos un año de trabajo, es decir no se les abonaban las fracciones proporcionales. Las licencias debían

ser comunicadas a la trabajadora con 20 días de antelación y se daban de acuerdo con los tiempos del empleador. El RSD establecía 10 días de vacaciones por más de uno y menos de 5 años de servicio; 15 días por más de 5 y menos de 10 años y 20 días por más de 10 años.

En cuanto a las licencias y vacaciones, la ley 22.248/80 establecía 10 días corridos, cuando la antigüedad en el empleo no excediese de 5 años; 15 días corridos, cuando siendo la antigüedad mayor a 5 años no excediese de 10; de 20 días corridos, cuando la antigüedad siendo mayor de 10 años no excediese de 15; de 30 días corridos, cuando la antigüedad fuere mayor de 15 años. También estipulaba un sistema de licencias, pero éste cubría pocos supuestos y otorgaba menos días a los trabajadores agrarios que a los de otros sectores productivos a los que se le aplica la ley de Contrato de Trabajo. Dentro de las especificaciones de la ley, había bonificaciones por antigüedad (artículo 33) y licencias por accidentes o enfermedades (artículo 47).

Como se aprecia en el **cuadro 1**, las modificaciones introducidas por las leyes 26.727/11 y 26.844/13 respectivamente, han equiparado a los trabajadores rurales y las empleadas del servicio doméstico con sus pares urbanos, otorgando los mismos días de vacaciones pagas a partir de los 6 meses de contratación. En el caso de los trabajadores rurales, la ley específica directamente que el régimen será el establecido por la LCT, pero en el caso del personal doméstico, equipara los días e introduce algunas mejoras, como una licencia anual y vacaciones proporcionales al tiempo de trabajo. El régimen va desde las 4 semanas (1 día) a más de 20 años de trabajo (35 días) y si se compara con el resto de los trabajadores, se verá rápidamente como el beneficio es mucho mayor.

Otra modificación importante dentro de la ley 26.844/13 refiere al tema de las licencias especiales. En esta materia estipula que si el trabajador es varón tendrá 2 días por el nacimiento del hijo, y si es mujer queda prohibido el trabajo durante los 45 días anteriores al parto y 45 días posteriores, pudiendo reducir el período antes del parto y acumularlo al posparto, sin que se pueda trabajar 30 días antes del mismo. En caso de nacimiento pretérmino se acumularán los 90 días en el posparto. La empleada deberá anunciar su embarazo y la fecha probable de nacimiento al empleador con certificado médico. Se garantiza que la empleada conservará su empleo desde el momento que lo notifique, y recibirá las asignaciones dadas por el sistema de seguridad social por el mismo monto de su sueldo en dicho período, tal como lo dispongan las reglamentaciones pertinentes (Art. 39). Desde 2014 la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) es quien finalmente otorga la prestación en dinero de las arcas del Estado para el cobro de la licen-

**Cuadro 1.** Cantidad de días de vacaciones según antigüedad. Leyes 326/56, 26.844/13, 22.248/80 y 26.727/11.

	Vacaciones previstas por el Régimen de Servicio Doméstico decreto-ley 326/56	Vacaciones previstas por la ley de Contrato de Casas Particulares 26.844/13	Vacaciones previstas por la ley Régimen Nacional del Trabajo Agrario 22.248/80	Vacaciones previstas por la ley Régimen de Trabajo Agrario 26.727/11
Entre 4 y 7 semanas	-	1 día	-	-
Entre 8 y 11 semanas	-	2 días	-	-
Entre 12 y 15 semanas	-	3 días	-	-
Entre 16 y 19 semanas	-	4 días	-	-
Entre 20 semanas y hasta 6 meses	-	5 días	-	-
Más de 6 meses y hasta 5 años	-	14 días	10 días	14 días
Más de 5 años y hasta 10 años	10 días	21 días	15 días	21 días
Más de 10 años y hasta 20 años	15 días	28 días	20 días	28 días
Más de 20 años	20 días	35 días	30 días	35 días

Fuente: Elaboración propia.

cia por maternidad. Los requisitos que establece esta institución son tener 3 meses de trabajo regular -con constancia de la AFIP-, presentar certificado médico de fecha probable de parto y diligenciar un formulario.

Sobre este tema, la ley 26.727/11 establece para el caso del personal rural permanente de prestación continua, una licencia con goce de haberes de 30 días corridos por paternidad, la que podrá ser utilizada por el trabajador de manera ininterrumpida entre los cuarenta y cinco días anteriores a la fecha del parto y los doce meses posteriores al nacimiento. Para el caso de las trabajadoras, establece este derecho tanto para las permanentes como para las estacionales o temporeras, cuando debiere comenzar durante el tiempo de efectiva prestación de servicios y hubiere hecho la correspondiente denuncia al empleador.

La inclusión de las trabajadoras de casas particulares en la licencia por maternidad fue uno de los grandes logros de la ley 26.844/13 por ser un

sector altamente feminizado e históricamente excluido de la prerrogativa de poder ser madre sin ser despedida. Pero las licencias que se dan a los trabajadores varones siguen siendo insuficientes -2 días- para poder considerar que existe un equilibrio de roles en la sociedad actual, como si ser padre no fuera tan importante. Incluso si se es varón no se consagra su estabilidad laboral después de tener un hijo, lo que también pone en riesgo a toda la familia a partir de que tiene más responsabilidades (Pautáis y Zibecchi, 2013).

En el caso de los trabajadores agrarios la inclusión de la licencia por maternidad es igualmente un importante logro, indispensable para cualquier mujer en cualquier trabajo. Acceder a una licencia de paternidad paga por 30 días resulta una muy importante consagración legal, la cual está direccionada a la equiparación de roles y el poder compartir cargas tradicionalmente atribuidas solamente a la mujer.

#### 4. Sobre el trabajo infantil

Un apartado especial merecen las reformas que las leyes realizan sobre el trabajo infantil. En una clara postura abolicionista, ambas normas prohíben el trabajo fuera de la unidad doméstica, restringiendo la colaboración de los niños, niñas y adolescentes al ámbito de las unidades familiares durante una cantidad máxima de horas diarias de forma de garantizar su escolaridad.

En el caso de los trabajadores rurales ya se encontraba reglamentado en los artículos 107 y 108 de la ley 22.248/80 y establecía la prohibición de contratar a menores de 14 años, pero sí posibilitaba a los jóvenes de entre los 16 y 18 años a celebrar un contrato de trabajo agrario bajo conocimiento y permiso de los padres o tutores. Se trataba de trabajos que no se desarrollaban dentro de la unidad de producción familiar sino de trabajos conocidos como “extraprediales” y que aludían a la asalariación de miembros de la familia para contribuir al sustento del hogar. En todos los casos en los que se contrataba menores de 18 años, estipulaba una jornada de trabajo menor, exclusivamente en horario matutino o vespertino y si bien no definía el tipo de tareas, dejaba ver diferencias salariales dependiendo de la edad de los trabajadores. Así, un menor de 18 años percibía un ingreso de hasta un 10% menor al de un peón general mayor de 18 años y en el caso de tener 16 años la diferencia salarial llegaba en algunos casos al 30% del jornal (Re, 2010). La nueva ley eleva de 14 a 16 años la edad mínima y afirma que queda expresamente prohibido el trabajo de menores de 16 años:

**ARTICULO 54. Prohibición del trabajo infantil.** Queda prohibido el trabajo de las personas menores de dieciséis (16) años en todas sus formas, exista o



no relación de empleo, y sea aquél remunerado o no. La inspección del trabajo deberá ejercer las funciones conducentes al cumplimiento de dicha prohibición.

Ley de Trabajo Agrario 26.727/11

Por otro lado establece cómo debería ser el procedimiento y los requisitos para poder contratar a adolescentes de 18 años, el que nunca podrá ser menor a los 16 y deberá contar con un permiso del responsable del menor. Así también aclara expresamente que será la inspección del trabajo la que deberá ejercer las funciones conducentes al cumplimiento de dicha prohibición.

En cuanto al trabajo de menores de 16 años y hasta los 14 años, la ley los condiciona a un determinado ámbito de aplicación. Esto es para economías de tipo campesinas o familiares. En este tipo de unidades de producción, el ámbito familiar y productivo comparte un mismo espacio simbólico y material, pero además, el trabajo de los niños y niñas se transforma muchas veces en una necesidad de las familias. En este sentido y solo para estos casos, establece la posibilidad del trabajo de menores de 16 años. Pero para poder realizarse, establece el cumplimiento de una serie de requisitos, como la inclusión y permanencia en el sistema educativo y horarios fijos de descanso:

**ARTICULO 58. Trabajo en empresa de familia.** Las personas mayores de catorce (14) años y menores de dieciséis (16) años de edad podrán ser ocupados en explotaciones cuyo titular sea su padre, madre o tutor, en jornadas que no podrán superar las tres (3) horas diarias, y las quince (15) horas semanales, siempre que no se trate de tareas penosas, peligrosas y/o insalubres, y que cumplan con la asistencia escolar. La explotación cuyo titular sea el padre, la madre o el tutor del trabajador menor que pretenda acogerse a esta excepción a la edad mínima de admisión al empleo, deberá obtener autorización de la autoridad administrativa laboral de cada jurisdicción. Cuando, por cualquier vínculo o acto, o mediante cualquiera de las formas de descentralización productiva, la explotación cuya titularidad sea del padre, la madre o del tutor se encuentre subordinada económicamente o fuere contratista o proveedora de otra empresa, no podrá obtener la autorización establecida en esta norma.

Ley de Trabajo Agrario 26.727/11

Otra modificación importante que incorpora tiene que ver con la obligatoriedad de crear espacios de cuidados y contención para los hijos de los trabajadores/ras a cargo del empleador durante el tiempo que dure la jornada laboral y poner frente a los mismos personal calificado y con experiencia. Sin embargo no especifica el tipo de establecimientos donde se deben prestar estos servicios, así como el mínimo de trabajadoras que debe poseer el empleador y la edad de los niños y niñas a partir de la cual deben habilitarse las salas maternas y guarderías.

Respecto del trabajo infantil y de adolescentes en el sector doméstico

el derogado decreto 356/56 (RSD) establecía que las niñas menores de 14 años no podrían dedicarse a estas labores, pero de 14 a 18 años no se establecían criterios diferenciadores ni protectores. En la nueva ley se estableció la prohibición de contratar a menores de 16 años, mientras que quienes tienen entre 16 y 18 años podrán trabajar un máximo de 6 horas diarias y 36 horas semanales. El trabajo nocturno en estos casos está expresamente prohibido entre las 8 pm y las 6 am. Cuando la trabajadora sea adolescente se deberá labrar un contrato por escrito y registrado ante autoridad administrativa del trabajo, adjuntando, además, un certificado de aptitud física, el cual tendrá que ser renovado cada 12 meses. De igual manera, el empleador/ra deberá solicitar el certificado de estudios que por ley se considera obligatorio y de no contar con ellos se deberá elaborar un acuerdo para establecer los horarios de asistencia a la escuela. El empleador tendrá que exigir a la trabajadora un certificado a comienzo y a fin del ciclo lectivo y deberá llevarlo al MTEySS para continuar con el contrato. En caso de no cumplirse con estos requerimientos la relación laboral se considerará deficientemente registrada y el empleador podrá ser sancionado con una doble indemnización a favor de la trabajadora.

En lo que hace al trabajo infantil ambas normas mantienen una clara postura abolicionista. Tanto en el sector rural como en el doméstico se busca erradicar y reglamentar el trabajo de niños, niñas y adolescentes, por lo menos en sus peores formas y a determinadas edades. Al prohibir el trabajo de menores de 14 años y especificar determinadas características en los casos en que se reduce, la legislación nacional se equipara a las normas internacionales en lo que hace a la edad mínima para el trabajo (OIT, 2011). Por otro lado, la obligatoriedad de crear espacios de contención y cuidado, así como la del empleador de reconocer esta situación y las posibles sanciones que le cabría en el caso de no cumplimentar su norma (entre las que se incluye incluso la responsabilidad penal) son avances muy importantes en materia legislativa.

## Conclusiones

En comparación con sus pares urbanos, los trabajadores rurales -aquellos que no se rigen por la ley de contrato de trabajo- y las trabajadoras de casas particulares han estado históricamente marginados y bajo el argumento de la especialidad, fueron por años excluidos de la LCT. Si bien se encontraban amparados por legislaciones específicas para cada grupo, la ley 22.248/80 y la ley 326/56 respectivamente, diferían considerablemente en función de las condiciones de trabajo, protección y nivel de cobertura al de sus pares regidos por la LCT. Esto

marcaba una clara desventaja en materia legislativa, impulsando, por ejemplo, a muchos trabajadores rurales (empaquete de fruta) a la búsqueda de amparo en la LCT.

En materia salarial las dos normas introducen interesantes reformas que se traducen en beneficios directos para cada sector. En el caso de las trabajadoras de casas particulares, la nueva ley establece que el salario debe efectuarse en los lugares de trabajo y mensualizado, mientras que al personal que trabaje por jornal se le pagará al final de cada jornada. El mismo deberá realizarse en dinero en efectivo y, si es en cheque, no deberá reportar costo para el empleado/a.

La prohibición del pago con especies también se especifica para el caso de los trabajadores rurales. A diferencia de la ley 22.248/80 que establecía un porcentaje imputable en mercaderías, se encuentra expresamente prohibido para el caso de los trabajadores rurales sean permanentes o estacionales, siendo un elemento importante para la erradicación de prácticas naturalizadas.

El monto de los salarios, en ambos casos, será fijado por Comisiones nacionales tripartitas y se actualizarán para cada lugar y/o región, no pudiendo ser inferior al salario mínimo. Si bien se reconoce la importancia de estas disposiciones, no puede desconocerse los inconvenientes que plantea para el caso de las trabajadoras de casa particulares la inexistencia de una patronal de trabajo.

La ley también establece la obligatoriedad de bancarizar al sector de las trabajadoras de casas particulares después de 32 horas de trabajo a la semana. Este ha sido un sector excluido de los beneficios de la banca -como la devolución de IVA, las promociones, poder acumular millas y pagos en varias cuotas sin interés- por lo cual la norma facilitará su inclusión, con las consecuentes prerrogativas.

En cuanto a los trabajadores rurales, se introduce una interesante figura que tiende a revertir la situación de los trabajadores temporarios o estacionales. Si bien el análisis es un poco complejo dado el gran universo de actividades al que representa, claramente existen mejoras en torno de la antigua ley, ya que con esto se promueve la estabilidad del contrato, afirmando el criterio general de la indeterminación del tiempo de duración y como excepción el contrato por tiempo determinado o a plazo fijo. Además regula la actividad en términos de vacaciones, licencias y feriados, tanto para trabajadores permanentes como transitorios.

La duración de la jornada de trabajo en las nuevas normas, es llevada a 8 horas (como para el resto de los trabajadores regidos por LCT). De esta forma, en el caso de los trabajadores rurales, se subsana el vacío legal del antiguo orden que permitía que los trabajadores rurales traba-

jen sin otra limitación que la luz solar. En el caso de las trabajadoras de casas particulares se ha fijado un máximo de 9 horas diarias, cuando la anterior norma establecía 12 horas de trabajo.

Algo similar se registra con las licencias y vacaciones, las recientes modificaciones han equiparado a los trabajadores rurales y las empleadas del servicio doméstico a sus pares urbanos, otorgando los mismos días de vacaciones pagas a partir de los 6 meses de contratación. En el caso de los trabajadores rurales, la ley especifica directamente que el régimen será el establecido por la LCT, pero en el caso del personal doméstico, equipara los días e introduce algunas mejoras, como una licencia anual y vacaciones proporcionales al tiempo de trabajo.

En cuanto a la época en la que son otorgadas, se plantean algunas controversias, sobre todo en el sector rural donde las tareas agrícolas no se concentran todas en los meses estivales y difícilmente coinciden con las vacaciones del sistema educativo. En este sentido, cabría sugerir un régimen especial que establezca ciclos para que se otorguen licencias durante el receso escolar veraniego en algún momento. Lo mismo para los casos en que los cónyuges trabajen para un mismo empleador y los períodos de vacaciones no coinciden.

Respecto del trabajo de menores de 16 años y hasta los 14 años, ambas normas establecen límites de edad y sanciones específicas, marcando una clara postura abolicionista. En los escenarios rurales, prohíbe el trabajo de menores de 16 años, equiparando la legislación nacional a las normas internacionales que rigen el trabajo de menores, permitiéndolo sólo para economías de tipo campesinas, donde el trabajo de los niños y niñas se transforma muchas veces en una necesidad de las familias. La misma situación se reproduce para el caso del trabajo infantil y adolescente en el sector de casas particulares, prohibiendo la contratación de menores de 16 años, mientras que quienes tienen entre 16 y 18 años podrán trabajar un máximo de 6 horas diarias.

Hemos mencionado que las empleadas de casas particulares, al igual que los trabajadores rurales, se han encontrado ampliamente en desventaja si los comparamos con otros sectores de la economía. Esto hacía necesario aplicar reformas que equiparasen a los trabajadores/as de estos sectores con la LCT. Creemos que más allá de las críticas, las nuevas normas son disposiciones de avanzada, que modifican sustancialmente el paradigma de las normas anteriores y que permiten trabajar por una sociedad más inclusiva. Por otra parte, el establecimiento de sanciones económicas para los empleadores que no registran a sus trabajadores; así como la responsabilidad penal en el caso del trabajo infantil, marca una clara diferencia en materia de regulación y responsabilidades con las normas anteriores.

Por último, cabe preguntarse respecto del cumplimiento de estas normativas. La fiscalización del trabajo ha sido reiteradamente cuestionada. Es imprescindible evitar el incumplimiento de la legislación para no tergiversar su espíritu.

## Bibliografía

- Alfaro, M. I. (1999). "Los espacios para la negociación laboral en la citricultura tucumana. Actores y estrategias. Disciplinamiento, conflictividad y resistencias", en *Estudios del Trabajo* 18, Bs. As.
- Alfaro, M. I. (2000). "Marcos regulatorios de la contratación y organización sindical en el mercado de trabajo citricola en Tucumán", en *Informe Final presentado en la Universidad de Buenos Aires*, Bs. As.
- Alfaro, M. I. (2001). "Trabajadores rurales y sindicalismo agrario en Argentina" en Aparicio, S. y Benencia, R. (coord.), *Antiguos y nuevos asalariados en el agro argentino*, Buenos Aires, La Colmena.
- Aparicio, S. y Benencia, R. (1999). "Empleo rural en la Argentina. Viejos y nuevos actores sociales en el mercado de trabajo", en *Empleo Rural en tiempos de flexibilidad*. Ed. La Colmena, Bs. As.
- Aparicio, S. y Panaia, M. (2000). "Los orígenes de los asalariados en el NOA", en Panaia, M., Aparicio, S. y Zurita, C. (coords) *Trabajo y población en el noroeste argentino*, Buenos Aires, La Colmena.
- Aparicio, S. y Benencia, R. (2001). "Introducción" en Aparicio, S. y Benencia, R. (coord.) *Antiguos y nuevos asalariados en el agro argentino*, Buenos Aires, La Colmena.
- Aparicio, S. (2005). "El empleo rural y la caracterización de los sectores sociales a través de los censos de población.", material interno. Bs. As.
- Aparicio, S. (2005). "Trabajo y trabajadores en el sector agropecuario en la Argentina", en Giarracca, N. y Teubal, M. (comp.) *El campo en la encrucijada*, Buenos Aires, Alianza.
- Aparicio, S. (2014). "Nuevas formas de contratación en el trabajo agrario". Aparicio, S. y Benencia, R. (comps). Buenos Aires: Ciccus. ISBN: 978-987-693-045-1
- Aparicio, S. y Re, D. (2014). "Cambios en el mercado de trabajo tabacalero y formas de contratación de asalariados transitorios". En Aparicio, S. y Benencia, R. (comps) *Nuevas formas de contratación en el trabajo agrario*. Buenos Aires: Ciccus. ISBN: 978-987-693-045-1.
- Aparicio, S. y Re, D. (2014). "Trabajo agrario, marco normativo y condiciones de trabajo y de vida". Ficha de Cátedra 1. Cátedra Aparicio, Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Bialet Massé, J. (1985). "Informe sobre el estado de la clase obrera", Selección, Argentina, Hyspamerica.

- Brondo, A. y Luparia, C. "La libreta de trabajo para el trabajador rural".
- Canevaro, S. (2009). "Empleadas domésticas y empleadoras en la configuración del trabajo doméstico en la Ciudad de Buenos Aires: entre la administración del tiempo, la organización del espacio y la gestión de las 'maneras de hacer'", *CAMPOS. Revista de antropología social*, vol. 10, 1, pp. 63–86.
- Ceriani, P., Courtis, C., Pacecca, M. I., Asa P. y Pautáis, L. (2009). "Migración y trabajo doméstico en Argentina: las precariedades en el marco global", María Elena Valenzuela y Claudia Mora (eds.), *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, Santiago de Chile, OIT, pp.147-190.
- Crespo Pazos, M. (2013). "Dinámica de las negociaciones y conflictos de asalariados citrícolas durante la última década en Tucumán, Argentina" [en CD] *XI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.
- Cortés, R. (2009). "Labour regulations' ambiguity and quality of working life: domestic servants in Argentina", ponencia presentada en *Conference on Regulating Decent Work*, Ginebra, 8 al 10 de julio.
- Esquivel, V., Faur, E. y Jelin, E. (2012). "Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado". Buenos Aires, IDES/ UNFPA/ UNICEF.
- Formento, S. y Ferrazzino, A. (1998). "Flexibilidad laboral y modalidades contractuales en el sector agropecuario: una perspectiva legal", en **Realidad Económica** 156.
- Formento, S. y Ferrazzino, A. (2001). "Libreta de trabajo. Estrategia sociojurídica de protección al trabajador rural", en **Realidad Económica** 177.
- Gogna, M. (1993). "Empleadas domésticas en Buenos Aires", en Elsa Chaney y Mary García Castro (eds.), *Muchacha, cachita, criada, empleada, empregadinha, sirvienta y... más nada*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, pp. 81-97.
- Groisman, F. (2011). "Argentina: los hogares y los cambios en el mercado laboral (2004-2009)", *Revista CEPAL*, 104, pp. 88-110.
- Groisman, F. y Sconfienza, M. E. (2012). "El servicio doméstico en Argentina. Informe de situación 2004-2012", Buenos Aires, documento de investigación del Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad, CITRADIS.
- Jaramillo Fonnegra, V. (2013). "Las trabajadoras migrantes del servicio doméstico en la Ciudad de Buenos Aires a comienzos del siglo XXI: un análisis de las normas de Derechos Humanos laborales y de las instituciones involucradas en su efectivización", Tesis de Maestría en Derechos Humanos, Argentina, Instituto de Derechos Humanos, Universidad Nacional de la Plata.
- Klein, E. (1985). "El impacto heterogéneo de la modernización agrícola sobre el mercado de trabajo". Chile, PREALC.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2011), "El nuevo Estatuto del Peón Rural. Proyecto de ley del Gobierno nacional para regular el trabajo en el campo", Comisión Nacional del Trabajo Agrario, Bs. As., Argentina.

- Machado, J. D. (2003). "Acceso al ámbito de protección del decreto 326/56 para trabajadores del servicio doméstico", en *Revista de derecho laboral*, 2, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, pp. 277-317.
- Mora, C. y Valenzuela, M. (eds.) (2009). "Trabajo doméstico: Un largo camino hacia el trabajo decente". Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo.
- Ortiz, S. y Aparicio, S. (2007). "How labourers fare in fresh fruit export industries: Lemon production in northern Argentina", *Journal of Agrarian Change*, 7(3), pp.382-404.
- Panettieri, J. (1984). *Las primeras leyes obreras*. Editorial América Latina SA. Buenos Aires Argentina.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (coords.) (2013). *Redefiniendo las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Piñeiro, D. (2008). "El trabajo precario en el campo uruguayo". capítulo 2: "Las especificidades de la agricultura como actividad humana y los factores que influyen en la precarización del trabajo agrícola", Uruguay, Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República.
- Rau, V. (2004). "Mercado de trabajo agrario y protesta social: los tareferos en el Nordeste argentino", en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 20, Buenos Aires.
- Re, D. (2010). "Trabajadores en el complejo agroindustrial tabacalero jujeño. Clasificación de la fuerza de trabajo, tareas y remuneración" Capítulo IV, p. 107, en "Trabajo y trabajadores en el agro rioplatense. Nuevos temas y perspectivas" Aparicio, S; Neiman, G y Piñeiro, D. (Compiladores), Editorial Letraen. Montevideo. 272p. ISBN: 978-9974-8267-0-0.
- Rosas, C. (2010). *Implicaciones mutuas entre el género y la migración. Mujeres y varones peruanos arribados a Buenos Aires entre 1990 y 2003*. Buenos Aires, EUDEBA.
- Rosas, C; Jaramillo Fonnegra, V. y Vergara, A. (2015) Trabajo doméstico y migraciones latinoamericanas. Desde Argentina, hallazgos y reflexiones frente a los destinos extraregionales, en *Revista Estudios Demográficos y Urbanos* – CEDUA. Vol.30. México D.F.
- Tizziani, A. (2013). "El estatuto del Servicio Doméstico y sus antecedentes: debates en torno a la regulación del trabajo remunerado en la Argentina", *Nuevos Mundos Nuevos*, 13.
- Viste, J. R. (1982). "Régimen legal del trabajador rural". Trabajo presentado en el Seminario Jurídico Contable dictado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Jujuy. Inventario: 152. 1º de noviembre.

### Otras fuentes consultadas:

Constitución Nacional de la Republica Argentina.

- 
- Decreto ley 326/1956, Beneficios, obligaciones y derechos para el personal que presta servicios en casa de familia.
- Decreto nacional 7.979/1956, por medio del cual se reglamenta el decreto-ley 326/56 del servicio doméstico (RSD)
- Ley 28.169/44 - Estatuto del Peón Rural.
- Ley 20.744/76 - Ley de Contrato de Trabajo (LCT).
- Ley 22.248/80 - Régimen Nacional del Trabajo Agrario (RNNTA).
- Ley 25.191/99 - Libreta de Trabajo.
- Ley 26.727/11- Régimen de Trabajo Agrario (RTA)
- Ley 26.844/13 - Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (RECTPCP).
- Decreto reglamentario 467/14, por medio del cual se reglamenta el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares.
- Ley 25.239/1999, Reforma Tributaria sobre el Impuesto a las Ganancias y que modifica al Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico.
- Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos C- 189-OIT, Organización Internacional del Trabajo (2011), Naciones Unidas.



---



---

**PATRICIO NARODOWSKI, MATÍAS REMES LENICOV (COORDS.)**

**Geografía económica mundial. Vol. II. Las cadenas globales de valor**

Editorial UNM, 1.890 págs.

---

## **Introducción**

Este Volumen II de GEM representa el intento de comprender la tesis centro-periferia en el contexto actual y con especial énfasis en la lógica de funcionamiento de las cadenas de valor global, eslabón por eslabón. Es que en el Volumen I, se detalló esa lógica para el pasaje del fordismo al posfordismo en la era de la globalización y se plantearon las principales hipótesis, que aquí se desarrollan exhaustivamente.

Las Cadenas Globales de Valor no son más que un conjunto de eslabones o el conjunto de actividades necesarias para generar un producto o servicio. Se utiliza este concepto porque es el que mejor describe los procesos productivos descentralizados, producto de los cambios trascendentales en la tecnología, en la organización industrial y en el nuevo orden mundial. La idea de cadenas puede captar la “fragmentación” de los sistemas productivos en el nivel funcional y mostrar cómo las grandes compañías están externalizando frecuentemente determinadas actividades o procesos hacia las PYMES especializadas y en el nivel espacial, ya que los procesos de producción se escinden en diversas fases o bloques de funciones que se desarrollan de manera separada en diferentes localizaciones de la geografía mundial. Lo puede hacer porque esta metodología aborda la realidad como una coordinación estratégica de empresas independientes, pero organizadas jerárquicamente en el nivel mundial, a partir de un mecanismo de poder,

dado por la gestión de la cadena, que en este volumen se analiza profundamente.

Finalmente, lo que se puede ver, es que estas dos formas de la fragmentación – funcional y espacial – son consecuencia de una estrategia de las grandes corporaciones transnacionales en la economía mundial. Ellas están recortando en ocasiones su actividad como “productores” globales para convertirse en “coordinadores” globales (Kaplinsky y Readman, 2001). Así, grandes corporaciones frecuentemente especializadas en funciones intensivas en conocimiento, como el diseño, la Investigación y Desarrollo (I+D) y el *marketing*, externalizan funciones relacionadas con la producción física hacia empresas de países en desarrollo, encargándose de la coordinación de toda la cadena y logrando las rentas más altas. De este modo, la CGV puede ser entendida como una nueva forma de funcionamiento y organización de las redes transnacionales, obligando a las pequeñas empresas a asumir una posición subordinada dentro de la cadena (ver además Gereffi, 1999; Humphrey y Schmitz, 2002; Schmitz, 2004; Gereffi *et al.*, 2005; Pietrobelli y Rabellotti, 2006). En este entorno se produce una concentración de los flujos comerciales y financieros de los países desarrollados y BRICS, en detrimento de los países periféricos.

Con este intento, se logra profundizar conclusiones que surgían del anterior Volumen. Por ejemplo, en la cadena petrolera los recursos como todos saben están en los países periféricos y, en este caso particular, era en Medio Oriente -Arabia Saudita, Irak, Irán, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos-, pero también en Latinoamérica con Venezuela, Brasil y México, y en el oeste de África -Libia, Nigeria, Argelia, Angola-. A su vez, el gas predomina en los países de la CEI (exURSS) y también en los de Medio Oriente. Lo mismo sucede con el hierro, donde se destacan Brasil y China, pero su explotación requiere de grandes capitales, de la capacidad de generar y aplicar tecnología y de las regulaciones. Estos países ricos en recursos naturales tienen regulaciones laxas pero su capacidad tecnológica y de financiamiento pobres. Le es más rentable, por ejemplo a EUA explotar el petróleo de Medio Oriente o África donde todavía las empresas de explotación no están estatizadas, que las mismísimas cuencas del golfo de México, Texas o de Alaska, donde tienen altos costos que pagar para el cuidado del medio ambiente y la protección del asalariado, y luchar contra los gremios petroleros de Norteamérica mucho más fuertes. Por tanto, en estas explotaciones intervienen grandes empresas globales, que no desarrollan complejidad en el lugar sino que la importan desde sus sedes centrales. La región por eso sigue teniendo una fuerte especialización en recursos naturales, las importaciones de bienes complejos tienden a aumentar junto con la Inversión Extranjera Directa (IED), y la estructura resulta

desequilibrada, con un pobre resultado social. Así se ve cómo circulan capitales y empresas -que a su vez cambian su fisonomía, se fusionan, etc.- por el espacio global, para que las grandes corporaciones de los países centrales logren fuertes rentas sobre la base de “los recursos de los otros” y su propia capacidad tecnológica, financiera y de gestión de los mercados. Claro que en ese contexto, China, y en menor medida el resto de los BRICS, están empezando a posicionarse pero no tanto por su capacidad de innovación, sino por su enorme capacidad de producción a escala.

Si bien la explotación de recursos naturales ha sido siempre fuente de disputa, en la actualidad los conflictos han aumentado exponencialmente y se manifiestan como un rasgo preocupante en la actual dinámica del sistema productivo y político internacional. Hay recursos críticos que están concentrados en áreas de permanente conflictividad, surcadas por enfrentamientos étnicos -por ejemplo en África-, religiosos -Medio Oriente- o limítrofes -Mar Caspio-, y que tienen una relevancia estratégica para las potencias centrales. Las regiones mencionadas son hoy fuentes vitales de suministro de hidrocarburos, agua y metales preciosos, que resultan ser tal vez los recursos no renovables de más rápida intensidad de explotación y, por lo tanto, de agotamiento. Allí, la presencia de factores de poder tanto estatal como multinacional acentúa el conflicto y erosiona las perspectivas de estabilidad política y de convivencia pacífica. Finalmente, también las zonas marítimas costeras se han transformado en áreas de elevado peso estratégico, debido a los recursos pesqueros y a la potencial existencia de yacimientos hidrocarburíferos. Aquí se introduce también el problema de la delimitación de la zona económica exclusiva en aguas que son mares interiores -como es el caso del Mar Caspio-, y del vacío de control y autoridad en términos de soberanía, que implica que muchos países posean zonas exclusivas.

Para lograr los niveles de profundidad que nos proponemos, en este volumen se desarrollaron las siguientes cadenas de valor:

- Sidero-metalmecánica, conformada por los siguientes eslabones: carbón, hierro, acero, productos metálicos.
- Maquinarias y herramientas, electrónica, autopartes y automotriz, maquinaria agrícola, naval, aviones, trenes y armas.
- Petroquímica-química-plásticos, formada por petróleo, gas, petroquímica (básica, intermedia y final), plásticos, cosméticos, pinturas, química, fármacos y agroquímicos.
- Agrícola: conformada por el recurso tierra/agua, cereales, harinas, aceites y biocombustibles.

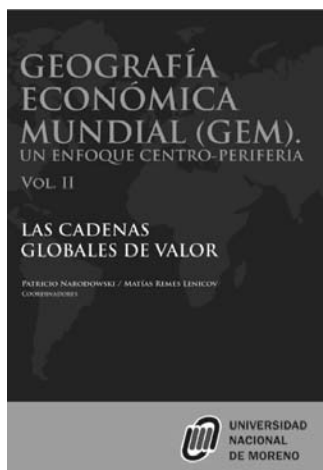
- 
- Encadenamiento ganadero, integrado por el ganado, carne, leche y lácteos, cuero y marroquinería
  - Producción algodonera-textil, indumentaria.
  - Complejo madera-mueble-papel que incluye el eslabón forestal, maderas, muebles, celulosa y papel.

Entre los encadenamientos basados sobre servicios, se presentan el transporte, el turismo y *software*-servicios informáticos.

Para el análisis de las cadenas mencionadas, se utilizó una metodología común, que intenta abordar cada eslabón comprendiendo su lógica económica y geográfica, es decir, entender el espacio de los recursos naturales pero también quiénes los explotan, quiénes los transforman, con qué tecnologías, para qué mercados de qué consumidores.

Es importante señalar que las estadísticas del comercio de mercancías clasificado por origen, destino y productos provienen principalmente de la publicación *Comtrade data base* de la UNSD. Hay problemas con los datos por la utilización de diferentes sistemas de registrar el comercio o por la forma en que la UNSD convierte en dólares los datos expresados en las monedas nacionales y al hecho de que muchas veces los datos están sujetos a revisiones. Asimismo, se utilizaron estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, del Fondo Monetario Internacional, de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, de la Oficina estadística de las Comunidades Europeas, de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, de la Cia The World Factbook, del Banco Mundial, EUROSTAT, External and Intra-European Union trade y de organizaciones mundiales de sectores productores. También se hizo un minucioso trabajo de búsqueda de información por empresas en los casos necesarios.

No se trata de un trabajo conceptual, en ese sentido no se va más allá de lo hecho en el Volumen I, más bien es un trabajo de investigación aplicado sobre una realidad siempre más fragmentada y en constante movimiento. Se trató de bajar del nivel conceptual, a veces general y entender los fenómenos reales, con el mayor grado de detalle. Esperamos haber logrado, al menos en parte, nuestros objetivos.



## Bibliografía

- Amanor-Boadu, V. (1999). *Strategic Alliances in Canadian Agri-Food Industries*, George Morris Centre, Guelph. Canadá.
- Gereffi, G. (1994). "The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains. How US Retailers Shape Overseas Production Networks", G. Gereffi y R. Korzeniewicz (eds.), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Wesport CT: Prager.
- Gereffi, G., J. Humphrey y T. Sturgeon (2005). "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, vol. 12, 1, pp. 78-104
- Humphrey, J. y H. Schmitz (2002). "How Does Insertion in Global Value Chains Affect Upgrading Industrial Clusters?", *Regional Studies*, vol. 36, 9, pp. 1017-1027
- Iglesias, D.H. (2002). Cadenas de Valor como Estrategia: Las cadenas de valor en el sector agroalimentario. Documento de Trabajo. EEA Anguil, INTA. 19pp.
- Jones, R. W. y H. Kierzkowski (1990). "The Role of Services in Production and International Trade. A Theoretical Framework" in R. W. Jones and A. O. Krueger (eds.), *The Political Economy of International Trade. Essays in Honor of Robert E. Baldwin*, Oxford: Basil Blackwell.
- Kaplinsky, R. y J. Readman (2001). *Integrating SMEs in Global Value Chains. Towards Partnership for Development*, Viena: onudi.
- Pietrobelli, C. y R. Rabellotti (eds.) (2006). *Upgrading to compete. Global Value Chains, Clusters and SMEs in Latin America*, Washington, D. C.: Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies (Harvard University).
- Schmitz, H. (ed.) (2004). *Local Enterprises in the Global Economy—Issues of Governance and Upgrading*, Cheltenham: Edward Elgar.



Instituto  
Argentino para  
el Desarrollo  
Económico

## actividades

12 DE MAYO DE 2015

*Presentación de Realidad Económica 289*

### **Comparación de los impactos ambientales de tres alternativas de manejo del cultivo de manzanas**

Autores: **Andrés Vásquez Millán**, Ing. Agrónomo. Experto en implementación de buenas prácticas agrícolas.  
**Mariano Jäger**, Economista. Experto en Economía Ecológica y Gestión Ambiental. Director del Instituto de Medio Ambiente y Director de la Maestría en Gestión Ambiental de la Universidad Nacional de La Matanza.

Presentó: **Marisa Duarte** Mg. en Sociología Económica UNSAM, Dra. en Ciencias Sociales Universidad de Barcelona. Docente FSOC-UBA, Secretaria C.D. IADE.

Comentaron: **Alejandro Rofman** Economista, Investigador principal y Coordinador del Área de Economía Regional del Centro de Estudios Urbanos y Regionales CONICET. Doctor Honoris Causa de las Universidades Nacionales de Salta y Entre Ríos, profesor Honorario de la UBA. Presidente Honorario del LADE. y  
**Gabriel Parellada**, Director del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA

**Universidad Nacional de La Matanza**

**Organizaron:** Universidad Nacional de La Matanza e Instituto Argentino para el Desarrollo Económico/Realidad Económica.



A. Rofman, G. Parellada, M. Duarte, M. Jäger

20 DE MAYO DE 2015

*Cátedra Abierta de Economía "José Ber Gelbard" Presentación del capítulo Economía Internacional*

## Oportunidades y desafíos para la Argentina en materia de comercio internacional, el escenario regional (Brasil, MERCOSUR, Alianza del Pacífico) y las negociaciones con Rusia y China



C. Bianco, M.E. Cousté, G. Lugones

Entrevista en vivo al Embajador **Carlos Bianco** Secretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería Argentina por **Gustavo E. Lugones** Docente e investigador del Dpto. Economía y Administración de la UNQ Sala González Tuñón Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini"

Organizaron: Universidad Nacional de Quilmes – Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini" - IADE

21 DE MAYO DE 2015

*2da Jornada La problemática agraria en la Argentina.**Debates actuales y estrategias de abordaje en la escuela media*

## La agricultura familiar en el contexto del agro argentino

Coordinó: **Flora Losada** Sec. Acad. Cátedra Libre "Ing. Agr. Horacio Giberti", IADE

*Exposiciones*

### La agricultura familiar en el contexto del agro argentino

**Pedro Tsakoumagkos** Mg. en Cs. Sociales. IIGEO-FFyL. FAUBA. GESA/UNCa.

### Agricultura de irrigación en cultivos extensivos: una estrategia diferente en la producción pampeana cordobesa

**Constanza Riera** Dra. en Antropología, Mg. FLACSO. PIRNA-IIGEO-FFyL-UBA

### La producción familiar en Misiones. Un estudio de caso sobre la feria franca de Oberá

**Sandra Pereira** Mg. FAUBA. PIRNA. IIGEO-FFyL-UBA. Docente FLACSO

### Definiendo sentidos para la enseñanza de temáticas agrarias en la escuela secundaria

**Anabel Calvo** Mg. UNSAM. PIRNA- IIGEO-FFyL-UBA. Docente FLACSO

Organizaron: Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti". Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil. Departamento de Geografía de la FFyL- UBA. Auspician: Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini" e IADE-Revista Realidad Económica



S. Pereira, L. Puga, F. Losada, C. Riera

22 DE JUNIO DE 2015

*Presentación de Realidad Económica 289***La cartera agropecuaria en tiempos de Horacio Giberti:  
el rol del INTA en la política estatal (1973-1974)**

Autora: **Cecilia Gárgano**, Dra. en Historia FFyL-UBA Investigadora del  
Ctro. de Est. de Historia de la Ciencia y la Tecnología, **José Babini**, UNSAM

Presentaron: **Ernesto Toffoletti** Director de la Licenciatura en Comercio Internacional,  
docente e investigador del Depto de Economía y Administración UNQ,

**Eduardo Kanevsky**, Lic. en Economía Política UBA, Comisión Directiva del IADE.

Comentaron: **Julián Blejmar** Lic. en Comunicación Social UBA, periodista de *Miradas al Sur* e investigador de la  
CGE y **Germán Dabat**, docente e investigador Depto. Economía y Administración de la UNQ.

Coordinación gral.: **Sergio Paz**, docente e investigador Depto. Economía y Administración UNQ

**Universidad Nacional de Quilmes****Roque Sáenz Peña 351, Bernal**

**Organizaron:** Universidad Nacional de La Matanza e Instituto Argentino para el Desarrollo  
Económico/Realidad Económica y Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini".



J. Blejman, C. Gárgano, E. Toffoletti, G. Dabat



30 DE JUNIO DE 2015

*5ta. Jornada de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti"*

## **La problemática agraria en la Argentina**

*Primera Mesa Redonda*

### **La sanidad animal en la agricultura familiar**

Coordinadora: **Susana Soverna**, Socióloga, Secretaria de Agricultura Familiar del MAGyP Cátedra Libre  
Ing. Agr. Horacio Giberti

Panelistas: **Pablo Usandivaras**, Ing. Agrón., productor agropecuario, Programa Social Agropecuario PSA, profesional de UCAR en Santiago del Estero; **Beatriz Centeno**, Presidenta de la organización de Pequeños productores INTI- NOA en Jujuy; **Pedro Ayciriex**, productor agropecuario, Presidente de la Asociación Productores Porcinos Gral. Juan Madariaga; **Cora Espinoza**, Veterinaria, Coordinadora de Agricultura Fliar. del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria SENASA.

*Segunda Mesa Redonda*

### **Situación y perspectivas de la comercialización de granos**

Coordinador: **José Pierri**, Mg. en Historia Económica y de las Políticas Económicas, Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Investigador del Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios CIEA-FCE-UBA. Cátedra Libre "Ing. Agr. Horacio Giberti".

Panelistas: **Francisco Abramovich**, Lic. en Economía FCE-UBA, Cátedra Libre Ing. Agr. Horacio Giberti; Ing. **Diego Fernández**, Director Nacional de Información y Mercados de la Subsecretaría de Agricultura MAGyP; **Ernesto Mattos**, Economista, FCE-UBA, Depto. de Economía Política del CCC, Cátedra Nac. Arturo Jauretche; **Silvio Corti**, productor, dirigente de la Federación de Cooperativas Federadas FECOFE.

**Centro Cultural de la Cooperación "Floreale Gorini" Sala Raúl González Tuñón  
Corrientes 1543 CABA**

**Organizan:** Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil SEUBE, Inst. de Geografía y Depto. de Geografía de la FFyL- UBA. Centro Cultural de la Cooperación "Floreale Gorini". Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.