

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



# realidad económica

Nº 318, AÑO 47 / 16 DE AGOSTO AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2018  
ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711



*J.C. Ibarra Warnes*

## Cooperativismo y desarrollo

Comprender la realidad  
para transformarla.

 realidad  
económica

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

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

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

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

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



*También está indexada en los siguientes servicios:*



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

*Los artículos publicados con anterioridad pueden encontrarse en el portal [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar) o solicitarse al Instituto. La suscripción a la revista también puede solicitarse dirigiéndose a las oficinas del IADE.*

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

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



REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

 **realidad  
económica**

N° 318 · AÑO 47

116 DE AGOSTO AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2018

---

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

---

EDITOR

**IADE · Instituto Argentino para el Desarrollo Económico**

ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711

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

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

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



# Realidad Económica

---

## COMITÉ EDITORIAL

### COORDINADOR

**JUAN CARLOS AMIGO** Ex Director de Realidad Económica.

### MIEMBROS

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

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

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

**CARLOS VILAS** Universidad Nacional de Lanús - Argentina.

**DINA FOGUELMAN** Universidad Nacional de La Matanza - Argentina.

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

**ENRIQUE ARCEO** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.

**FERNANDO PORTA** Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.

**GIANCARLO DELGADO RAMOS** Universidad Nacional Autónoma de México - México.

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

**KARINA FORCINITO** Universidad Nacional de General Sarmiento - Argentina.

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

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

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

**OSCAR UGARTECHE** Universidad Nacional Autónoma de México - México.

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

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

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

**SILVIA BERGER** Asociación Internacional de Economía Feminista - Argentina.

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

**I A D E**  
**COMISIÓN DIRECTIVA**

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

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

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

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

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



## *Suscripción a la revista*

ATENCIÓN

**Maxi Senkiw - Juan Raimondi**

CORREOS ELECTRÓNICOS

[msenkiw@iade.org.ar](mailto:msenkiw@iade.org.ar) - [jraimondi@iade.org.ar](mailto:jraimondi@iade.org.ar)

PÁGINA WEB

[www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)

TELÉFONOS

4381 7380 / 9337 Interno 33

SEDE DEL IADE

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso CABA - Argentina

## - Í N D I C E -

### PROFESIONES

**Las disputas sobre la Economía Política y el caso argentino en el siglo XX** \_\_\_\_\_ 9 a 27  
*Mariano Arana*

### COPAL

**¿Una estrategia económica alternativa entre los grandes industriales?** \_\_\_\_\_ 29 a 57  
*Gonzalo Sanz Cerbino y Nahuel Peloché*

### DÉFICIT ENERGÉTICO

**Restricción externa durante el período posneoliberal: el caso del gasoil** \_\_\_\_\_ 59 a 99  
*Ignacio Sabbatella*

### COOPERATIVISMO

**Cooperativas de servicios públicos. Hacia una perspectiva endógena y local del desarrollo** \_\_\_\_\_ 101 a 126  
*Patricio Suárez Area*

### ANÁLISIS

**Evolución del sector bovino argentino (2003-2015)** \_\_\_\_\_ 127 a 152  
*Mayra Ferro*

**Sumario** \_\_\_\_\_ 153 a 157

**Agenda** \_\_\_\_\_ 158 a 160





# [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)

**comprender la realidad para transformarla**

**ADE**  
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL  
DESARROLLO ECONOMICO

 **realidad  
económica**

**seguinos  
en**





 **realidad  
económica**

Nº 318 · AÑO 47

16 de agosto al 30 de septiembre de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 27

---

PROFESIONES

## Las disputas sobre la Economía Política y el caso argentino en el siglo XX\*

Mariano Arana\*\*

---

\* Distintas versiones de este trabajo se presentaron en 2017 en las XXIII Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y en las VI Jornadas sobre Enseñanza de la Economía de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Se agradecen los comentarios de Paul Cooney en estas últimas jornadas, quedando eximido de los posibles errores, que son de total responsabilidad del autor.

\*\* Licenciado en Economía (UBA), Especialista en Docencia Universitaria para Ciencias Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Magister en Economía Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Docente (FCE-UBA) e Investigador-Docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento (Idel), Doctorando en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Instituto de Industria (Idel) Campus UNGS, Módulo 4, Juan María Gutiérrez 1150 (1613) Los Polvorines, Bs. As. Argentina. marana@ungs.edu.ar

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: febrero de 2018

ACEPTACIÓN: junio de 2018



## Resumen

Este trabajo dialoga con dos tesis sobre el control y cambio de las profesiones. En primer lugar, con la tesis de la disputa inter-disciplinar sostenida por Abbott (1988) donde la competencia entre profesiones caracteriza el modo en que cada una ejerce el poder sobre otras. En segundo lugar y para el caso de los economistas, Fourcade (2006) planteó que no es este tipo de competencia, sino el proceso de transnacionalización de capitales y saberes el que actúa como mecanismo de control jurisdiccional. El trabajo resalta las ideas de especialización temprana y de competencia intra-jurisdiccional como explicaciones complementarias a dichas tesis. Por último, se revisan tres períodos de conflicto sobre el control de la Economía Política en la Argentina. El primero coincide con los cambios provocados por la primera guerra mundial y la crisis de 1929. El segundo, ubicado desde el desarrollo económico de la posguerra hasta el quiebre de Bretton Woods. El tercero predomina hasta la actualidad.

**Palabras clave:** Economistas – Profesiones – Conocimiento - Periferia.

## Abstract

### Disputes over Political Economy and the 20th century Argentine case

This work addresses two theses regarding the control and change of professions. The first one, Abbott's (1988) inter-disciplinary conflict thesis, posits that competition between professions characterizes the way in which some dominate over others. The second thesis, advanced by Fourcade (2006), indicates that the process of transnationalization of capital and knowledge acts as a jurisdictional control mechanism. Fourcade highlights the ideas of early specialization and intra-jurisdictional competence. Finally, we review three periods of conflict over the control of Political Economy in Argentina. The first period coincides with changes caused by the World War I and the 1929 financial crash. The second period encompasses the economic development of the postwar period until Bretton Woods' bankruptcy. The third period goes from the end of Bretton Woods to the present.

**Keywords:** Economists - Professions - Knowledge - Periphery

## Introducción

**D**os de los libros recientes que circularon en forma masiva entre los economistas trataron sobre el lugar de las elites relacionadas con el poder económico (Piketty, 2014) y a las elites políticas (Acemoglu y Robinson, 2014). Aunque existe una menor atención al espacio donde el contenido simbólico es relevante en el control de los recursos, como ocurre en el ámbito del conocimiento, cuando esto sucede, el reconocimiento de desigualdades regionales y nacionales es soslayado y las asimetrías son estudiadas haciendo abstracción, por caso, de los centros y periferias. Los libros enunciados son parte de esa constelación de estudios sobre la desigualdad que no solamente matizan el poder de los capitales económicos y simbólicos entre naciones, sino que excluyen los efectos de las disputas ideológicas.<sup>1</sup>

Lo que valoriza el estudio de las elites es el acceso diferencial a los recursos, la conformación de identidades colectivas y la determinación de las oportunidades de vida (Heredia, 2012 p. 18). Estos grupos disponen de un acceso y control desproporcionado a los recursos y cuyos efectos negativos se evidencian en la sobre-representación de intereses que acentúan las desigualdades sociales. Se sostienen por diversas instituciones y conducen cambios sociales movilizandolos recursos (capitales) políticos, económicos, culturales, de redes sociales y de conocimiento (Khan, 2012). Para este último caso, en su estudio sobre el origen y desarrollo de las profesiones, Andrew Abbott (1988) sostuvo que la jurisdicción<sup>2</sup> se establece mediante el control y uso del conocimiento abstracto aplicado a casos particulares, donde se definen los problemas y las tareas en relación y diferencia a otras profe-

---

<sup>1</sup> En el plano de los cuatro poderes señalados por Mann (1991), estos trabajos abordan los problemas del poder económico y político, pero se alejan del poder ideológico y militar.

<sup>2</sup> Para Abbott (1988) las profesiones son grupos ocupacionales que aplican algún tipo de conocimiento abstracto a casos particulares. Las interrelaciones entre profesiones determinan el modo en que cada una ejerce el poder mediante el control del conocimiento y las técnicas. Sobre todo, mediante las abstracciones, que son las que definen los problemas y las tareas y aseguran su supervivencia. Al reclamar jurisdicción, una profesión reclama derechos exclusivos para actuar sobre la disciplina.

siones. En la competencia inter-profesional el control del conocimiento y sus aplicaciones significa dominar a los externos que atacan ese control. Por lo contrario, y para el caso particular de los economistas, Fourcade (2006) plantea la hipótesis que es la transnacionalización -y no la competencia entre disciplinas-, la que actúa como mecanismo de control jurisdiccional. Compiten al interior de la Economía Política, reconstruyendo sus límites jurisdiccionales y creando condiciones para el crecimiento de otras disciplinas.

Pese a que la hipótesis de transnacionalización es principalmente histórica e incorpora el desarrollo especializado del saber, soslaya *la secuencia* de los cambios ocurridos al interior de la Economía. Contra el enfoque inter-disciplinar, distintas experiencias de formación de economistas evidencian una disminución de la competencia jurisdiccional con el Derecho y la Contabilidad sobre el saber económico hacia fines de la década de 1950 (Guillebaud 1958). A partir de allí, el desarrollo de la Economía de postguerra produce un proceso sostenido de diversificación y especialización de saberes y el debate se concentra al interior de la disciplina.

Este texto evalúa algunos problemas generales relegados por ambas tesis. Por un lado, se examina la aceleración de las especializaciones en Economía desde la década de 1940; para esto se comparan los cambios en la forma de clasificar lo que ocurre al interior de la disciplina a través del código JEL<sup>3</sup> y se da cuenta de la complejidad que adquiere a través del tiempo. En segundo lugar, se analizan los marcos teóricos diferenciados que normalmente se conocen con la distinción entre Economía y Economía Política y que provocan una tensión jurisdiccional. Por último, se completan las propuestas de especialización temprana y de competencia intra-jurisdiccional como mecanismos complementarios, con una revisión de tres períodos de conflicto sobre el control de la Economía Política en la Argentina. El primero coincide con los cambios provocados por la primera guerra mundial y la crisis de 1929. El segundo, ubicado entre el desarrollo económico de la posguerra hasta el quiebre de Bretton Woods. El tercero predomina hasta la actualidad y coincide con el período de transnacionalización del capital.

---

<sup>3</sup> El código JEL (Journal of Economic Literature) está orientado a gestionar información de diversos medios (tesis, libros, artículos, etc.) para los economistas.



## Transnacionalización de los capitales

Fourcade (2006) señala que los economistas fueron definiendo su ámbito profesional de manera progresiva en términos globales, recrearon el control jurisdiccional sobre los saberes económicos y actuaron como agentes de la globalización. Su principal crítica apunta al proceso de difusión de modelos profesionales desde la nación hacia el globo mediante procesos de competencia, cohesión y normas, distribuidos a través de entrenamientos, certificaciones, organizaciones profesionales, etc. El problema -según Fourcade- es que la forma en que se difunde, en este caso conocimiento global sobre la economía, constituye uno de los elementos centrales del cambio institucional. Este proyecto no pretende abandonar el isomorfismo (o, la difusión a través del modelo similar al original), pero precisa indagar cómo éste se reconstruye con lógica global. Para ello, en lugar de observar el desarrollo profesional como un proceso nacional y delimitado por las regulaciones estatales, propone explorar la expansión transnacional observando los “Mercados Comunes de Profesionales” que, a partir de la transnacionalización de regulaciones que homogeneizan prácticas a través de distintos países (ej. Unión Europea); los procesos que emergen directamente como “Jurisdicción Internacional” (como los casos de arbitraje comercial) y la “Destrucción Creativa” relacionada con la circulación internacional del capital, que redefine los espacios locales en clave extranjera (ej. normas y prácticas de la Inversión Externa Directa, como vehículos de internacionalización de *expertise*).

El objetivo del presente trabajo es comprender cómo estos mecanismos influyen en la reconstrucción de la profesión sobre sus propias bases a través de la emergencia de nuevas prácticas que permiten la expansión de sus actividades más allá de sus países de origen. Entre ellas identifica tres factores críticos que habilitaron la institucionalización de la Economía en la escala global: 1) una retórica universalista, basada sobre la matematización, la construcción de modelos y el conocimiento abstracto, independientes del tiempo y el espacio geográfico; 2) la transformación de la Economía en técnica de gobierno, mediante el ascenso de tecnocracias estatales vinculadas con bancos centrales, ministerios, etc., que requirieron el uso de complejas herramientas técnicas en un contexto donde la Economía se volvió central para la reconstrucción nacional al tiempo que las naciones se volvieron más económicas luego de la segunda posguerra y 3) el dominio



de los Estados Unidos en las representaciones ideológicas a través del constante flujo de estudiantes a sus universidades, de la internacionalización de las reputaciones académicas (premios Nobel, rankings de *journals*, etc.) y las redes políticas construidas alrededor de diversas instituciones internacionales (FMI, Banco Mundial, OCDE, OMC, ONU, etc.).

## La hipótesis revisada

La hipótesis refuerza la retroalimentación entre los economistas como agentes de la globalización y la propia transnacionalización del capital. Asimismo, las asimetrías centro-periferia quedan desdibujadas a la hora de caracterizar la disputa jurisdiccional. No se trata de aceptar el isomorfismo de difusión lenta y dual -expresada en la oposición de lo moderno vs. lo tradicional- presentado para América latina por Colander y Nopo (2007), sino de aprovechar el reconocimiento del carácter regional de la disciplina para profundizar el análisis de los efectos jurisdiccionales de estas asimetrías.

La hipótesis de transnacionalización permite asociar las formas adoptadas por los economistas en términos generales, vincularlas con el poder económico, pero no entrega una explicación de dónde proviene el poder del discurso económico, sin embargo, estas explicaciones tienen que dar cuenta de cuales son efectivamente los mecanismos de control y de poder. Un argumento complementario aparece en Heredia (2015), que trabaja la emergencia del desorden económico como elemento de control y consolidación de los economistas en la Argentina. Su investigación se concentra en el período posterior a 1975 y agrega a la internacionalización de las ciencias sociales (guiada principalmente por la norteamericanización de la Economía y el selectivo fondeo foráneo de temas), la controversia global sobre la inflación que medió en el conflicto entre “ortodoxos” y “heterodoxos” y su relato local a partir del *Rodrigazo* (p. 70). Por otro lado, Markoff y Montecinos (1994) adicionan que es necesario tener presente la incertidumbre alrededor de la gestión económica y el poder que la ansiedad entrega, al demandar a los que enuncian profesionales con el conocimiento capaz de diluirla.

La hipótesis de la transnacionalización tiene la fortaleza de contraponer el tiempo histórico al tiempo abstracto y establecer una sintonía con el contexto económico desde la década de 1970, sobre todo, con los cambios en los mecanismos de expansión disciplinar. Sin embargo, éstos existían en diversas formas durante el período de formación de las instituciones de Bretton Woods en 1944. Fourcade reconoce esta reconstrucción sobre el espacio nacional a mediados del siglo XX que no es mediada por la transnacionalización del capital sino por la internacionalización de la disciplina, pero resta relevancia al hecho de que las ideas que hegemonizaron el discurso económico y parte importante de las instituciones internacionales se orientaron primero a distintas regulaciones y programaciones de la actividad económica sumamente complejas: desde la planificación macroeconómica, la planificación indicativa o la planificación soviética, que fueron legitimados por crecientes grados de *expertise*, y luego sincronizaron con la transnacionalización del capital. La diferencia radica en que la expansión de la economía como disciplina anglosajona ocurre desde el siglo XIX, sin embargo, su norteamericanización e internacionalización son fenómenos de posguerra (Coats 1996), mientras que la transnacionalización ocurre en la crisis de los años setenta del siglo XX.

## Clasificación del saber

La *American Economic Association* (AEA) utilizó diversas formas de clasificar las actividades e intereses de los economistas que sufrieron modificaciones y -sobre todo- ampliaciones a lo largo del siglo pasado. Cherrier (2017) advierte que los cambios teóricos y de trabajo aplicado en Economía durante ese período se ven reflejados en los cambios ocurridos en el código JEL. Identifica cuatro fases clasificatorias y las utiliza como fuentes para comprender los cambios en la evaluación del trabajo, las características de lo que publican y las controversias teóricas generadas por los economistas.

Entre su primera clasificación que va desde 1911 hasta 1948 contabilizó y dividió categorías en tres campos de estudio: 1) teoría, técnica e historia; 2) economías nacionales y 3) especialidades sectoriales. Sin embargo, la Economía de posguerra combinó nuevos campos de estudios con crecimiento en general de las

ciencias sociales; esto se reflejó en la clasificación JEL de 1956, que incluyó la preocupación por el desarrollo económico dentro de los ámbitos nacionales y regionales y la proliferación de la técnica en la econometría, el análisis de insumo producto y los modelos de crecimiento. El núcleo de investigación teórica pasó de enunciar simplemente “la teoría” antes de 1948 al reconocimiento de la teoría del precio por un lado y la del ingreso por otro, anticipando la separación entre micro y macroeconomía que gobernaría el núcleo disciplinar desde la década de 1970. En los años sesenta el auge editorial se sumó a importantes cambios institucionales de creación de carreras, *journals* y especializaciones.<sup>4</sup> Esto se combinó con los novedosos modelos de equilibrio general y técnicas econométricas con usos computacionales. Tanto en la revisión de JEL de 1967, como en una encuesta publicada el año anterior por la *National Science Foundation*, se nuclearon los problemas teóricos del equilibrio general y la microeconomía. La estructuración de la disciplina se encontró en cinco ejes: teoría e historia (esta última con un papel subsidiario), desarrollo y los sistemas económicos, técnicas, política pública y especializaciones sectoriales. Las clasificaciones JEL de 1986 y 1991 consolidaron el núcleo disciplinar en torno a la división micro-macroeconomía. Señala Cherrier, que a medida que la disciplina creció, su unificación alrededor de este núcleo estuvo vinculada con un proceso de fragmentación y especialización.<sup>5</sup>

Recapitulando, parece que las tensiones en la clasificación JEL no sólo se encuentran en los debates teóricos, sino en la vinculación de los distintos roles ocu-

---

<sup>4</sup> Coats (1971) señaló el gran impacto de las publicaciones en journals a partir de la década de 1950. Liebowitz y Palmer (1984) examinaron a los principales journals mediante el Science Citation Index y sus resultados mostraron un mercado de ideas concentrado en escasas publicaciones norteamericanas y británicas. Hay que resaltar que el ranking de journals tiende a ser relativamente estable entre los trabajos que los estudian, principalmente por el uso de la base de datos Social Science Citation Index como su medida de éxito. Puede consultarse una crítica de dicha base de datos en Klein y Chiang (2004) y una crítica del uso de citas como medida de relevancia en Economía en Lee (2009).

<sup>5</sup> Kim, Morse y Zingales (2006) se preguntaron sobre los temas de interés en Economía desde 1970 y encontraron un cambio desde las indagaciones teóricas hacia las empíricas, mayormente publicadas en instituciones estadounidenses. Temas de econometría y finanzas lideraron la lista, seguidos por micro y macroeconomía y luego de crecimiento y desarrollo. Backhouse y Cherrier (2014) también sugieren que la Economía cambió radicalmente en 1970 volviéndose más aplicada y menos teórica de la mano de la transformación computacional y sus efectos en la forma de trabajar de los economistas.

pados por los economistas en sus trabajos (investigadores, docentes, programadores, políticos, gerentes, etc); de lo que se sabe y de lo que se hace respectivamente. Por otro lado, estas tensiones también estuvieron conectadas a las demandas externas, principalmente de agencias públicas (gobierno federal y agencias científicas). Si bien el trabajo de Cherrier (2017) resalta la fragmentación y la especialización como diferenciador al interior de la disciplina y se sugiere una dilución del núcleo micro-macro en el futuro de cara a una nueva clasificación JEL, deja de lado la mirada sobre otro de los aspectos internos a la Economía, que debería analizar cómo y quiénes disputan actualmente el conocimiento abstracto. Como se mencionó anteriormente, Abbott (1988) entiende que la jurisdicción es un espacio de competencia permanente entre quienes controlan ese conocimiento abstracto y “los de afuera”. Señala que sólo mediante esa competencia es que se logra dicho control. Sin embargo, este enfoque está centrado sobre las relaciones inter-profesionales, normalmente construidas desde los Estados nacionales.

### La competencia por el conocimiento legítimo

Entre los esfuerzos en identificar la competencia disciplinar en el ámbito del conocimiento abstracto, Colander (2000) afirma que lo que separa las aguas entre la economía neoclásica y el *mainstream* actual, no es el contenido, sino su método. En Colander et. al. (2003) se insiste en que el método utilizado es el que delimita la pertenencia a la *elite* de la economía. También Lawson (2012) pone énfasis (crítico) en los modelos matemáticos como la base ideológica que sostiene la creencia de neutralidad y da sustento científico a la economía que de cualquier modo, según dice, “...es un espacio altamente heterogéneo y en constante cambio.” (2013, p. 950). Por su lado, Lavoie (2004) no sólo identifica usos de métodos diferenciados, sino categorías distintas entre los paradigmas enfrentados la escuela neoclásica y su heterodoxia. Sin embargo, como señala Dequech (2007), el término *Mainstream* refiere a un cuerpo de teorías que domina el saber, algo diferente de la ortodoxia, que se dirige a la sujeción de determinadas ideas, es decir, que pone énfasis en el aspecto teórico asociado con la economía neoclásica.

En el plano de las identidades académicas, Lee (2009), utiliza la oposición *mainstream*-heterodoxia y señala que no sólo es posible describir la unidad teórica

de un enfoque alternativo, sino que también existe una historia comunitaria que refleja su identidad. Pieters y Baumgartner (2002) usaron las citas para conocer el impacto y la comunicación existente entre *journals* de distintas disciplinas (Economía, Psicología, Historia, etc.) e identificaron el dominio de la Economía como fuente de conocimiento en el ámbito de las ciencias sociales, junto con la falta de reciprocidad en las comunicaciones de ésta con el resto de las disciplinas. Encontraron tendencias a la concentración de *journals* que conformaron centros y periferias de las preocupaciones sociales, orientadas mayormente a temas teóricos y metodológicos. De nuevo, Lee (2012) señala al *mainstream* como un grupo de elite que acumula prestigio a través de un sistema autoreferencial que bloquea el acceso de los economistas heterodoxos, aunque identifica no sólo una alternativa científica, sino un sistema de formación separado, no cerrado académicamente y plural en términos teóricos (p. 344). Aistleitner et. al. (2017) utilizando indicadores cuantitativos, afirmaron que la Economía es una disciplina estratificada, que responde mejor que otras a los incentivos institucionales de citas y que la concentración de enfoques resulta en un sistema altamente autorreferencial, por lo tanto, configura un proyecto intelectual que bloquea el acceso a los externos.

### En la periferia latinoamericana

En América latina, además del predominio anglosajón posterior a la crisis de 1929, evidenció influencias del marxismo y la producción crítica de la CEPAL (Noyola Vázquez, 1956). La imagen de una respuesta herética y relativamente original del pensamiento económico latinoamericano al universalismo de habla inglesa, fue compartida por diversos autores, aunque con matices en cuanto al grado de profundidad teórica e impacto político (Cardoso, 1977; Fishlow, 1987; Bielschowsky, 1998; Love, 2005). En una de sus últimas conferencias, Raúl Prebisch señaló una necesidad de renovación intelectual latinoamericana pero que continúe reconociendo las diferencias entre Norte y Sur. Particularmente acentuando la crítica al pensamiento universalista expresado en el Fondo Monetario Internacional (Prebisch, 1986). Estas declaraciones se dieron en la coyuntura posterior a la crisis de la sustitución de importaciones y en medio de la crisis de la deuda latinoamericana. Los embates de la economía mundial de los años setenta tuvieron como contracara la declinación de los discursos predominantes en los centros y las periferias, keynesianos y estructuralistas respectivamente.

Lora y Ñopo (2009) en su estudio sobre la formación de los economistas en América Latina, advirtieron la importancia que la formación basada sobre "...la economía política marxista y la sociología, que ofrecía posibilidades más inmediatas de contextualización..." tuvo para la discusión de las realidades de los países en los años setenta. Revelaron que las universidades públicas tuvieron un menor grado de exigencia técnica y de abstracción formal, al contrario de las privadas, que retuvieron un mercado de élite más especializado y de orientación neoclásica. Estas diferencias se redujeron durante la década de 1990 (p. 9). Pero la separación del enfoque económico anglosajón (o del norte, ortodoxia, *mainstream*, etc.) y su posterior convergencia mediante la difusión de materiales y profesores principalmente, estuvo lejos de ser simétrica y/o completa. Al estudiar la formación de los economistas latinoamericanos entre los opuestos esquemas de formación en economía global, (concentrada en la ciencia) y tradicional (orientada a la aplicación política), Colander y Ñopo (2007) identificaron una serie de "demoras" en la adopción de la forma global típicamente difundida por los programas y entrenamientos estadounidenses. A diferencia de la transformación crítica (o creadora) desde los años sesenta, se planteó una recepción pasiva y de lenta convergencia posterior a los años noventa.

Parece que la región se caracterizó por estrategias competitivas del "proyecto pro-ortodoxia" en competencia con el "proyecto crítico" (Montecinos et. al., 2012, p. 552). El primer caso está vinculado con el predominio estadounidense en la formación de profesionales y en el segundo contó con el papel clave de la CEPAL en latinoamericanizar el discurso.

Montecinos (1996) reconoce cuatro fases para los economistas de América latina. Un primer momento previo a la Gran Depresión, caracterizado por pocos economistas locales aunque vinculados con asesores extranjeros que circularon en ambientes cosmopolitas. Luego de la segunda guerra se produjo un proceso de revisiones identitarias en la región, sobre todo en cuanto a las relaciones económicas internacionales. Liderado regionalmente por la CEPAL, se construyó una disputa sobre el saber y los espacios profesionales. A poco andar se produjo un revés progresivo en esta latinoamericanización de la Economía no sólo a través de los programas de entrenamiento de economistas profesionales en universidades



anglosajonas -principalmente estadounidenses-, sino en las organizaciones profesionales y en las tecnologías de gobierno. La crisis de la sustitución de importaciones en el contexto de radicalización política mediada por diversos golpes de estado, encontró un terreno fértil para cultivar saberes universales e internacionalizados desarrollados una década atrás.<sup>6</sup> Desde principios de los años noventa, las experiencias locales en conjunto con el cambio globalizador fomentaron una aparente convergencia profesional. Este nuevo consenso se identificó con el énfasis emanado de la Economía dominante sobre la estabilidad de los niveles de actividad y precios por lo menos hasta el año 2006, no sólo en las economías centrales sino en las periféricas (Pérez Caldentey, 2015). Aunque es muy pronto para identificar una nueva fase disciplinar en la región, parece claro que los embates críticos y los espacios disputados después de 2008 crecieron, aunque sus efectos en la formación de los economistas son un poco más dudosos.

### Y en la Argentina...

La Argentina tiene una historia particular en los cambios generales en América Latina, aunque no se aparta de los grandes trazos expresados en los trabajos destinados al tema. Por un lado, la Economía Política se introduce en la Universidad de Buenos Aires en 1821, vinculada con el derecho y la jurisprudencia. Quienes enseñaron y aprendieron la disciplina hasta la crisis de 1890 fue una elite política, cuyos insumos teóricos provinieron de la Economía Política clásica británica. Durante el auge del período agroexportador entre 1880 y la primera guerra mundial el liberalismo clásico se encontró matizado en las aulas por las influencias del socialismo de Estado y el historicismo, que realizaron su contribución en diversos cursos de Economía Política y Finanzas. Estas tensiones entre doctrinas liberales universalistas y las que buscaban la particularidad de “lo nacional” se trasladaron a la nueva Facultad de Ciencias Económicas de la misma universidad. Entre su creación en 1913 hasta terminada la segunda guerra mundial, la ortodoxia marginalista tuvo su ciclo de ascenso y cima, frenada parcialmente por la crisis de 1929, para declinar levemente hacia 1945 (Fernández López, 2008). En este contexto fueron los Con-

---

<sup>6</sup> Resulta notable que la crisis de la deuda de los años ochenta no haya revertido este proceso.

tadores Públicos quienes alojaron a la teoría y la práctica económica en sus inventarios del saber.

Terminada la segunda guerra, la Facultad comenzó un período que duraría poco más de una década hacia la separación final entre contadores y economistas.<sup>7</sup> Ni el cambio jurisdiccional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales hacia la de Ciencias Económicas, ni la separación dentro del circuito económico, fueron procesos armónicos. Las disputas profesionales se vieron reflejadas en los distintos claustros de la universidad, aunque no parece haber registros significativos de que estas separaciones tuvieran relevancia para el público no académico. A medida que la ciencia económica pasó de ser disputada por el derecho y el comercio, se acentuaron los reclamos de entrenamientos técnicos, asociados con la acumulación de capital en el país y las relaciones económicas internacionales, más cuando el librecomercio mostró su peor rostro en el período de entreguerras, el reclamo por el gobierno del ciclo y el comienzo del desarrollo económico de las naciones ganó la pulseada y las primeras camadas de economistas tuvieron un perfil crítico del liberalismo conservador y estuvieron enfocados en el estudio de las fuerzas productivas del país en relación con la política pública.

Los vaivenes universitarios estuvieron en sintonía con los bruscos cambios políticos que ocurrieron en el país entre el segundo peronismo y el golpe de estado de 1976. A mediados de la década de 1960, la realidad regional mostraba que las promesas de la industrialización acelerada no obtenían los resultados prometidos. En el contexto de la revolución cubana y la agudización de la guerra fría, el discurso crítico se separó más aún de la técnica y de las influencias anglosajonas. La política exterior de entrenamiento de economistas por parte de Estados Unidos contribuyó a una escisión disciplinar que no reconoció antecedentes en la región. Los distintos golpes de estado sentenciaron la derrota del “proyecto crítico” señalado por Montecinos (2012) y coadyuvaron para la consolidación de la *norteamericanización* disciplinar primero y luego de la convergencia intelectual de los años noventa. Los

---

<sup>7</sup> El disparador fue una encuesta a profesores sobre la necesidad de separar carreras, luego, en 1948 se ensayó el primer plan de estudios para economistas, aunque recién en 1953 la universidad autorizó un plan de estudios separado que tuvo poco impacto. Finalmente en 1958 se reconoce la separación completa de ambas carreras (Arana, 2016).

distintos embates de crisis internacionales fueron facilitando el terreno a la disputa con este “consenso”. La crisis del tequila estuvo a punto de desarmar la convertibilidad argentina, que no logró sortear la vulnerabilidad externa provocada. La crisis rusa y brasileña desde 1998 actuaron en la misma dirección. Finalmente, en 2001 la Argentina implosionó y con ella una parte importante del discurso neoliberal. De este modo, la forma de acumular capitales simbólicos del *mainstream* en la Argentina ya no estaban (Heredia y Gaillardou, 2017). Se cuestionaba la convergencia y el consenso sobre lo que había que hacer, la credenciales técnicas importaron poco, porque habían sido cómplices del saqueo social. La confianza en los expertos se había desmoronado.

## Conclusiones

A partir de la pregunta sobre el control de la Economía, se revisaron tanto las tesis de la competencia de profesiones como la de la falta de ella debido al proceso de transnacionalización económica. Este trabajo deja rastro de dos tendencias anteriores a dicho proceso: por un lado, las tensiones en sus intentos unificadores reflejadas en la conformación del código JEL y la tendencia a la fragmentación y especialización de la Economía; por otro, la disputa sobre el conocimiento abstracto y la búsqueda de identidad de los rivales del *mainstream*, no sólo en cuanto a los aspectos teóricos que hacen a la conformación de categorías y métodos, sino en la identidad de comunidades diferenciadas en los contextos académicos. Parece claro que, lejos de conformar una unidad homogénea disciplinar las cuestiones del método, objeto y conformación comunitaria actuaron en la competencia jurisdiccional, no sólo en el ámbito regional anglosajón sino en el latinoamericano.

También se reconoce que los cambios y las competencias al interior de la disciplina de ningún modo se pretenden autónomos de otros contextos, en este caso actúan como un complemento. Por un lado, ayudan explicar cómo se pudo competir para controlar la Economía sin necesidad de ponerla en conflicto con otras disciplinas, no por una simplificación teórica, sino porque ese proceso dejó de ocurrir a mediados del siglo XX. Al mismo tiempo, permite mostrar que no fue necesaria la intervención de la compleja mundialización post 1970 para que la Economía se transforme sobre sus bases y legitime su conocimiento experto, acreciente su di-

fusión, poder y autonomía. Esto ocurrió desde mediados del siglo XX, precisamente cuando el desarrollo económico y el creciente uso de técnicas se dirigieron al interior de los espacios nacionales.

Tal vez la forma de contribuir a la hipótesis de transnacionalización sea reconociendo que América latina tuvo características, secuencias e historias en sintonía con este proceso en los países centrales. Es que el mismo concepto de periferia, no permite separar los procesos sociales como realidades paralelas. El debate sobre la transnacionalización del capital simbólico y sus dispositivos de influencia tiene los mismos problemas que aquel que discute el capital económico: comprender las características diferenciales de la provocación de desigualdades, no sólo al interior de la disciplina entre *mainstream* y heterodoxias, sino en las asimetrías regionales. Si el problema de las elites radica en -por lo menos- comprender sobre la construcción de su poder para mandar sobre el resto. ¿Cómo sería posible soslayar los efectos de la norteamericanización de la disciplina? El caso argentino sirve como estudio de transformación de competencias jurisdiccionales inter-disciplinarias hasta mediados de siglo XX y posteriormente intra-disciplinarias. Además, permite indagar sobre el desarrollo al interior de una competencia y un triunfo parcial del “proyecto crítico” sobre el “proyecto pro-ortodoxia”, manteniendo los límites del debate dentro de la disciplina y en una época donde la internacionalización del capital simbólico estuvo presente, pero los dispositivos de su transnacionalización aún no. Esto recién ocurre desde mediados de la década de 1970.

## Bibliografía

- Abbott, A. (1988). *The system of professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Pres.
- Acemoğlu, D. y. (2014). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Nueva York: Ariel.
- Aistleitner, M. K. (2017). Citation Patterns in Economics and Beyond: Assessing the Peculiarities of Economics from Two Scientometric Perspectives. ICAE Working Paper Series.

- Arana, M. (2016). Raúl Prebisch y el plan para los estudios de Economía en la Universidad de Buenos Aires en 1948. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 25(46).
- Backhouse, R. y. (2014). Becoming Applied: the Transformation of Economics after 1970. CHOPE Working Paper N° 2014-15, Duke University, Center for the History of Political Economy.
- Bielschowsky, R. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario.
- Cardoso, F. H. (1977). La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo. *Revista de la CEPAL*(4), 7-40.
- Cherrier, B. (2017). Classifying Economics: A History of the JEL Codes. *Journal of Economic Literature*, 55(2), 545-579.
- Coats, A. W. (1971). The Role of Scholarly Journals in the History of Economics: An Essay. *Journal of Economic Literature*, 9(1), 29-44.
- Coats, A. W. (1993). *The sociology and profesionalization of economics. British and american economic essays*. Volumen II. London: Routledge.
- Coats, A. W. (1996). Introduction. En A. W. Coats, *The Post-1945 Internationalization of Economics* (págs. 3-11). Durham and London: Duke University Press.
- Colander, D. (2000). The death of neoclassical economics. *Journal of the History Economic Thought*, 22(2), 127-143.
- Colander, D. y. (2007). *The Making of a Latin American Global Economist*. (0705). Middlebury: Department of economics. Middlebury College.
- Colander, D., & Holt, R. y. (2003). *The Changing Face of Mainstream Economics*. (0327). Middlebury: Department of economics. Middlebury College.
- Dequech, D. (2007). Neoclassical, Mainstream, Orthodox, and Heterodox Economics. *Journal of Post Keynesian Economics*, 30(2), 279-302.
- Fernández López, M. (2008). *Economía y economistas argentinos 1600-2000*. Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Fishlow, A. (1987). El estado de la ciencia económica en América Latina. *Investigación Económica*, 46(181), 293-330.
- Fourcade, M. (2006). The construction of a global profession: the transnationalization of economics. *American Journal of Sociology*, 112(1), 145-194.
- Fourcade, M. (2009). *Economists and Societies: Discipline and Profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.
- Gené, M. (2014). Sociología política de las elites. Apuntes sobre su abordaje a través de entrevistas. *Revista de Sociología e Política*, 22(52), 97-119.
- Girvan, N. (1973). Teorías de la dependencia económica en el Caribe y la América Latina: Un estudio comparativo. *El Trimestre Económico*, 40(160), 855-891.
- Guillebaud, C. W. (1958). *Las Ciencias Sociales en la enseñanza superior. Ciencias Económicas*. Madrid: UNESCO. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Heredia, M. (2012). ¿La formación de quién? Reflexiones sobre la teoría de Bourdieu y el estudio de las elites en la Argentina actual. En S. y. Ziegler, *La formación de las elites en la Argentina. Nuevas investigaciones y desafíos contemporáneos* (págs. 277-295). Buenos Aires: Manantial-FLACSO.
- Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires: Siglo veintiuno Editores.
- Heredia, M. y. (2017). El debate económico. Del consenso a la antinomia. En A. R. Pucciarelli, *Los años del kirchnerismo: La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (págs. 209-237). Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Khan, S. (2012). Sociology of elites. *Annual Review of Sociology*, 361-374.
- Kim, H. E. (2006). What has mattered to economics since 1970. *The Journal of Economic Perspectives*, 20(4), 189-202.
- Klein, D. B. (2004). The Social Science Citation Index: A Black Box—with an Ideological Bias? *Econ Journal Watch*, 1(1), 134-165.

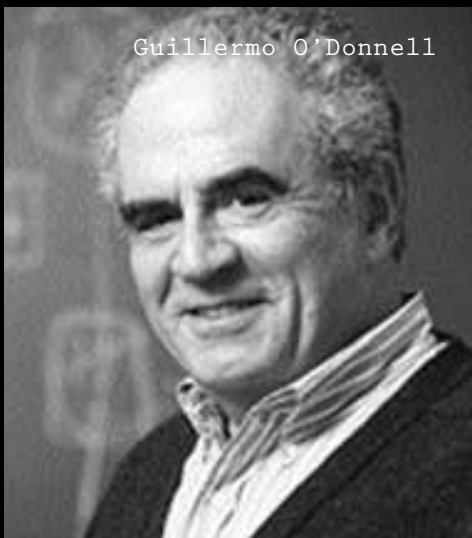


- Lavoie, M. (2004). *La economía postkeynesiana. Un antídoto del pensamiento único*. Barcelona, España: Icaria Antrazyt.
- Lawson, T. (2012). Mathematical Modelling and Ideology in the Economics Academy: competing explanations of the failings of the modern discipline. *Economic Thought* (World Economic Association), 1(1), 3-19.
- Lawson, T. (2013). What is this "school" called neoclassical economics? *Cambridge Journal of Economics*(37), 947-983.
- Lee, F. (2009). *A History of Heterodox Economics. Challenging the mainstream in the twentieth century*. New York: Routledge.
- Lee, F. S. (2012). Heterodox Economics and its Critics. *Review of Political Economy*, 24(2), 337-351.
- Liebowitz, S. J. (1984). Assessing the Relative Impacts of Economic Journals. *Journal of Economic Literature*, 22(1), 77-88.
- Love, J. L. (2005). The Rise and Decline of Economic Structuralism in Latin America: New Dimensions. *Latin American Research Review*, 40(3), 100-125.
- Mankiw, N. G. (2002). *Principios de Economía* (Segunda Edición ed.). Madrid: McGraw-Hill.
- Mann, M. (1991). *Las fuentes del poder social, I. Una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 d. C.* Madrid: Alianza.
- Markoff, J. y. (1994). El irresistible ascenso de los economistas. *Desarrollo Económico*, 34(133), 3-29.
- Montecinos, V. (1996). Economist in political and policy elites in Latin America. En A. W. Coats, *The Post-1945 Internationalization of Economics*. Annual supplement to volume 28. History of Political Economy (págs. 279-300). Durham and London: Duke University Press.
- Montecinos, V. M. (2012). Los economistas de América Latina y de Estados Unidos: convergencia, divergencia y conexión. *Desarrollo Económico*, 51(204), 543-579.

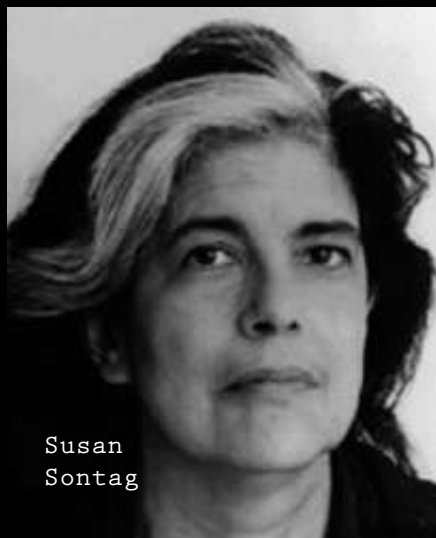
- Noyola Vázquez, J. (1956). La evolución del pensamiento económico en el último cuarto de siglo y su influencia en la América Latina. *Investigación Económica*, 16(3), 407-426.
- Pérez Caldentey, E. (2015). Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas. En A. Bárcena y A. Prado, *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (págs. 33-91). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pieters, R. y. (2002). Who Talks to Whom? Intra- and Interdisciplinary Communication of Economics Journals. *Journal of Economic Literature*, 40(2), 483-509.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1986). Renovar el pensamiento económico latinoamericano: un imperativo. *Investigación Económica*, 45(177), 327-334.

# Realidad Económica

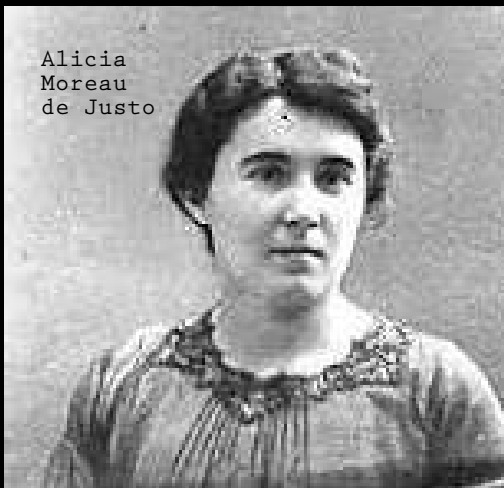
Guillermo O'Donnell



Susan  
Sontag



Alicia  
Moreau  
de Justo



Julio Olivera



Comprender la realidad para transformarla.



 **realidad  
económica**

Nº 318 · AÑO 47

16 de agosto al 30 de septiembre de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 29 a 57

---

COPAL\*

## ¿Una estrategia económica alternativa entre los grandes industriales?\*\*\*

Gonzalo Sanz Cerbino\*\*\* y Nahuel Peloche\*\*\*\*

---

\* Coordinadora de Industrias de Productos Alimenticios

\*\* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en las XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Mar del Plata, 9 al 11 de agosto de 2017.

\*\*\* Doctor en Historia, Investigador Asistente del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET) Saavedra 15, 6 (C1083ACA) C.A.B.A. Argentina. [camilogx@yahoo.com](mailto:camilogx@yahoo.com)

\*\*\*\* Investigador Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales (CEICS) Salcedo 2654 (C1406AEB) C.A.B.A. Argentina. [pelochenahuel@yahoo.com](mailto:pelochenahuel@yahoo.com)

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: enero de 2018

ACEPTACIÓN: julio de 2018



## Resumen

Las elecciones internas en la UIA de 2017 pusieron de relieve una fractura entre los grandes industriales: mientras un sector brega por una mayor integración comercial con China, que permita ampliar las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario, otro sector rechaza tal acercamiento que implicaría eliminar restricciones al ingreso de productos chinos. La primera estrategia es impulsada por la Coordinadora de Industrias de Productos Alimenticios, sobre la que profundizaremos en el presente artículo. La pregunta que nos guía es: ¿expresa COPAL una estrategia económica alternativa entre los grandes industriales? Para responderla los autores se abocan a reconstruir un tema inexplorado por la historiografía, los orígenes de la Coordinadora, en abril de 1975. Analizan el contexto en el que surgió, los capitales que la integraron, las razones que llevaron a su creación y sus posicionamientos en una coyuntura crítica: el ocaso del tercer gobierno peronista y el advenimiento del golpe militar.

**Palabras clave:** Burguesía industrial - Unión Industrial Argentina - Política económica - Agroindustria - COPAL

## Abstract

### An alternative economic strategy among major industrialists?

The UIA's (Argentine Industrial Union) internal elections in 2017 have underscored a rupture between major industrialists: whereas one sector advocates for a greater trade integration with China, which would enable the expansion of agricultural manufacturing exports, another sector discourages such rapprochement, which would entail removing restrictions on the entry of Chinese products. The former strategy is promoted by the Coordination Committee of Food Industry, about which we will deepen in this paper. The question that guides us is: does COPAL represent an alternative economic strategy among major industrialists? In order to answer it, we will focus on reconstructing a topic which has not been explored by historiography, the origins of the Coordinating Committee, in April 1975. We will examine the context in which it emerged, the capitals that have participated in it, the reasons that have led to its creation and their positions within a critical juncture: the twilight of the third Peronist Government and the advent of the military coup.

**Keywords:** Industrial bourgeoisie - Argentine Industrial Union - Economic policy - Agroindustry - COPAL

## El *affaire* China: ¿una estrategia alternativa a la de los grandes industriales?

**L**a Coordinadora de Industrias de Productos Alimenticios (COPAL) actualmente nuclea a algunas de las empresas más importantes de una de las ramas más competitivas y con mayor proyección internacional de la industria argentina. Allí se destacan Arcor, Mondelez y Unilever, entre otras grandes empresas. El poderío económico de sus miembros se ha trasladado, en los últimos años, a la esfera político-corporativa. A pesar de su relativa “juventud” en relación con otras corporaciones empresarias (como la Unión Industrial Argentina o la Sociedad Rural, que tienen más de 100 años de existencia), ha ganado una creciente influencia en los círculos de poder. Sin ir más lejos, en las últimas elecciones internas de la UIA, en 2017, su titular, Daniel Funes de Rioja, disputó palmo a palmo la presidencia con el candidato ungido por Techint. No se trató de una elección como cualquier otra. En ella se dirimió no sólo el apoyo de los industriales a las flamantes autoridades nacionales, sino también la política industrial que la entidad propiciaría. Funes de Rioja, que en el verano de 2017 había conseguido el acuerdo interno de los principales operadores industriales (y la venia del gobierno) para alzarse con la presidencia, terminó desplazado. El motivo no sería otro que la posición de Funes de Rioja respecto de la relación comercial Argentina-China. El presidente de COPAL, en los meses previos a la elección de la UIA, insistió en más de una oportunidad en la necesidad de mejorar la relación bilateral con China. Se buscaba conseguir acuerdos para ampliar las exportaciones de manufacturas de origen primario al gigante asiático. Eso permitiría, a la agroindustria y las alimenticias, ampliar sus colocaciones externas. Como han señalado en más de una oportunidad los *lobbyistas* pro-China, la Argentina debía dejar de ser el “granero del mundo” para convertirse en el “supermercado” (de China) (*La Nación*, 11/2/2017 y 13/4/2017). ¿Cuál sería la moneda de cambio? En primer lugar, destrabar las licitaciones para obras de infraestructura adjudicadas a capitales chinos. En segundo, la eliminación de las restricciones al ingreso de bienes manufacturados de origen chino, que encuentran trabas porque este país no ha sido mundialmente reconocido como un “economía de mercado”, lo que permite la aplicación de barreras anti-dumping.



Un acuerdo de este tipo es resistido por la mayoría de los industriales que necesitan de la protección y tutela estatal, con Techint a la cabeza. La siderúrgica, en 2016, había protagonizado un escándalo al cuestionar públicamente la adjudicación de una importante licitación en la provincia de Córdoba a constructoras locales asociadas con capitales chinos para la provisión de insumos, dado que ello atentaba contra la industria nacional y los puestos de trabajo. Techint encabeza el *lobby* anti-China porque de eliminarse las restricciones para la colocación de acero y otros insumos provenientes de Asia, perdería importantes plazas no sólo en la Argentina, sino también en América Latina. Cuenta con el respaldo de otros industriales, chicos y grandes, también reacios a una ampliación del comercio bilateral con China. Por ello, el acuerdo para que Funes de Rioja presida la Unión Industrial se cayó (*La Nación*, 4/8/2016; *Página 12*, 3/6/2017). En su lugar, fue ungido presidente Miguel Acevedo, que a pesar de representar a las aceiteras (Aceitera General Deheza), ha sido claro en relación con el *affaire* China. El único momento que en su discurso de asunción desentonó con el tono conciliador hacia la política oficial fue cuando se refirió a la relación con China. El flamante presidente de la UIA señaló que algunos de los acuerdos del gobierno nacional con la potencia asiática generaron preocupación entre los industriales, y que pedirían explicaciones a los funcionarios: “queremos saber qué tratamiento se le dará a los productos importados de China, porque nos preocupa mucho” (*La Nación*, 30/5/2017). Posteriormente, Acevedo dejó clara la posición que se impuso en la UIA:

“Yo creo que no hay que tenerle miedo a las importaciones [...] El problema de las importaciones es cuando vienen de países en donde no tenés economía de mercado, o tenés subsidios. Entonces lo que vos estás importando son subsidios encubiertos. Y ese es el problema que yo le veo a China.” (*Clarín*, 15/6/2017).

Por eso señaló que

“reconocer a China como economía de mercado profundizará los desequilibrios comerciales y de empleo, y seguirá agudizando la primarización de nuestra economía [...] De ahí nuestra preocupación sobre algunas disposiciones recientes que pueden acotar los instrumentos comerciales necesarios para resguardar nuestros mercados frente a la competencia desleal”. (*El Cronista*, 31/5/2017).

Claramente, detrás de Acevedo se encuentra Techint, que ubicó a tres de sus principales espadas en la nueva conducción de la UIA: Luis Betnaza como Vicepresidente 1º, David Uriburu como Prosecretario y Mario Gualtieri como Protesorero 1º.

La pregunta que impone este incidente es si lo acontecido en las últimas elecciones internas de la UIA expresa un desacuerdo coyuntural en la cúpula empresaria o si ello expone una divergencia de larga data entre los grandes industriales. ¿Expresa COPAL una estrategia comercial y económica distinta a la del resto de los grandes industriales? De ser así, ¿es una novedad o tiene raíces históricas? Lamentablemente, es difícil responder a esta pregunta por la ausencia de estudios específicos sobre esta corporación empresaria. Apenas si se encuentran algunas menciones aisladas en trabajos dedicados a las disputas internas dentro de la UIA (Gaggero y Wainer, 2004; Dossi, 2012 y Coviello, 2014). Sobre el problema específico que aquí abordaremos, los orígenes de COPAL, poco y nada se sabe.<sup>1</sup> Buscando rastrear las raíces de lo que parece una estrategia económica alternativa, nos adentramos en el proceso que desemboca en la fundación de COPAL en abril de 1975. Nos guiaron las siguientes preguntas: ¿Qué capitales impulsaron su formación? ¿Cuál era la especificidad de sus demandas? ¿Por qué conformar la Coordinadora existiendo otras entidades que podían expresar las demandas corporativas de estas empresas?

Antes de analizar este problema, nos abocaremos a reconstruir el contexto en el que la Coordinadora surge, y las disputas interburguesas en las que se embarca. COPAL nace en un contexto particular, en medio de una crisis política y económica con obvias repercusiones dentro de la UIA, de la que provenían la mayoría de las empresas que la fundan. Desde comienzos de los '70 se desarrollaba una crisis interna en la UIA. El dominio de los grandes capitales era cuestionado por empresas de menor tamaño, afectadas por las políticas económicas impulsadas por Onganía y Krieger Vasena. La burguesía industrial más débil encontró una oportunidad en la coyuntura abierta tras el Cordobazo para imponer un plan económico basado sobre un proteccionismo industrial generalizado. En la UIA ello se manifestó en

---

<sup>1</sup> La única mención a sus orígenes, por demás escueta, se encuentra en Schvarzer (1991).

una presión de sus asociados más débiles para que la entidad confluya con la Confederación General Económica, y se acerque al peronismo que se aprestaba a triunfar en las elecciones de 1973. El proceso culminó con un repliegue del gran capital, y con la fusión de la UIA y la CGE. Ello fue posible porque existía un campo para la convergencia entre los grandes industriales y los chicos: la generalización de los mecanismos proteccionistas en un contexto de holgura financiera por el ascenso de los precios internacionales de las *commodities*, que brindaban amplias posibilidades de negocios. Sin embargo, no todos podían beneficiarse de igual forma con las políticas industriales del tercer peronismo. Entre los perjudicados, como veremos en este artículo, se encontraban las industrias alimenticias. Esta es la razón por la que los principales capitales de esta rama se escindieron de la UIA para conformar COPAL, oponiéndose tempranamente, y con mayor virulencia, a las políticas impulsadas por el peronismo. Ello constituye un fuerte indicio de que, desde sus orígenes, COPAL habría expresado una estrategia económica alternativa a la del resto de los grandes industriales. Estrategia que no terminó de expresarse en la coyuntura por la *debacle* del gobierno peronista en la segunda mitad de 1975, que terminó ubicando a ambos sectores a la cabeza de la alianza social que impulsó el golpe de estado de 1976.

## El retorno de Perón y la crisis de la UIA

Las empresas que en abril de 1975 dieron vida a la Coordinadora de Industrias de Productos Alimenticios, Bebidas y Afines (COPAL), formaban parte de la Unión Industrial Argentina (UIA), corporación que fue atravesada por intensas disputas internas en la primera mitad de la década de 1970. Conviene repasar estos vaivenes, que ayudarán a entender las razones que llevaron a la conformación de COPAL.

34

El giro en la coyuntura política producido en mayo de 1969, cuando una insurrección en la provincia de Córdoba trastrocó los planes del gobierno militar encabezado por Juan Carlos Onganía, constituyó el puntapié inicial de una crisis interna en la UIA que no se resolvería en años. La rebelión popular impugnó, en primer lugar, la política económica de Krieger Vasena, quien debió renunciar para descomprimir la situación social. Pero la crisis siguió desarrollándose, arrastrando con ella al régimen militar: un año después del Cordobazo el propio Onganía fue despla-

zado, y al año siguiente debió renunciar su sucesor, Levingston, en medio de una nueva insurrección en Córdoba (el “Vivorazo”). Frente a un cuestionamiento popular creciente, el nuevo presidente, Lanusse, se vio obligado a convocar a elecciones. No sólo eso: por primera vez en casi dos décadas se permitiría la participación del peronismo, en la creencia de que sólo ello podría aplacar la creciente conflictividad social (O’Donnell, 2009; Sartelli, 2007).

La crisis de la alternativa político-económica encarnada por Onganía y Krieger Vasena, y el resurgimiento del peronismo, impactó internamente en la UIA, que se dividió en torno a esas opciones. La UIA no hacía más que reflejar una fractura más general, que atravesaba a la burguesía industrial y se remontaba al menos al primer peronismo. Las capas más débiles de la industria, cuya supervivencia dependía de la defensa del mercado interno, abogaban por la generalización de los mecanismos proteccionistas que se financiaban fundamentalmente con transferencias de ingresos provenientes del agro. Ese es el núcleo central del programa político y económico defendido por el grupo de industriales que comandaba la Confederación General Económica (CGE), cuya cara visible era José Ber Gelbard. Sin embargo, la crisis de balanza de pagos resultante de este esquema, que apareció en forma cíclica entre las décadas de 1950 y 1970, obligaba a torcer el rumbo, lo que dio lugar a la aparición de una alternativa político-económica entre los industriales. Frente a la contracción de los ingresos provenientes de la renta de la tierra, las capas más concentradas de la burguesía industrial postularon la necesidad de un ajuste. Encontraron un aliado para ello en la burguesía agropecuaria, con la que dieron vida a la Acción Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres (ACIEL). Sin embargo, es necesario distinguir la propuesta de ambos sectores: mientras el agro pretendía eliminar por completo las transferencias de renta hacia los sectores urbanos, los industriales de mayor tamaño, que a fines de la década de 1960 habían formado el Consejo Empresario Argentino (CEA), querían un ajuste parcial. Aunque coincidían con la burguesía agropecuaria en la necesidad de reducir los gastos estatales y los costos salariales, no comulgaban con su propuesta de eliminar todos los mecanismos proteccionistas. Es que estas capas de la burguesía industrial también necesitaban de la tutela y protección estatal para sobrevivir. Por eso abogaban por un proteccionismo selectivo, que soltara la mano a los pequeños capitales abriendo

un proceso de concentración y centralización, sin afectar las ventajas que obtenía el gran capital.<sup>2</sup>

La disputa interindustrial inevitablemente se reflejaba en la UIA, donde convivían un puñado de grandes capitales, que hasta 1972 tuvieron la conducción de la entidad, con un mar de pequeñas industrias, que tenían más cosas en común con la CGE que con sus dirigentes. El apoyo de los grandes capitales al programa económico de Krieger Vasena y sus sucesores, que entre 1969 y 1972 recibió cuestionamientos crecientes, hizo mella en la dirección de la UIA, que sufrió un intenso desgaste. El fracaso político del gobierno dictatorial inevitablemente golpeó a las capas de la burguesía que mantuvieron su apoyo: la UIA y ACIEL. En paralelo, el programa rival, el reformismo mercado-internista que encontraba expresión en el peronismo, fue ganando terreno, horadando internamente a la UIA. La incapacidad del régimen para encauzar la situación abierta tras el Cordobazo fue colocando al nacionalismo peronista como la mejor alternativa para contener la creciente conflictividad social, lo que ubicaba a la CGE como un polo de atracción y reagrupamiento de la clase dominante. La crisis política fue aprovechada por los pequeños capitales nucleados en la CGE para promover un programa político asentado sobre la defensa del mercado interno, la protección generalizada que alcanzara a los capitales más débiles y la contención del proceso de concentración industrial. Estas posiciones eran un canto de sirena para buena parte de los capitales integrados a la UIA, que, amenazados por el proceso de concentración, ya no podían comulgar con las posiciones enarboladas por ACIEL, que proponía retomar la senda del Plan Krieger Vasena y profundizar el ajuste.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Los pocos trabajos que mencionan al CEA suelen coincidir en que se trató de un agrupamiento de la gran burguesía, de orientación liberal y partidario, al igual que las corporaciones rurales, del ajuste de los gastos del Estado y la reducción de la protección industrial. Sin embargo, estudios recientes muestran que la fracción de la burguesía que representaba el CEA (los grandes industriales), entre los que se contaban Techint, Acindar, Celulosa Argentina, Ducilo, Duperial, Loma Negra, el Grupo Soldati, las automotrices y las grandes constructoras orientadas a la obra pública, necesitaban (y demandaban) la protección estatal bajo diferentes formas: promoción industrial, aranceles preferenciales, contratos con el Estado, provisión de insumos a precios subsidiados por parte de empresas estatales, entre otros. Ver Castellani (2009) y Sanz Cerbino (2016a).

<sup>3</sup> Sobre la CGE y su influencia sobre el tercer gobierno peronista, ver Rougier y Brennan (2007); sobre la política económica peronista ver Rapoport (2000); sobre la crisis de la UIA en esta coyuntura, ver Schvar-

Menos de un año después del Cordobazo, la dirección de la UIA comenzó a sentir los cimbronazos de la crisis. Entre 1970 y 1971, tres importantes cámaras se desafilieron de la entidad: la Asociación de Industriales de Córdoba (ADIC), la Unión Industrial de Santa Fe (UISF) y la Asociación de Industriales Metalúrgicos (ADIM). Aunque no todas terminaron integrándose a la CGE, cada una de estas rupturas expresaba diferencias con la orientación preponderante en la UIA que retomaban las propuestas mercado-internistas. Los industriales cordobeses se retiraron por diferencias respecto de las políticas de promoción. En 1969, la ADIC había elaborado un proyecto de ley de promoción industrial, que contemplaba medidas preferenciales para desarrollar el interior. El proyecto fue remitido a la dirección de la UIA, esperando que ésta lo haga propio. Pero hacia 1970, defraudados por el desinterés de la dirección, los industriales cordobeses decidieron retirarse de la UIA. Razones similares explicaban el alejamiento de la UISF: los santafesinos reprocharon a la dirección de la UIA el no defender adecuadamente a los pequeños y medianos capitales radicados en el interior del país. Los alejamientos no eran cosa menor: Santa Fe y Córdoba era los dos polos industriales más importantes fuera de Buenos Aires, y (junto con Mendoza) las plazas del interior donde la UIA tenía su principal representación. En el caso de ADIM, una importante cámara sectorial que nucleaba a los industriales metalúrgicos metropolitanos, las diferencias venían de arrastre. ADIM había formado parte de la CGE en los '50, y tras la caída del peronismo se afilió a la UIA. Sin embargo, siempre sostuvo allí posiciones de defensa de la industria nacional y fue una de las pocas que dentro de la UIA se opuso a la incorporación a ACIEL. Tras el Cordobazo las diferencias llevaron a una ruptura. Hacia comienzos de la década de los '70, los metalúrgicos de ADIM señalaban que la entidad nacional "ya no representaba a los industriales", ya que ni las cámaras sectoriales ni las industrias del interior tenían el lugar que les correspondía en los órganos directivos. En vísperas de las elecciones internas de 1971, ADIM se retiró de la UIA. Las desafilaciones no eran el único síntoma de crisis. Entre 1970 y 1973, salieron a la luz múltiples enfrentamientos internos dentro de la UIA. El principal motivo de disputa era la posición que debía asumir la UIA frente a la CGE. Es decir, frente al programa reformista y proteccionista que, impugnando la política económica dictatorial, ga-

---

zer (1991) y Acuña, Alberti y Golbert (1984). Una fuente que da cuenta del impacto del ascenso de la CGE sobre la UIA son las memorias de Julio Broner, presidente de la CGE entre 1973 y 1976, incluidas en Taraciuk Broner (2015).



naba posiciones tanto entre los industriales como entre la clase obrera. Todo ello daba cuenta del surgimiento de una corriente de opinión al interior de la UIA contraria a la política sostenida por su dirección (Schvarzer, 1991; Acuña, Alberti y Golbert, 1984; *Primera Plana*, 24/8/1971; *Cronista Comercial*, 19/4/1973).

A las presiones internas se sumó, hacia 1972, el surgimiento de una nueva entidad que rivalizaba con la UIA y amenazaba con generar una rebelión interna que podía terminar en un desmembramiento. Nos referimos a la Comisión Coordinadora de Industriales del Interior (CCII), constituida en 1972. La flamante entidad reunía a federaciones industriales provinciales de origen diverso: algunas de ellas se habían escindido recientemente de la UIA, como ADIC o la UISF. Otras se encontraban dentro de la CGE, como la Federación Empresaria de Buenos Aires (FEBA) o la Federación Económica de Entre Ríos (FEER), aunque expresaron diferencias con la conducción de la Confederación. Por último, giraron en su órbita algunas federaciones provinciales, como la Unión Comercial e Industrial de Mendoza, la Unión Industrial del Chaco, la Unión Industrial de Tucumán, la Corporación Industrial Comercial Agropecuaria Regional de La Pampa, o la Cámara de Comercio e Industria de Santiago del Estero, que se encontraban afiliadas a la UIA. La confluencia de las federaciones provinciales fue soldándose en una serie de encuentros, como los realizados en Rosario (noviembre de 1971) y Mendoza (julio de 1972). Allí, los industriales del interior expresaron posiciones contrarias a la dirección de la UIA. Además de defender un proteccionismo industrial generalizado, que debía redoblarse (especialmente en el interior), se expresaron en contra de ofrecer facilidades a la radicación de capitales extranjeros y fueron críticos de la política económica de la autodenominada Revolución Argentina (*El Litoral*, 10, 14 y 15/11/1971; 14/4/1972; *La Nación*, 14 y 15/11/1971; *Cronista Comercial*, 22/3 y 17/7/1972). La CCII expresaba el cuestionamiento creciente de los capitales más débiles frente a la dirección de la UIA, que seguía defendiendo una política de ajuste y contracción del mercado interno que los perjudicaba.

Frente a la amenaza de una rebelión interna, la dirección de la UIA ensayó diversas estrategias que apuntaban a contener el descontento. Una de ellas fue la reforma de los estatutos encarada en 1972, dando más espacio en la dirección a ciertas cámaras. Ello posibilitó el retorno de ADIM y permitió aplacar el descon-

tento en las filiales provinciales. Sin embargo, las objeciones iban más allá de la “falta de representatividad”: lo que se cuestionaba era la fidelidad a una política económica perjudicial para los pequeños capitales. Para contener la sangría, la UIA dio un giro drástico en septiembre de 1972. Por aquellos días los círculos dirigentes discutían el programa económico que había dado a conocer la CGE, elaborado en conjunto con la CGT. Además de la generalización de la protección industrial, el documento proponía elevar los salarios como medida de emergencia para reactivar el mercado interno. Este punto fue cuestionado por los sectores de la burguesía partidarios del ajuste, nucleados en ACIEL. Sus dirigentes, entre los que se encontraba el presidente de la UIA, emitieron un documento en el que se objetaban los aumentos de salarios como medida de reactivación, ya que en la situación que enfrentaba la Argentina solo podrían ocasionar un rebrote inflacionario, llevando a la quiebra a cientos de industriales y elevando el desempleo. La dirección de la UIA seguía insistiendo con el ajuste, y ello no cayó bien en sus bases. Los cuestionamientos internos se multiplicaron, lo que obligó a la dirección de la Unión Industrial a desdecirse a los pocos días. En un nuevo pronunciamiento, ya sin sus pares de ACIEL, la UIA aceptó la necesidad de un “aumento razonable de salarios”, que permitiera recomponer el poder adquisitivo de los trabajadores. El hecho no fue anecdótico: menos de un mes después la UIA abandonaba ACIEL. La crisis interna había obligado a su dirección no sólo a rectificar su posición, sino también a romper sus alianzas y a trazar otras nuevas. Desde ese momento la UIA comenzó a acercarse al peronismo, que se aprestaba a alzarse con el gobierno en las elecciones de marzo de 1973. Ello implicaba también un acercamiento mayor a la CGE (Baudino, 2012; *Mercado*, 14/9/1972; *Cronista Comercial*, 16/9/1972; *La Opinión*, 15/9/1972).

El triunfo abrumador del peronismo en las elecciones, que achicó el margen para expresar disidencias, profundizó el giro reformista de la UIA. A lo largo de 1973, los dirigentes de la Unión Industrial expresaron abiertamente su apoyo a la política económica impulsada por Gelbard, que había asumido como ministro de Economía. Consecuentemente, se profundizó el acercamiento a la CGE. En febrero de 1974, la UIA y la Confederación de la Industria (CI), corporación de segundo grado que reunía a los industriales dentro de la CGE, emitieron una declaración conjunta anunciando su fusión. Mientras una comisión integrada por dirigentes de ambas entidades se abocaba a redactar los estatutos de la nueva corporación, los

empresarios de ambos sectores comenzaron a compartir actividades oficiales. Finalmente, a fines de abril, tres dirigentes de la UIA (Martín Noel, Roberto Blanco y Víctor Pratt) fueron invitados a sumarse al Consejo Directivo de la CGE. Para ese momento, los dirigentes de ambas entidades ya actuaban como parte de una misma corporación, aunque faltaban algunos pasos formales para terminar de dar forma a la Confederación Industrial Argentina (CINA), entidad unificada que funcionaría bajo la órbita de la CGE. La fusión se alcanzó formalmente en agosto de 1974, cuando se constituyó la CINA y se eligió una Junta Directiva conformada por dirigentes de la UIA y de la CI. La fusión expresaba el punto más alto del respaldo de la burguesía industrial al gobierno peronista. No sólo de los capitales más débiles, que desde la CGE o la UIA habían propiciado el “cambio de rumbo”, sino también de los grandes capitales nucleados en el CEA, cuyos representantes fueron parte activa del proceso de unificación.

Las razones de esta unificación, impensada algunos años antes, son múltiples. En primer lugar, como vimos, la UIA fue arrastrada a posiciones reformistas por sectores internos a los que la política de ajuste y concentración industrial impulsada por Krieger Vasena había perjudicado. A su vez, desde 1969 se asistía a un proceso de radicalización social, en el que adquirirían un lugar preponderante los partidos de izquierda y las organizaciones armadas. El temor a una revolución social, que tenía bases ciertas, llevaba a muchos dirigentes empresarios antiperonistas a apoyar al peronismo como el “mal menor” en esta coyuntura. El retorno de Perón podía oficiar como dique de contención frente a la radicalización de las masas, lo que explicaría en parte la “conversión” de muchos empresarios en fervientes defensores del nuevo gobierno. A ello hay que sumar una coyuntura económica excepcionalmente favorable, por el aumento de los precios internacionales de los bienes primarios. El ingreso de una enorme masa de renta diferencial no sólo permitiría posponer el ajuste: de la mano de un gobierno “industrialista”, esa riqueza podía traducirse en políticas que favorecieran al conjunto de los industriales, independientemente de su tamaño. Todo ello llevó a la UIA a la fusión con la CGE, aunque poco tardaron en aflorar nuevamente las disidencias internas, esta vez dentro de la CINA (Schvarzer, 1991; Acuña, Alberti y Golbert, 1984; Taraciuk Broner, 20015).

La fusión entre la UIA y la CGE, concretada en agosto de 1974, coincidió con un cambio en la coyuntura económica que terminó dando por tierra con el plan económico impulsado por Gelbard, que se vio obligado a renunciar. La crisis económica internacional golpeó al país. Primero con el aumento de los insumos importados (como el petróleo), luego con el derrumbe de los precios internacionales de granos y carnes. Reaparecía en el horizonte la crisis de balanza de pagos y la necesidad de un ajuste se puso nuevamente a la orden del día. En este contexto, la muerte de Perón no hizo más que profundizar la crisis del Pacto Social, desatando pujas internas en la alianza gobernante apenas contenidas por el líder. Sin el respaldo de Perón, Gelbard debió renunciar y la CGE perdió influencia. La facción de López Rega, apoyada por la burocracia sindical, ganó terreno e impuso al sucesor de Gelbard en la cartera económica, Gómez Morales, un peronista ortodoxo que intentó imponer un plan de ajuste gradual y negociado. Aun así, la CGE seguía siendo la corporación empresaria más importante y el sector que la dirigía, ligado con Gelbard y su política de concertación obrero-patronal, era visualizado por sus rivales (dentro y fuera de la Confederación) no solo como el responsable del descalabro económico, sino también como un factor de poder que influía sobre el gobierno y que mantenía su vigencia como posible recambio.

En este contexto, la crisis aceleraba el deterioro del gobierno y desataba internas que alcanzaban al núcleo de empresarios ligado con él. Los primeros síntomas de crisis en la flamante central industrial aparecieron en abril de 1975, cuando emergieron diferencias ante el proyecto oficial de crear un aporte empresario obligatorio destinado a financiar a la CGE y la CGT. Mientras que los sectores de la CINA provenientes de la CGE vieron con buenos ojos el proyecto, los dirigentes que provenían de la UIA se opusieron. Estos últimos terminaron objetivamente alineados con las corporaciones empresarias anti-reformistas, como las entidades del agro o la Cámara de la Construcción, que pusieron en pie un Comité de Acción Empresaria (CAE) para oponerse a la medida. La situación rozó el escándalo cuando dos integrantes del Consejo Directivo de la CGE, que había sido dirigentes de la UIA, debieron renunciar a sus cargos acusados de operar ante el gobierno en contra del aporte. Las aguas se aquietaron cuando el aporte obligatorio terminó “cajoneado”: el CAE se disolvió y los dirigentes de la UIA se reincorporaron a la CGE tras la me-

diación de Gelbard. Sin embargo, el episodio era apenas una pequeña muestra de la crisis que estaba por venir (*Mercado*, 27/3/1975 y 24/4/1975).

La situación se precipitó a mediados de 1975, cuando asolado por la crisis, el gobierno debió dar un giro drástico en materia económica. Con la llegada de Celestino Rodrigo al Ministerio de Economía, el Ejecutivo intentó imponer el ajuste mediante una política de *shock*: se liberaron los precios y aumentaron las tarifas, mientras se intentaba limitar los aumentos salariales. En la burguesía industrial las medidas anunciadas dividieron aguas. Los dirigentes reformistas ligados con la CGE salieron a cuestionar los diagnósticos y las medidas de Rodrigo. El ministro, sin embargo, recibió el apoyo de los ex dirigentes de la UIA que actuaban en la CINA. Las diferencias nunca terminaron de saldarse porque Rodrigo duró menos de dos meses en el cargo: fue eyectado por la movilización de la clase obrera, motorizada por las corrientes de izquierda que actuaban en su seno (Restivo y Dellatorre, 2005; Löbbe, 2009; Baudino, 2012).

La salida de Rodrigo constituyó un punto de inflexión. No sólo había fracasado la solución a la crisis postulada por la mayoría de los empresarios (el ajuste), sino que el fracaso se debía a la movilización de los trabajadores. Desde este momento, el grueso de la burguesía comenzó a operar para derrocar al gobierno y disciplinar a la clase obrera para forzar el ajuste. La clase dominante ganó las calles, primero con los “paros agrarios” y luego con un *lockout* general, organizado por una entidad surgida en agosto de 1975: la Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias (APEGE). En ella revistaban la burguesía rural y sus corporaciones, los grandes capitales industriales organizados en el CEA y algunas entidades que nucleaban a industriales de menor tamaño, que se habían mantenido al margen de la CINA (FEBA y ADIC, entre otras). APEGE fue la punta de lanza de una ofensiva de carácter golpista, y entre sus blancos no se encontraba solamente el gobierno peronista, sino también los empresarios que lo habían apoyado: la CGE (Sanz Cerbino, 2010 y 2016b).

Ante ello, se aceleró la crisis en la CGE. En vísperas del *lockout* convocado por APEGE, la CGE se vio sacudida por una ola de desafiliaciones. A su vez, entre agosto de 1975 y marzo de 1976, la oposición interna dentro de la CINA se organizó. Los

ex directivos de la UIA formalizaron sus planteos opositores en febrero de 1976, al publicar una solicitada en la que cuestionaba a la dirección reformista de la CGE, a quienes responsabilizaban por la crisis que afectaba al país. El grupo se autodenominó Movimiento Industrial Argentino (MIA), y comenzó a exigir elecciones internas en la CGE. Por aquella época también se constituyó el Movimiento de Empresarios del Interior (MEDI), que reunía a algunas federaciones provinciales que venían manifestando diferencias con la conducción de la CGE desde agosto de 1975. También surgió un tercer grupo que demandaba la renuncia de las autoridades de la CGE: el Movimiento de Unidad Industrial, constituido por algunas entidades industriales provinciales que habían participado de la CCII y luego de APEGE, pero que nunca integraron la CINA, como FEBA o ADIC. El golpe de estado de marzo de 1976, finalmente, desplazó a los empresarios reformistas. Sus principales dirigentes (Gelbard, Broner) debieron marchar al exilio, mientras que la CGE terminó disuelta. La UIA, cuya personería jurídica fue restituida, fue intervenida por las autoridades militares y comenzó un largo proceso de reorganización, en el que intervinieron los tres grupos formados en el ocaso de la CINA (Schvarzer, 1991; Sanz Cerbino, 2010 y 2016b). Como veremos, este complejo panorama organizativo no fue ajeno a las vicisitudes que explican el surgimiento de COPAL.

## Los orígenes de COPAL

COPAL es una corporación empresaria que nuclea a distintas cámaras y federaciones de la rama alimenticia. Su fundación se remonta al 25 de abril de 1975. Según el Acta Constitutiva, inicialmente integraban la Coordinadora unas 27 cámaras, que agrupaban a los productores de dulces y conservas, té y café, bebidas alcohólicas y sin alcohol, lácteos, aceites y golosinas (“Acta de constitución...”, 1975; “40 años de COPAL”, 2015). Entre las cámaras fundadoras, se destacaban las radicadas en el interior del país (14 cámaras), con una presencia fuerte de las provincias de Mendoza (4), Córdoba (3) y Santa Fe (2), y en menor medida de Río Negro (1), Entre Ríos (1) y San Luis (1). La mayoría de estas cámaras integraron la UIA y, luego de la fusión con la CGE, pasaron a formar parte de la CINA. Para la redacción de un primer reglamento interno provisorio, fueron designados cinco dirigentes: Henrique Jorge Alves de Lima, de la Federación Argentina del Café, Té y Especies (FACTE); Atilio E. Lamberti, de la Cámara Gremial de Fabricantes Refinadores de Aceites Vegetales (CGFRAV); Hugo Dell’Aringa, de la Cámara de Fabricantes de Ali-



mentos Dietéticos y Afines (CFAD); Juan L. Fortabat, de la Asociación Fabricantes de Dulces, Conservas y Afines (AFDC); y Abel Morini, de la Cámara Argentina de Vegetales Industrializados (CAVI).

Entre los dirigentes de la Coordinadora se encontraban representantes de importantes capitales de la rama, que habían ocupado puestos de dirección en la UIA: Enrique Eskenazi, primer presidente de COPAL, representante de la CAVI y director de Bunge y Born (empresa miembro del CEA y de la dirección de la UIA); Martín Noel, de la empresa Noel y Cía., que además de integrar el CEA, se desempeñó como Vocal en la UIA entre 1966 y 1967, Secretario entre 1967 y 1974, y luego de la fusión, integró el Consejo Directivo de la CGE; y Federico Padilla, de la productora de bebidas alcohólicas Guillermo Padilla Ltda., que fue vocal de la UIA entre 1973 y 1974. Estos dirigentes se habían reunido, para la fundación de COPAL, con una segunda línea de directivos de la UIA, representantes de cámaras sectoriales o regionales, entre los que se destacaban los delegados de provincias como Santa Fe, Córdoba y Mendoza, que no casualmente habían tenido un rol protagónico en las disputas internas de la UIA de 1970-1973. Entre ellos, cabe mencionar a Hugo D'Alessandro, heredero de Arcor, la fábrica de dulces y golosinas cordobesa, representante de la AFDC; Simón Bestani, de la fábrica de conservas mendocina INCA, representante de la CAVI; Héctor Biolcati Magnasco, tambero y dueño de Luis Magnasco y Cía., procesadora láctea cordobesa, representante de la Asociación Provincial de la Industria Lechera de Córdoba; Iván Posse Molina, representante de la Federación Empresaria Hotelera Gastronómica; Pablo Dellepiane, presidente de la Cámara de Fabricantes de Refrescos y Afines, dueño de la fábrica de bebidas alcohólicas Dellepiane, de San Luis (Licores Tres Plumas y Piña Colada American Club); Henrique Jorge Alves de Lima y Hugo Dell'Aringa, representantes de la Cámara Argentina de Café; y los aceiteros Oscar Lanfranchi (también mendocino) y Atilio Lamberti.

## **La agroindustria frente a la política económica peronista**

La fundación de COPAL estuvo animada por una serie de descontentos que aquejaban al sector alimenticio, que no encontraban eco en las corporaciones empresarias existentes, aun cuando buena parte de sus integrantes habían formado parte de los cuerpos directivos de las entidades gremiales industriales. En el acta de fun-

dación de la Coordinadora, se señalaba que debían resolverse problemas de fondo y coyunturales que afectaban a la agroindustria. Entre los primeros se citaba la “dispersión de esfuerzos a nivel empresarial” y la “descentralización administrativa a nivel gubernamental”, que generarían una “proliferación de instancias” e impedirían la planificación a largo y mediano plazos. Entre los segundos, destacaban la “obtención de una rentabilidad razonable que permita un ritmo ágil y sostenido de equipamiento fabril”, “una remuneración justa y equitativa a los trabajadores”, “que se estimule la libre circulación y comercialización de productos”, “normas bromatológicas de aplicación ágil que permitan la incorporación rápida de nuevos productos o técnicas”, y “estabilidad de la política para el sector, tanto a nivel de la producción para el mercado interno como para la exportación”(“Acta de constitución...”, 1975).

Desde 1973, las principales empresas de la rama alimenticia acumulaban reclamos y objeciones a la política económica del gobierno peronista. Uno de los reclamos centrales, en el que coincidían con capitales de otras ramas, era el control de precios, que vedaba la posibilidad de imponer aumentos que acompañaran la inflación. En su *Memoria y Balance* de 1973, Noel y Cía. remarcaba las “negativas consecuencias que emanan de las políticas de precios aplicadas”, que tenían un carácter “dirigista y coercitivo”:

“la dificultad de marcar stocks de productos elaborados de gran volumen y su elevado costo operacional; la imposibilidad de trasladar los incrementos en los valores de los insumos, principalmente los importados y los correspondientes a servicios públicos; la fijación de precios máximos a niveles que implican un quebranto directo [...]; la sensible demora en dictar normas que contemplen el caso de los artículos nuevos, de cosecha o estacionales; y las repetidas absorciones de salarios, han configurado una situación crítica y hartó desalentadora.” (*BBCBA*, 15/3/1974).

45

También Molinos Río de la Plata, del grupo Bunge y Born, cuestionaba la política de precios de Gelbard, que reducía los márgenes de ganancia de la empresa:

“Las disposiciones gubernamentales referidas a la absorción por la Empresa de incrementos salariales y el congelamiento y fijación de precios máximos, con imposi-

bilidad de trasladar a los costos los aumentos de impuestos y tarifas de servicios públicos, han determinado un marcado deterioro de los resultados [...]” (BBCBA, 11/7/1974).

La *Memoria y Balance* para 1974 de Luis Magnasco y Cía. Ltda., también objetaba la legislación existente en materia de control de precios, que habría impedido reflejar los aumentos de costos en el precio de sus productos con la rapidez necesaria, generando pérdidas (BBCBA, 25/7/1974).

Las críticas no cesaron aun cuando Gelbard flexibilizó el acuerdo de precios y salarios, autorizando aumentos de precios en casos particulares. La *Memoria y Balance* de Noel y Cía. para 1974 destaca que el tiempo transcurrido entre la solicitud de autorización para el aumento de precios y su resolución, generaba un problema: que entre un momento y otro, los costos seguían aumentando y cuando los aumentos finalmente se autorizaban, ya se encontraban desactualizados.

“Sin embargo, merece destacarse que [...] dado el tiempo transcurrido entre las presentaciones solicitando nuevos precios y la fecha de la correspondiente resolución, como ocurre en el caso de la línea de chocolates, los porcentajes finalmente autorizados, no responden a la estructura actual de costos de la empresa, dado que se fueron sucediendo entre tanto diversos aumentos de materias primas, envases, servicios, materiales varios, etc., a los que se agregarán los que resultarán en ‘casca’ por aplicación de la mencionada Resolución.” (BBCBA, 3/4/1975.)

A ello se agregaba un problema que afectaba específicamente a la agroindustria: que los bienes que producía, componían la “canasta familiar”. Por esa razón, el gobierno recelaba especialmente la autorización de aumentos en este rubro, buscando evitar su impacto negativo sobre el nivel de consumo de las masas. Así quedó reflejado en la *Memoria* de Noel y Cía. de 1974:

“Al conocerse los resultados del tercer trimestre, se volvió a solicitar con fecha 4 de julio la pertinente autorización para aumentar los precios en la medida del quebranto registrado, o sea el 7,68%. Este expediente [no fue atendido] por la autoridad de aplicación, pese a las reiteradas gestiones y reclamos efectuados. Esta

situación subsistió hasta el cierre del presente ejercicio, ya que, recién el 23 de septiembre, la Secretaría de Comercio [...] autorizó a la empresa un aumento general de los precios de sus artículos, con excepción de aquellos incluidos en la ‘canasta familiar’” (ibíd.)

En agosto de 1975, uno de los voceros de COPAL, Iván Posse Molina, insistió en el asunto, destacando que la política económica vigente resultaba particularmente perjudicial para las alimenticias. En un discurso pronunciado en una cena organizada por la Cámara Argentina de Anunciantes, ante un auditorio de 300 industriales en el que compartió tribuna con lo más granado de la dirigencia empresaria opositora, expuso los problemas de la rama. Allí señaló que la industria de la alimentación se veía particularmente perjudicada ya que el establecimiento de “precios máximos” afectaba especialmente a “una selección de productos aglutinados bajo la ilusoria denominación de canasta familiar” (*Mercado*, 28/8/1975). Esta situación pondría a la industria alimenticia como “principal víctima” de una política que no servía al consumidor ya que llevaba al desabastecimiento, y menos a los empresarios, que terminaban incurriendo en pérdidas. Esa política,

“es pues dualmente injusta. En primer lugar porque hace recaer en un solo sector industrial el costo de esta ilusoria experiencia, no permitiendo la rentabilidad y reinversión que requiere vitalmente toda actividad elaboradora. No se puede invertir lo que no se tiene, ni distribuir lo que no se gana. Por último, se desalienta la producción y se produce el desabastecimiento en plaza con el consiguiente perjuicio al consumidor.” (Ibíd.)

Para dejar claro el asunto insistió en señalar que la política económica peronista no perjudicaba a todos los industriales de la misma manera: aceptando que bajo circunstancias excepcionales resultarían admisibles los controles de precios, reclamó que si así fuera, ello debía comprender “a todos por igual”. La “discriminación” sufrida por la agroindustria no se reducía solo a la forma en que se aplicaban los controles de precios, sino también a la política de subsidios y promoción industrial, que aunque generaban un costo fiscal que todos pagaban, no beneficiaría a las alimenticias, que se encontraban excluidas. Por eso, señalaba: “nos oponemos a precios disminuidos en base a subsidios o asistencias financieras que distorsio-

nan el costo auténtico del producto, desvirtuando la realidad del mercado y agravando el erario fiscal.” Sin embargo, su prédica no cuestionaba cualquier tipo de medida de protección o aliento a la industria. Más bien, parecía orientarse hacia una política proteccionista que no discriminara entre ramas o sectores, excluyendo de los beneficios al sector agroindustrial. Por eso exigía un mayor aliento a las exportaciones agroindustriales, similares al que existía en otras ramas:

“Las exportaciones de alimentos elaborados deberían contar con medidas de aliento más efectivas y estables, con la fijación de una paridad de base más adecuada, reembolsos significativos y de cobranza automática, compensación por fletes que nos coloquen ventajosamente frente a nuestros competidores y en general la reimplantación de los beneficios fiscales vencidos.” (Ibíd.)

No era el único reclamo del vocero de COPAL frente al gobierno nacional. Coincidiendo con los sectores empresarios que comenzaban a alentar el golpe de estado, Posse Molina cuestionó el ausentismo y la indisciplina laboral, que repercutían negativamente sobre la productividad:

“Nuestra actividad fabril también acusa una merma de productividad, basada en inusuales índices de ausentismo, que oscila entre el 20 y el 30 por ciento. Ello ha provocado una falta de fluidez en la entrega de productos terminados, distorsionando el mercado consumidor y afectando la normal comercialización.” (Ibíd.)

Al reproducir una demanda que se generalizó en los reclamos empresarios tras el fracaso del Rodrigazo (ver Sanz Cerbino, 2010), exigió un “aumento de la productividad del trabajo y el capital”.

Estos mismos reclamos fueron reiterados por otras vías. La *Memoria y Balance* de 1974 de la empresa Guillermo Padilla Ltda. acusaba recibo del desabastecimiento, cuya raíz se encontraría en la férrea política de control de precios: “la insuficiencia o la falta de materias primas y materiales influyeron desfavorablemente sobre la producción de los últimos tres meses, afectando por consiguiente los planes de comercialización proyectados para ese período” (BBCBA, 10/12/1974). La denuncia aparecía nuevamente en el balance para 1975 de Noel y Cía., que agregaba

como elemento explicativo de la caída de la producción la resistencia de los trabajadores a incrementar la intensidad del trabajo. La empresa también exigía medidas que permitieran mejorar la competitividad exportadora, que iban desde una devaluación (“tipos de cambio realistas”), hasta una mejora en los niveles de reintegro y reembolso:

“Cabe dejar constancia que las posibilidades reales de la empresa para incrementar sus programas de exportación y mejorar así su participación en los mercados del exterior, se vieron seriamente obstaculizados por la carencia de tipos de cambio realistas y la falta de políticas de fondo adecuadas, para neutralizar los incesantes aumentos de los costos internos, mediante el otorgamiento en tiempo oportuno de niveles de reembolsos y reintegros razonables” (*BBCBA*, 2/6/1976).

Durante la Segunda Feria Internacional de la Alimentación, organizada por las cámaras del sector en mayo de 1975, algunos directivos de empresas del ramo aprovecharon para advertir sobre las dificultades existentes para mantener el ritmo de crecimiento, innovación y exportación. Además de los controles de precios y el desabastecimiento, denunciaban las dificultades para importar las materias primas que necesitaba la rama. Jorge McIntyre y Adriano Paoloni, directivos de la firma Noel y Cía., sostuvieron que “la crisis que vive el sector no puede ser trasladada al costo final del producto, especialmente debido a la resolución 1.987, de febrero pasado, que congeló los precios”. También señalaron que “hay síntomas de desabastecimiento de materias primas, en especial del azúcar”. Y agregaron:

“Si el gobierno no adopta muy pronto medidas radicales en la cuestión divisas, el sector se enfrentará a una nueva y más peligrosa crisis, ya que como es sabido en él se trabaja con casi un 50% de producto importado [...] Esas medidas deben estar orientadas a nivelar la balanza de pagos y a establecer valores para el dólar de exportación que realmente signifiquen un estímulo para el exportador” (*Cronista Comercial*, 23/5/75).

Estas manifestaciones fueron ratificadas por el gerente de la Asociación Fabricantes de Dulces, Conservas y Afines, el coronel (RE) Carlos Alberto Ceretti, quien destacó que “la falta de importación de productos puede conducir a muchas em-

presas a una situación de absoluta falta de stocks y paro, en especial si no entran materias primas como el cacao y manteca de cacao” (ibíd.)

Como se observa, la agroindustria venía denunciando desde 1973 los perjuicios causados por la política económica aplicada por el gobierno peronista. Muchos de ellos eran compartidos por otras ramas industriales, y fueron objeto de reclamos por parte de la dirigencia corporativa. Sin embargo, algunas medidas afectaban más a la agroindustria que al resto de los sectores. La política de control de precios se tornaba más dura frente a los productos que componían la “canasta básica”, que eran aquellos que producían quienes en abril de 1975 dieron vida a COPAL. Las alimenticias, a su vez, se beneficiaban menos que otras ramas de la política de promoción industrial impulsada por el peronismo. La agroindustria, que por su ligazón con el sector primario gozaba de una competitividad de la que carecían otras ramas industriales, no recibía la misma magnitud de subsidios, beneficios financieros, reembolsos y reintegros que sus pares. Lógicamente, los sectores agroindustriales no podían compartir el rumbo que los dirigentes industriales imprimían a las corporaciones nacionales de las que participaban. Mientras la UIA hacía público su apoyo (no exento de críticas) al gobierno peronista, y avanzaba en la fusión con la CGE, las industrias alimenticias marchaban en otro sentido. Eso explica por qué, a comienzos de 1975, decidieron avanzar en la conformación de una entidad que representara mejor sus reclamos y demandas. Una entidad que, como veremos, se fue alineando desde sus orígenes en la oposición al gobierno nacional y que terminó, como muchos otros empresarios, alentando el golpe de estado en marzo de 1976.

## La confluencia golpista

50

La constitución de COPAL coincidió temporalmente con el primer incidente serio en la CINA, entre los ex dirigentes de la UIA y la conducción de la CGE. No es casual que uno de los protagonistas del incidente, Martín Noel, se encontrara entre los fundadores de la Coordinadora. En marzo de 1975, en el marco de una serie de rondas de discusión de precios y salarios realizadas con el objetivo de relanzar el Pacto Social, la CGE y la CGT acordaron establecer un “aporte empresario obligatorio” del 1,5 por mil sobre la masa salarial, destinado a financiar a ambas entida-



des. La medida, como señalamos, fue rechazada por casi todas las cámaras empresarias no enroladas en la CGE. En medio de las discusiones sobre la cuestionada medida, dos integrantes de la Comisión Directiva de la CGE que provenían de la UIA, Roberto Blanco y Martín Noel, asistieron a una reunión con el ministro del Interior en la que cuestionaron el aporte. Aunque luego aclararon que concurrieron a la reunión en representación de la CINA y no de la CGE, la situación generó suspicacias y ambos dirigentes terminaron renunciando a la Comisión Directiva de la CGE. Durante todo el mes de abril proliferaron los rumores que vaticinaban una ruptura de la “unidad empresarial” entre la CGE y la UIA. Recién cuando el “aporte empresario” fue descartado, los rumores comenzaron a disiparse. Sin embargo, Gelbard en persona debió reunirse con los ex dirigentes de la UIA para recomponer relaciones. Finalmente estos aceptaron retirar sus denuncias, pero pidieron a cambio una mayor representación de su sector dentro de la CGE (*Mercado*, 27/3 y 24/4/1975).

Lo que este incidente pone de manifiesto es que, desde su misma constitución, la COPAL se alineó en la oposición a la “política concertada” promovida por el peronismo y la dirigencia de la CGE. No es casual que su nacimiento se produzca en medio del primer cruce importante dentro de la central industrial unificada, que enfrentó a los promotores de esa política y sus detractores, entre ellos a Martín Noel, miembro fundador de COPAL. En cierto sentido, la Coordinadora es una primera ruptura de un sector de la burguesía industrial con la política de concertación obrero-patronal promovida por Gelbard y la CGE, que más allá de su pérdida de influencia tras el recambio ministerial de fines de 1974, mantenía su impronta como factor de peso en la disputa política nacional. Esa fractura, que comenzó por la agroindustria, se iría profundizando a medida que avanzara la crisis económica y política.

El clima político dentro de la clase dominante cambió definitivamente tras la asunción de Celestino Rodrigo. El giro en materia económica orquestado por el gobierno reavivó las internas en el frente industrial: mientras el sector comandado por el ex ministro Gelbard y el presidente de la CGE Julio Broner cuestionaba el ajuste impulsado por Rodrigo, los miembros de la CINA provenientes de la UIA lo apoyaban. En una conferencia de prensa, Broner declaró que la situación econó-

mica heredada por Rodrigo no tenía la gravedad que el ministro le adjudicaba. La situación no sería más dramática que la que había en 1973, y la “exageración” de la crisis tenía por objetivo justificar el programa económico “antipopular” que se quería poner en marcha. Estas declaraciones generaron un fuerte rechazo entre los viejos dirigentes de la UIA que se habían sumado a la CINA, que no escatimaban adjetivos para describir el “caos” económico, justificando de esa manera el ajuste. Como se puede apreciar en la *Memoria y Balance* de Noel y Cía., los miembros de COPAL compartieron el diagnóstico de Rodrigo y los grandes industriales:

“[...] en junio de 1975, la agobiante realidad nacional se pone de manifiesto a través de un informe objetivo y exhaustivo dado a conocer por el propio ministro de Economía de la Nación. Se inician simultáneamente una serie de acciones destinadas a remediar los efectos de una política excesivamente intervencionista e inelástica, totalmente contraria a los intereses nacionales y a la coyuntura internacional. Tan sanos propósitos no pudieron, sin embargo, concretarse más que parcialmente, ya que se vieron prontamente anulados por inusitadas y desproporcionadas mejoras salariales emanadas de las Convenciones Colectivas [...] Estas dieron por tierra con todos los planes de saneamiento económico trazados.” (*BBCBA*, 2/6/1976).

Como se ve, no solo acordaron con el diagnóstico “objetivo y exhaustivo” de Rodrigo, sino también con el plan implementado. Es más, como el resto de los opositores a la política promovida por la CGE, manifestaron su desilusión cuando el plan debió abortarse por la reacción obrera.

Aunque la disputa entre los ex dirigentes de la UIA y la conducción nacional de la CGE se procesó puertas adentro, la situación había llegado a un punto de no retorno tras el Rodrigazo. Los dirigentes de la gran burguesía industrial comenzaron a operar, tanto dentro como fuera de la CINA, para desplazar a los promotores de la política concertada, que a su juicio era la causa de la crisis “terminal” a la que había llegado la economía argentina. Además de horadar desde dentro las posiciones de la dirigencia reformista en la CGE y la CINA, los viejos dirigentes de la UIA, como señalamos, operaron desde afuera a través del CEA y APEGE. Estos nucleamientos, desde el fracaso del plan de ajuste de Rodrigo, comenzaron a alentar la salida golpista.

APEGE se constituyó en agosto de 1975 y fue integrada, en un primer momento, por dirigentes de la burguesía agropecuaria (CRA y SRA), de la Cámara de Comercio, la Cámara de la Construcción y el CEA, junto a industriales y comerciantes medianos alejados de la CGE. Entre agosto y diciembre de 1975 APEGE fue incorporando corporaciones empresarias. Entre ellas COPAL, que hacia diciembre de 1975 se sumó a la coalición antirreformista. Desde su constitución, APEGE se ocupó de divulgar una caracterización apocalíptica de la situación imperante. La Argentina se encontraría ante una crisis que iba mucho más allá de lo económico, que la ponía al borde de su disolución. Dirigieron sus cañones contra el gobierno nacional y los dirigentes empresarios que impulsaron la política económica “populista”, la CGE. A su juicio, eran los responsables de que la situación llegara a ese punto. A su vez, insistieron en que, para resolver la crisis resultaba imperioso disciplinar a los sectores obreros, erradicando a la “guerrilla fabril” de las plantas. Una y otra vez señalaron que era necesario “restablecer el orden”, un eufemismo que apenas disimulaba su apuesta al golpe de estado. Esta caracterización se repitió en actos, asambleas y declaraciones públicas. Pero no sólo recurrieron a las palabras. La burguesía golpista recurrió a medidas de acción directa para desestabilizar al gobierno, como los “paros agrarios” impulsados por la burguesía rural, o el *lockout* convocado por APEGE en febrero de 1976 (Sanz Cerbino, 2010 y 2016b). En esta última acción, la intervención de COPAL no pasó desapercibida: además de adherir a la medida, organizó ese mismo día una misa para rendir homenaje a los “empresarios abatidos por la violencia” (*La Nación*, 16/2/1976). De esta manera, contribuían a reforzar el clima golpista, justificando la intervención de las Fuerzas Armadas como medio para suprimir a la “subversión”.

Los miembros de COPAL también intervinieron activamente en la crisis de la CGE, que comenzó a desmembrarse al calor de la ofensiva golpista. Dos de sus integrantes, Martín Noel y Federico Padilla, estuvieron entre los firmantes de la solicitada publicada a fines de febrero de 1976 por los ex dirigentes de la UIA que luego conformarían el MIA. Allí cuestionaron la actuación de la dirección nacional de la CGE, “totalmente alejada del real sentir de las bases empresarias y discordante con el pensamiento de confederaciones específicas y federaciones y confederaciones regionales.” Frente al “fracaso de las actuales autoridades de la CGE”, solicitaban a las autoridades de la CINA el llamado a una Asamblea General extraordinaria, a fin

de fijar una “posición adversa a la actual conducción de la CGE” (*Mercado*, 26/2/1976). COPAL asumía, de esta manera, un rol protagónico en la ofensiva final contra el gobierno peronista y contra el sector de la burguesía industrial que acompañó el proyecto. Se organizaban, a su vez, para disputar la conducción de la central empresaria tras el golpe de estado.

## Reflexiones finales

Como hemos visto, en sus orígenes COPAL reunió a un conjunto de empresarios descontentos con la política económica del tercer gobierno peronista. Desde 1973 venían denunciando la discriminación sufrida por una política de control de precios que se hacía más dura para los alimentos que integraban la “canasta básica”, y por políticas de promoción industrial de las que no se beneficiaban tanto como otras ramas. Esto llevó a una ruptura temprana de estos empresarios con el reformismo peronista. A contramano de la dirigencia de la UIA, que respaldó la política económica de Gelbard y avanzó en la fusión con la CI, quienes fundaron COPAL alzaron su voz. La fundación de COPAL aparece como un primer hito en la estructuración de una oposición industrial al peronismo, marcando la senda por la que transitarían los empresarios en la segunda mitad de 1975. Esta oposición temprana coincidió con la activación de la burguesía agropecuaria, que en marzo de 1975 había lanzado el primero de los cinco “paros agrarios” que durante ese año se realizaron en oposición a la política oficial. Así, la burguesía agropecuaria y la agroindustrial iniciaron un camino al que se irían plegando, tras el fracaso del Rodrigazo, el resto de las fracciones de la clase dominante. Se constituyeron en vanguardia, al ser de los primeros en comenzar a transitar el camino que conducía al golpe de estado perpetrado en marzo de 1976.

De esta manera, ya en sus orígenes, las alimenticias que dieron vida a COPAL se diferenciaron de la gran burguesía industrial predominante en el CEA. Su ruptura temprana con la política concertada peronista, meses antes del Rodrigazo y de la conformación de APEGE, es síntoma de que estas capas de la burguesía industrial eran portadoras de una estrategia diferente a la del resto de la gran burguesía industrial. Las grandes empresas que dominaban las ramas productoras de insumos intermedios (siderúrgica, química, papelería, cementera) y la construcción, que con-

ducían el CEA, eran capitales que demandaban la protección y tutela estatal. Una protección selectiva, en la que el ajuste se descargue sobre la industria más débil, pero que deje incólumes los nichos que garantizaban la supervivencia del gran capital. Por ello, se los denominó popularmente “patria contratista”. La estrategia de estos capitales tiene un terreno para la confluencia con la de los industriales más débiles, en tanto se benefician de la generalización de las políticas proteccionistas. Pueden comulgar con ellos mientras no avenga la crisis económica que fuerce un ajuste. Es lo que sucedió entre 1972 y 1974, cuyo cenit se alcanzó con la constitución de la CINA a fines de 1974. Sin embargo, la agroindustria no se beneficia de igual forma de estas políticas. En tanto su competitividad, heredada de la del agro pampeano, resulta superior a la del resto de los industriales, no necesita de políticas proteccionistas. No sólo no las necesita, tampoco se las conceden (por lo menos en la misma magnitud que a otros sectores industriales). A su vez, por producir bienes que componen la canasta familiar, se ven particularmente perjudicados con la aplicación de políticas antiinflacionarias. Por esta razón se opusieron tempranamente a la política económica peronista: a diferencia del resto de los grandes industriales, no recibieron ventajas, mientras que las desventajas los afectaron en mayor medida que al resto. He allí las bases de una estrategia económica diferenciada, que en la coyuntura no llegó a desplegarse por la *debacle* del gobierno peronista, que puso al conjunto de la burguesía en la senda golpista, en la que COPAL terminó confluyendo. Esa estrategia se expresó abiertamente en las disputas internas por la conducción de la UIA en 2017: mientras COPAL promovía una política aperturista que permitiera ampliar sus exportaciones a China, la “patria contratista”, encabezada por Techint, defendía el mantenimiento de un proteccionismo selectivo y la articulación con el Estado que le aseguraba su dominio del mercado interno.

## Bibliografía

- Acuña, C., Giorgio A. y Golbert, L. (1984). Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina. *Boletín Informativo Techint* 235.
- Baudino, V. (2012). *La estrategia de la Unión Industrial Argentina 1966-1976*, Tesis de Doctorado en Historia, FFyL-UBA.

- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Coviello, R. (2014). El posicionamiento de la Unión Industrial Argentina durante el conflicto de 2008. *Realidad Económica 282*. C.A.B.A. Argentina: IADE.
- Dossi, M. V. (2012). La Unión Industrial Argentina: su organización y vinculaciones con el mundo de las corporaciones empresarias. Documentos de Investigación Social, N° 19, IDAES-UNSAM.
- Gaggero, A. y A. Wainer (2004). Burguesía Nacional. Crisis de la Convertibilidad: el rol de la UIA y su estrategia para el (tipo) de cambio. *Realidad Económica 204*. C.A.B.A. Argentina: IADE.
- Löbbe, H. (2009). *La guerrilla fabril. Clase obrera e izquierda en la Coordinadora de Zona Norte del Gran Buenos Aires (1975-1976)*. Buenos Aires: Ediciones ryr.
- O'Donnell, G. (2009). *El Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rapoport, M. (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Restivo, N. y R. Dellatorre (2005). *El Rodrigazo, 30 años después. Un ajuste que cambió al país*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Rougier, M. y J. Brennan (2013). *Perón y la burguesía nacional. El proyecto de un capitalismo nacional y sus límites*. Buenos Aires: Lenguaje claro editora.
- Sanz Cerbino, G. (2010). El huevo de la serpiente. La Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias y el golpe de Estado de 1976. *Realidad Económica 251*. C.A.B.A. Argentina: IADE.
- (2016a). La lógica del enemigo. Los Programas de la burguesía argentina y sus límites, 1955-1976. *Razón y Revolución*, N° 29.
- (2016b). La participación empresarial en la conspiración golpista en Argentina (1975-1976). *Dados*, Vol. 59.
- Sartelli, E. (2007). *La plaza es nuestra. El Argentinazo a la luz de la lucha de la clase obrera en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Ediciones ryr.

Schvarzer, J. (1991). *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*. Buenos Aires, Argentina: CISEA-Imago Mundi.

Taraciuk Broner, T. (2015). *Julio Broner: argentino por opción*. Buenos Aires: Edición del autor.

## Fuentes

*El Cronista*, fechas varias.

*Clarín*, fechas varias.

*La Nación*, fechas varias.

*Página 12*, fechas varias.

*Cronista Comercial*, fechas varias.

*El Litoral*, fechas varias.

*La Opinión*, fechas varias.

*Primera Plana*, fechas varias.

*Mercado*, fechas varias.

*Boletín de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (BBCBA)*, fechas varias.

“Acta de constitución de la Coordinadora de Industrias de Productos Alimenticios, Bebidas y Afines”. Recuperado de [http://copal.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/acta\\_constitutiva\\_copal\\_1975.pdf](http://copal.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/acta_constitutiva_copal_1975.pdf).

“40 años de COPAL”. Recuperado de <http://copal.org.ar/40-anos-de-copal/>.



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

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

## N° 14 – PRIMER SEMESTRE DE 2018

### ÍNDICE – Artículos

-Limitantes a la inversión productiva como obstáculo al desarrollo. El caso de la Argentina. **Marta Bekerman, Anabel Gonzalez Chiara.**

-PISA 2015. ¿Cuáles fueron los aportes para la Argentina? **Mariela Leones, Patricia Scorzo, Natalia Rivas, Graciela Baruzzi.**

-¿Prevenir, atender y erradicar? Políticas públicas contra la violencia de género en la Ciudad de Buenos Aires, 2015 - 2017. **Celina Panchansky, Lucía Fuster Pravato, Victoria Freire, Lucía Loewy.**

-Institucionalidad indígena / de género y políticas públicas dirigidas a mujeres indígenas en Chile: los casos de CONADI y SERNAM. **Andrea Ivana Gigena, Maite De Cea.**

-Los proyectos legislativos previsionales en Argentina y Chile durante el período 2005-2010. Un estudio comparado. **Francisco Oesterheld.**

-El experimento uruguayo: Actores políticos y sociales en el proceso de regulación del cannabis **Alicia Lissidini, Inés Pousadelas.**

-Aunando Enfoques Teóricos: el Enfoque de Derechos y el Institucionalismo Centrado en Actores. **Gonzalo Olmedo.**

-La planificación estratégica participativa. Conceptos e instrumentos para nuevos modelos de gestión pública. **Isidoro Felcman, Gustavo Blutman.**

### Reseñas

-El Estado de Bienestar social en la edad de la razón. La reinención del Estado Social en el mundo contemporáneo. Celia Lessa Kerstetzky. **Por Valentina Pérez Padilla.**

-Tragedias de un Estado ausente: de Iron Mountain a Time Warp. Gabriel Fuks; contribuciones de Alberto Toro y Carlos Alberto Villalba. **Por Eduardo Barros.**



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

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



Z



 **realidad  
económica**

Nº 318 • AÑO 47

16 de agosto al 30 de septiembre de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 59 a 99

---

DÉFICIT ENERGÉTICO

## Restricción externa durante el período posneoliberal: el caso del gasoil

Ignacio Sabbatella\*

---

\* Becario posdoctoral de CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires), Uriburu 950, 6° C1114AAD, Buenos Aires, Argentina.  
[ignaciosabbatella@yahoo.com.ar](mailto:ignaciosabbatella@yahoo.com.ar)

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: febrero de 2018

ACEPTACIÓN: junio de 2018



## Resumen

Durante el período posneoliberal (2003-2015), la economía argentina enfrentó un fuerte desequilibrio entre la expansión de la demanda energética y la declinación de la actividad hidrocarburífera. A partir de 2011 la balanza comercial del sector energético se hizo deficitaria y contribuyó de manera decisiva en el resurgimiento de la restricción externa. El objetivo de este trabajo es analizar el mercado del gasoil y entender su incidencia en el déficit comercial energético. A modo de hipótesis, se sostiene que su incidencia se debe no sólo a su rol indirecto como sustituto del gas natural para la generación eléctrica, sino también a problemas estructurales tanto de la oferta como de la demanda que no fueron atendidos dentro del dispositivo sectorial a pesar de los cambios en el régimen de acumulación y de la forma de Estado. Se aplicó una estrategia metodológica basada sobre la investigación documental, a través de la recolección, sistematización y análisis de datos oficiales del mercado energético y de la normativa implementada.

**Palabras clave:** Restricción externa – Gasoil – Déficit energético – Posneoliberalismo

## Abstract

### External restriction during the post-neoliberal period: the case of gas oil

During the post-neoliberal period (2003-2015), the Argentine economy faced a strong imbalance between the expansion of energy demand and the decline in hydrocarbon activity. Since 2011, the trade balance of the energy sector became loss-making and decisively contributed to the resurgence of the external restriction. The objective of this paper is to analyze the gas oil market and understand its impact on the energy trade deficit. As a hypothesis, it is argued that its incidence is due not only to its indirect role as a substitute for natural gas for power generation, but also to structural problems of both supply and demand that were not addressed within the sectoral system despite the changes in the regime of accumulation and the form of State. A methodological strategy based on documentary research was applied, through the collection, systematization and analysis of official data of the energy market and the regulations implemented.

**Keywords:** External restriction - Gas Oil - Energy deficit - Post-neoliberalism

## 1. Introducción

Durante el período 2003-2015, la Argentina enfrentó un fuerte desequilibrio entre la expansión de la demanda energética y la declinación de la actividad hidrocarbúrfica, particularmente la extracción de gas natural. El desequilibrio se cristalizó en 2011 cuando se registró un déficit comercial del sector energético -es decir, un monto mayor de dólares erogados en la importación de energía que los ingresados por la exportación de la misma- por primera vez en poco más de 20 años.

El déficit energético contribuyó a la reaparición de la restricción externa, problema estructural de la economía argentina, que se define como “la incapacidad para generar o procurarse de modo permanente y sostenido las divisas necesarias para financiar el acceso a las importaciones de bienes intermedios y de capital requeridos por el proceso productivo” (Porta y Fernández Bugna, 2011). Conviene aclarar que la reaparición de la restricción externa durante esta etapa no se debió sólo al deterioro del superávit comercial a causa del notable crecimiento de las importaciones energéticas. Schorr y Wainer (2014) señalan también la existencia de factores estructurales que no fueron resueltos y que traban el desarrollo de las fuerzas productivas: el carácter acotado de la reindustrialización experimentada durante el período debido a la ausencia de un cambio estructural en el perfil de especialización; la gravitación del capital extranjero en las cuentas externas (fundamentalmente vía remisión de utilidades); y la fuga de capitales propiciada por los grupos económicos locales.

Tomando como referencia trabajos precedentes que analizaron el vínculo entre sector energético y restricción externa durante el período (Goldstein y otros 2016; Arceo y Wainer 2017; Barrera y Serrani 2018), en este artículo se pondrá el foco en el área *downstream* -que incluye las actividades de refinación, transporte y comercialización de hidrocarburos- ya que no sólo el gas natural explica el aumento de las importaciones energéticas, sino también los derivados del crudo, especial-

mente el gasoil<sup>1</sup>. En ese sentido, las preguntas de investigación son: ¿Por qué el gasoil fue uno de los combustibles que más peso tuvo en el déficit comercial energético? ¿Se debió sólo a su rol como sustituto del gas natural en la generación eléctrica?

Precisamente, el objetivo de este trabajo es analizar el mercado del gasoil durante el período 2003-2015 y entender su incidencia en el déficit comercial energético. A modo de hipótesis, se sostiene que la incidencia del gasoil en el déficit energético se debe no sólo a su rol indirecto como sustituto, sino también a problemas estructurales tanto de la oferta como de la demanda que no fueron atendidos dentro del dispositivo sectorial a pesar de los cambios en el régimen de acumulación y de la forma de Estado.

El orden expositivo es el siguiente: en primer lugar, se presenta el marco teórico y metodológico de la investigación. En segundo lugar, se describe la contribución del gasoil en el déficit comercial energético. En tercer lugar, se indagan los problemas relacionados con la oferta y, por último, los problemas vinculados con la demanda.

## 2. Marco teórico-metodológico

El marco teórico de la presente investigación plantea la articulación no automática entre la existencia de un bloque hegemónico y la consolidación de un régimen de acumulación de capital y una forma de Estado particular.

En términos gramscianos, la hegemonía de un sector o clase social supone el dominio económico, político y social a través del poder del Estado, al mismo tiempo que la dirección ideológica y cultural del resto de la sociedad (Gramsci, 1986 y

---

<sup>1</sup> El Decreto 74 de 1998 define al gasoil como “toda mezcla de hidrocarburos intermedios para su utilización en motores térmicos de combustión interna a presión constante (ciclo DIESEL), para el accionamiento de vehículos, maquinarias y embarcaciones, cuyo índice de cetano método ASTM D 976 o IRAM-IAP A 6682 no sea inferior a CUARENTA Y CINCO (45)”. Si bien el MINEM publica en sus tablas dinámicas los datos de combustibles en m<sup>3</sup> por año o por mes, en este trabajo presentaremos las cantidades en su equivalente en barriles por día: 1 m<sup>3</sup> = 6,289 barriles.

2001). La hegemonía toma cuerpo en un determinado régimen de acumulación en escala nacional y en una forma de Estado determinada, siguiendo los aportes de la teoría de la regulación francesa. La categoría régimen o patrón de acumulación de capital designa el “conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital” (Boyer, 2016: 80). Las formas del Estado son compromisos institucionalizados que crean reglas y regularidades en los gastos e ingresos públicos (Boyer, 2016).

Al mismo tiempo, el régimen de acumulación y la forma de Estado condicionan parcialmente los dispositivos institucionales sectoriales, los cuales cuentan con una particular organización técnica y social de la producción, normas que regulan su funcionamiento, leyes o estatutos laborales y reglamentos internacionales y que evolucionan de acuerdo con su propia dinámica de precios e inversión (Boyer, 2016). En el caso del dispositivo sectorial energético su forma puede variar, con distintos matices y arreglos normativos y contractuales, entre el monopolio estatal de la explotación en toda la cadena o, por lo contrario, la cesión parcial o total de su manejo al sector privado. Entre otros factores, se deben tener en cuenta la dotación de recursos naturales, la infraestructura emplazada para la producción, transporte y distribución de energía, los grados de apertura comercial y de alineamiento respecto de los precios internacionales. Tanto en los países exportadores como consumidores, el dispositivo sectorial energético tiene un impacto decisivo en el orden macroeconómico.

A lo largo de su historia, el sector energético argentino estuvo marcado por el logro del autoabastecimiento en función tanto de un mayor grado de soberanía política como de los requerimientos energéticos del régimen de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Dada la disponibilidad de recursos energéticos (especialmente de origen fósil, pero también de origen hídrico), las empresas estatales tuvieron un rol estratégico en la administración del sector: Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Gas del Estado (GdE), Agua y Energía Eléctrica (AyEE), SEGBA, HIDRONOR y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Con todo, el autoabastecimiento energético sostenido en el tiempo no se logró y la importación de combustibles tuvo una fuerte incidencia en la crónica aparición de la restricción externa (Barrera y Serrani 2018).

A partir de 1989 el dispositivo sectorial energético fue reformado estructuralmente bajo los principios de la hegemonía neoliberal<sup>2</sup>. En función de la consolidación del régimen de valorización financiera<sup>3</sup> y de la forma de Estado Neoliberal<sup>4</sup>, los hidrocarburos dejaron de tener un carácter estratégico para abastecer el aparato productivo nacional. La reforma estableció la desregulación del mercado; la fragmentación y privatización de las empresas públicas (YPF, GdE, AyEE, SEGBA e Hidronor); y la transformación del petróleo y gas en *commodities*, es decir, en productos indiferenciados destinados a la exportación cuyos precios se fijan internacionalmente (Sabbatella, 2014).

En diciembre de 2001, el agotamiento de la valorización financiera y de la paridad cambiaria se tradujo en una crisis orgánica del régimen de acumulación neoliberal. Pese a que la salida devaluatoria favoreció a los grupos económicos locales en detrimento de las empresas privatizadas y capitales extranjeros (Basualdo, 2011), durante los gobiernos kirchneristas no se constituyó una nueva relación hegemónica. Por lo contrario, la crisis abrió una etapa de intensas pujas de poder entre las distintas fracciones del capital, los sectores populares y el Estado que se intensificó a partir de 2008 con el “conflicto del campo”. Existieron rasgos de un régimen de acumulación más emparentado con el sector productivo y de un Estado más activo en la economía y con mayores márgenes de autonomía respecto de las fracciones de capital dominantes, que desde el oficialismo denominaron “modelo

---

<sup>2</sup> Con el triunfo de Carlos Menem en las elecciones presidenciales se asentaron las bases para la hegemonía neoliberal y la constitución de un nuevo bloque de poder. El extenso programa de privatizaciones que condujo el gobierno de Menem trajo consigo el apoyo de la comunidad de negocios, confluyendo los intereses de los acreedores externos y sus representantes institucionales —fundamentalmente el Banco Mundial y el FMI— y de los grandes grupos económicos locales nacionales y extranjeros (Azpiazu y Basualdo, 2004).

<sup>3</sup> La valorización financiera se define como “un proceso en el cual las fracciones del capital dominante contrajeron deuda externa para luego realizar con esos recursos colocaciones en activos financieros en el mercado interno (títulos, bonos, depósitos, etc.) para valorizarlos a partir de la existencia de un diferencial positivo entre la tasa de interés interna e internacional y posteriormente fugarlos al exterior” (Basualdo, 2006, p. 130).

<sup>4</sup> La misión fundamental del Estado bajo su forma neoliberal es facilitar las condiciones para la acumulación de capital por parte tanto del capital extranjero como del doméstico (Harvey 2007).



de crecimiento con inclusión social” y que algunos autores califican de “neodesarrollista”, pero no supuso una reedición de la ISI, dado el carácter concentrado y extranjerizado de la estructura económica (Basualdo 2011). Aquí denominamos a esta etapa como “posneoliberal” dada la indefinición de los elementos mencionados<sup>5</sup>.

A pesar del cambio de orientación de la política económica a partir de 2003, tendiente a la reindustrialización y a la expansión del mercado interno, los pilares del dispositivo sectorial energético heredado no fueron alterados hasta que su inadecuación en términos de inversión y producción se presentó como una amenaza para el esquema macroeconómico vigente.

Particularmente el déficit energético, sumado a otros factores políticos y económicos, llevó al gobierno argentino a impulsar la Ley 26.741 de Soberanía Hidrocarbúfera en 2012, la cual declaró de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos. A tal fin, la ley dispuso la expropiación del 51% de las acciones de YPF S.A. -pertenecientes a Repsol-, nuevos mecanismos de regulación estatal sobre el conjunto de la actividad petrolera y la recuperación de la noción del petróleo y gas como recursos estratégicos. De esta manera se puso fin a la etapa neoliberal de la actividad petrolera (Sabbatella, 2012).

El enfoque de nuestra investigación descarta la noción de “crisis energética” (por ejemplo, Apud y otros, 2015) para describir el déficit energético. La pérdida del autoabastecimiento -en el sentido clásico<sup>6</sup>- no implica de por sí una situación

---

<sup>5</sup> Según Sader (2009: 183) “el término posneoliberalismo es descriptivo y designa procesos nuevos, que son una reacción a las profundas transformaciones represivas introducidas por el neoliberalismo, pero todavía no han definido un formato permanente (...) No caracteriza una etapa histórica específica, diferente del capitalismo y del socialismo, sino una nueva configuración de las relaciones de poder entre las clases sociales, que promueve la formación de un nuevo bloque social dirigente de procesos históricos sui generis, en condiciones mucho más favorables a las fuerzas populares, cuyo destino será decidido por una dinámica concreta de construcción de Estados posneoliberales”. Si bien Sader se refiere enfáticamente a los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, aquí se considera que se trata de un término apropiado para describir también el proceso kirchnerista en la Argentina.

<sup>6</sup> En otro trabajo ponemos en cuestión el enfoque clásico de autoabastecimiento que lo entiende como un estado superavitario prolongado en el balance del comercio exterior del sector energético. Es decir, un

crítica en el nivel sectorial, ya que la Argentina importa sólo una parte de sus necesidades energéticas, al igual que otros países. En cambio, el impacto es macroeconómico: la disponibilidad de divisas para solventar las importaciones energéticas se torna un problema en el marco de la restricción externa en un país periférico. En esa línea, se concuerda con los enfoques que señalan que los desajustes acumulados por la política sectorial contribuyeron a minar los superávits en las cuentas públicas y externas, convirtiendo un problema sectorial en un problema de orden macroeconómico (Goldstein y otros, 2016).

En cuanto a la metodología, se aplicó la estrategia de la investigación documental (Valles, 1997). El trabajo de investigación se orientó a la recolección, sistematización y análisis de fuentes documentales y estadísticas, con el fin de abordar un proceso histórico de carácter económico-político. En este artículo se utilizaron dos tipos de documentos. Por un lado, documentos numéricos (estadísticos) con el fin de analizar la dinámica sectorial: del Ministerio de Energía y Minería de la Nación (MINEM), del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA), del Instituto Argentino del Petróleo y Gas (IAPG), de la Confederación de Entidades del Comercio de Hidrocarburos y Afines de la República Argentina (CECHA) y del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS). También se consultó la evolución del tipo de cambio por medio del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Por otro lado, se utilizaron documentos no numéricos o literarios vinculados con la normativa (leyes, decretos y resoluciones) vigente durante el período de estudio.

### 3. Déficit comercial energético

Frecuentemente se identifica al déficit comercial del sector energético con las crecientes importaciones de gas natural. Esto es parcialmente cierto. Se trata del

---

país autoabastecido es aquel que exporta más energía de la que importa en forma sostenida en el tiempo. De este modo, la Argentina habría logrado el autoabastecimiento entre 1989 y 2010, inclusive. Sin embargo, dicho enfoque no tiene en cuenta la dinámica de la demanda interna y oculta que el objetivo de la reforma neoliberal era generar saldos exportables a partir de la sobreexplotación de los yacimientos existentes. Por lo tanto, el logro del autoabastecimiento fue una consecuencia indirecta del proceso de comoditización de los hidrocarburos, con un marcado deterioro de la relación reservas/producción (Sabbatella 2017).

componente más importante de la matriz primaria de energía con una participación del 54%, según datos del MINEM. La caída persistente de la oferta local combinada con el aumento del consumo, derivó en un progresivo incremento de la importación de gas boliviano a partir de 2004, complementado con la compra de gas natural licuado (GNL) a partir de 2008 con el fin de cubrir la demanda interna.

La reforma neoliberal de los noventa había determinado que el sector energético se convirtiera en superavitario en función de la exportación de hidrocarburos y esta dinámica se mantuvo a pesar del cambio de la orientación político-económica a partir de 2003. En consecuencia, el estado superavitario de la balanza comercial permaneció hasta 2010 inclusive, con un pico de 6.080 millones de dólares (MUS\$) en 2006.

Hasta 2004 el segmento del gasoil mantenía un perfil exportador que había sido configurado durante la década previa, por lo cual aproximadamente el 12% de la producción local estaba destinada a la venta externa. Sin embargo, a fines de ese año la Secretaría de Energía detectó deficiencias en el abastecimiento de gasoil por parte de las firmas refinadoras y comercializadoras de combustibles. Por ello, a través de la Resolución 1.679/2004 estableció el Registro de Operaciones de Exportación de petróleo y derivados, que fue creado y suspendido durante 2002 en el marco de la crisis económica, con el “objeto exclusivo (de) asegurar el abastecimiento doméstico, asegurando el normal desarrollo de las actividades económicas que se desarrollan en el país”. Mediante el Registro, las empresas interesadas en exportar gasoil debían demostrar, previamente a su habilitación, que la demanda de toda la cadena comercial estaba debidamente satisfecha.

Posteriormente, se modificaron los derechos de exportación (o retenciones) en el contexto del alza de los precios internacionales. Mediante la Resolución 394/2007 la alícuota de exportación de gasoil y otros derivados retenida por el Estado pasó del 5%, que había sido establecida en 2002, a un porcentaje móvil al igual que el petróleo crudo, de acuerdo con el precio internacional<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Las retenciones móviles se fijaron con un valor de corte de 42 dólares y un valor de referencia de 60,9, es decir que el exportador se quedaba sólo con 42 dólares por barril de crudo vendido y el Estado retenía

Igualmente, el volumen de exportación de gasoil se redujo fuertemente a partir de 2005, mientras que el volumen de importación creció gradualmente. Ese año las ventas superaron a la oferta y la balanza comercial del gasoil se convirtió en deficitaria, cuando arrojó un saldo negativo de casi 200 MUS\$. Este monto no sería significativo hasta 2010 cuando el déficit alcanzó los 1.896 MUS\$. A su vez, ese año la balanza comercial del gas natural se mostraba por primera vez deficitaria con 858 MUS\$. De manera que ambos segmentos sumaban tempranamente un pesado déficit.

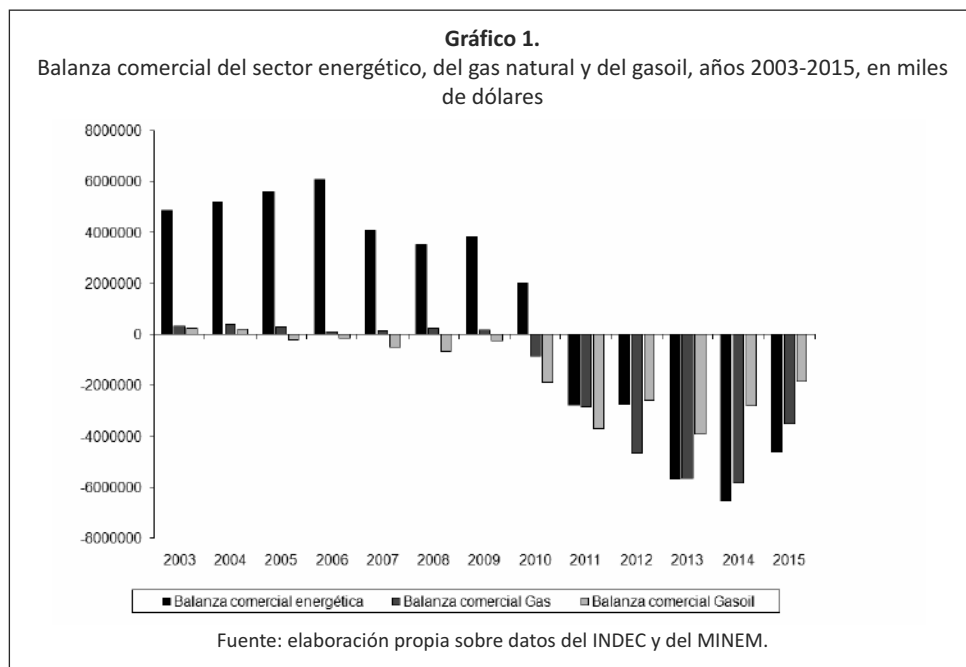
Finalmente, el déficit total del sector de 2.784 MUS\$ en 2011 encendió las alarmas políticas que derivaron en la Ley de Soberanía Hidrocarburífera con el fin de recuperar el autoabastecimiento. La comercialización del gasoil tuvo un déficit de 3.711 MUS\$ y el del gas natural 2.836 MUS\$. En 2012 el déficit sectorial fue de 2.738 MUS\$, similar al año anterior, el de gas natural trepó hasta 4.649 MUS\$ y el de gasoil se redujo a 2.601 MUS\$. En 2013 los tres saldos dieron un salto negativo: el sectorial fue de 5.684 MUS\$, el de gas natural 5.662 MUS\$ y el de gasoil 3.926 MUS\$. En 2014 los déficits fueron de 6.543 MUS\$, 5.835 MUS\$ y 2.820 MUS\$, respectivamente. Por último, en 2015 los déficits se redujeron significativamente al compás de la caída del precio internacional del crudo: 4.614 MUS\$, 3.505 MUS\$ y 1.856 MUS\$, respectivamente, según datos provisorios del INDEC y del MINEM (ver **gráfico 1**). El déficit comercial del gasoil acumuló 14.916 MUS\$ entre 2011 y 2015, equivalente al 67% del déficit energético total en el mismo período<sup>8</sup>.

Con el fin de dimensionar la erogación de divisas, se realiza el siguiente ejercicio. En 2003 las importaciones del sector energético representaban el 4% de la importación total del país y la incidencia tanto del gas natural como del gasoil era nula o insignificante. En tanto que en 2014 -el año anterior al derrumbe del precio inter-

---

el valor restante, siempre que el precio internacional superara el valor de referencia. Este esquema fue derogado a fines de 2014 cuando el mercado internacional registró una brusca caída de los precios. A cambio se fijó una nueva fórmula, cuya alícuota era de sólo 1% cuando el valor del barril era menor a 71 dólares (Resolución 1.077/2014 del Ministerio de Economía y Finanzas).

<sup>8</sup> De acuerdo con cálculos de Arceo y Wainer (2017), el déficit en la balanza comercial de gas natural y combustibles líquidos en el período comprendido entre los años 2008 y 2015 fue de 37.000 MUS\$, valor equivalente al 26,4% de las exportaciones del complejo sojero en el mismo período.



nacional- las importaciones del sector energético alcanzaron el 17,6% de las importaciones totales, las de gas natural el 9% y las de gasoil el 4,5%. Es decir que entre los dos segmentos representaron el 13,5% de las importaciones totales y más del 76% de las importaciones del sector energético.

La compra de gasoil importado representó por sí solo 19.345 MUS\$ en el período analizado, equivalente al 3% de las importaciones totales (ver **tabla 1**). Si se tiene en cuenta solamente el subperíodo 2010-2015, se eleva hasta 4,3% del total.

Para finalizar la descripción de la dinámica comercial del gasoil queda descomponer su importación en distintos tipos: gasoil grado 2 o común, gasoil grado 3 o premium/ultra y "otros tipos de gasoil"<sup>9</sup>, teniendo en cuenta que la discriminación

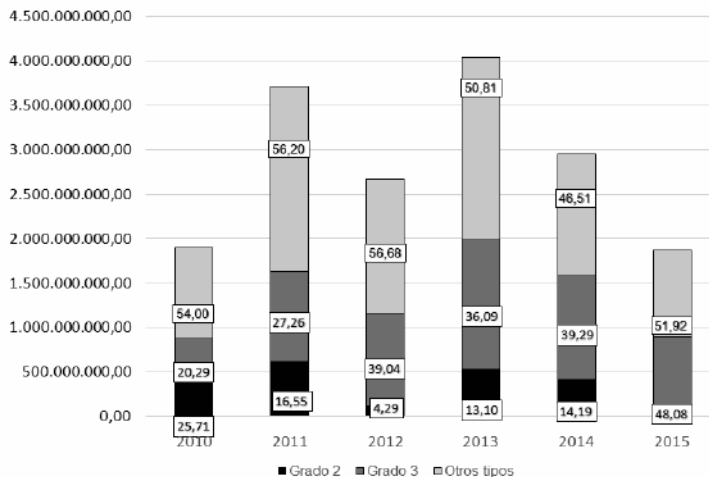
<sup>9</sup> La denominación "otros tipos de gasoil" corresponde al gasoil que no cumple con las especificaciones técnicas para ser comercializado en el mercado interno para el uso automotor, en muchos casos por tener un alto contenido de azufre y/o por no encontrarse mezclado con biodiésel, por lo que sería un producto intermedio y no final.

**Tabla 1.**  
 Importaciones total país, del sector energético, de gas natural y de gasoil, años 2003-2015, en miles de dólares.

	Importación total (1)	Importación del sector energético (2)	% de (2) sobre (1)	Importación de gas natural (3)	% de (3) sobre (1)	% de (3) sobre (2)	Importación de gasoil (4)	% de (4) sobre (1)	% de (4) sobre (2)
2003	13.850.774	549.806	4,0	2.064	0,0	0,4	101.152	0,7	18,4
2004	22.445.281	1.003.321	4,5	10.450	0,0	1,0	115.546	0,5	11,5
2005	28.686.890	1.545.391	5,4	145.691	0,5	9,4	329.027	1,1	21,3
2006	34.153.682	1.732.151	5,1	170.798	0,5	9,9	216.913	0,6	12,5
2007	44.707.463	2.844.592	6,4	85.524	0,2	3,0	508.699	1,1	17,9
2008	57.462.452	4.333.257	7,5	54.309	0,1	1,3	697.188	1,2	16,1
2009	38.786.269	2.626.191	6,8	107.271	0,3	4,1	260.337	0,7	9,9
2010	56.792.578	4.474.000	7,9	1.029.313	1,8	23,0	1.896.137	3,3	42,4
2011	73.937.000	9.413.000	12,7	2.927.009	4,0	31,1	3.711.395	5,0	39,4
2012	68.508.000	9.266.000	13,5	4.697.890	6,9	50,7	2.668.290	3,9	28,8
2013	73.656.000	11.343.000	15,4	5.711.495	7,8	50,4	4.039.480	5,5	35,6
2014	65.229.000	11.454.000	17,6	5.858.590	9,0	51,1	2.934.048	4,5	25,6
2015	59.787.000	6.865.000	11,5	3.523.087	5,9	51,3	1.867.217	3,1	27,2
Total	638.002.390	67.449.709	10,6	24.323.491	3,8	36,1	19.345.429	3,0	28,7

Fuente: elaboración propia sobre datos del INDEC y del MINEM.

**Gráfico 2.**  
 Importación de gasoil por tipo, en US\$ y en %, años 2010-2015



Fuente: elaboración propia sobre datos del MINEM.

por tipo sólo está disponible a partir de 2010 en las tablas dinámicas del MINEM. En el **gráfico 2** se observa la progresiva disminución de la importación del tipo grado 2, a favor del incremento de la compra del premium importado. En 2010 se importaban 14.347 barriles por día (b/d) de grado 2 a un precio promedio de 93 dólares por barril (US\$/b) y luego las cantidades se redujeron, con un precio que alcanzó un máximo de 130 US\$/b, hasta no realizarse más compras de este tipo en 2015. En cambio, la importación del premium pasó de 10.910 a 33.318 b/d en 2015, con un precio que llegó a un máximo de 138 US\$/b y un mínimo de 73 US\$/b en el contexto de la caída de los precios internacionales. En el apartado 5.2 analizaremos con mayor detalle la reorientación de la demanda hacia el premium y sus consecuencias.

Por último, a excepción del año 2014, más de la mitad del gasoil importado correspondió a “otros tipos” que fue importado por CMMESA con el fin de utilizarlo en las centrales térmicas de generación eléctrica como sustituto del gas natural. En el apartado 5.1 evaluaremos con detalle esa finalidad.

La suma del monto de importación de gasoil grado 2 y grado 3 insumió 8.117 MUS\$ entre 2010 y 2015, inclusive, es decir el 47,4% de los 17.133 MUS\$ que se erogaron en total.

En ese mismo período, la suma de barriles importados de grado 2 y 3 representó el 48,5% del total: 192.839 sobre 397.380 barriles. Por lo tanto, se llega a una primera respuesta respecto de las preguntas de investigación: la importación de gasoil no obedeció solamente a su utilización como sustituto del gas natural en la generación térmica. En los dos apartados que siguen se buscará responder por qué.

## 4. Problemas de la oferta

### 4.1. Exigua inversión para ampliar la capacidad instalada

El parque de refinación local cuenta con una capacidad instalada de procesamiento de petróleo de aproximadamente 628.980 barriles por día (b/d). El 98% de esa capacidad se concentra en sólo ocho refinerías pertenecientes a seis empresas. YPF tiene tres refinerías propias que suman una capacidad de procesamiento



de 322 mil b/d (51,2% del total): La Plata (189 mil b/d), Luján de Cuyo (108 mil b/d) y Plaza Huincul (25 mil b/d). Más atrás se ubican Shell con su refinería de Dock Sud (100 mil b/d), Axion Energy (ex Esso) con su refinería de Campana (87 mil b/d), Oil Combustibles posee la refinería San Lorenzo (50 mil b/d), Petrobras tenía bajo su propiedad la refinería de Bahía Blanca (30,5 mil b/d)<sup>10</sup> y Refinor, la refinería de Campo Durán (26,5 mil b/d).

Resta un grupo de 16 pequeñas destilerías que suman en conjunto una capacidad instalada de 12,9 mil b/d. El 80% de esa capacidad corresponde a tres refinerías: Refinería Neuquina, controlada por Petrolera Argentina S.A., perteneciente al Grupo Más Energía (5,7 mil b/d); Rhasa, alquilada por ENARSA (3,1 mil b/d); y New American Oil (1,5 mil b/d) (ver **tabla 2**)<sup>11</sup>.

Todas las instalaciones complejas e integradas fueron construidas por YPF Sociedad del Estado (San Lorenzo, Bahía Blanca y Campo Durán, además de las otras tres mencionadas), excepto las refinerías de Shell y Axion Energy. La última de las ocho grandes refinerías en ser inaugurada fue la de Plaza Huincul de YPF en 1975. Desde la privatización de YPF en 1992 no se construyeron nuevas plantas y sólo se registran algunas inversiones para expandir la capacidad de refinación de las instalaciones existentes (De Dicco, 2014: 6). Ciertamente, esta industria se caracteriza por la presencia de costos hundidos, que no permiten recuperar la inversión sino en el largo plazo, y de importantes economías de escala -sólo a medida que aumenta la producción se reducen los costos unitarios-, dando lugar a la integración vertical (principalmente con el eslabón de comercialización, ya que en general las estaciones de servicio se identifican con la marca de las empresas refinadoras) y la concentración del mercado (Sacks, 2011: 24).

La reforma neoliberal del sector, lejos de generar un mercado competitivo, dio lugar a la conformación de un oligopolio privado con capacidad de dirigir discrecionalmente la dinámica de todos los segmentos del sector en su conjunto. A su

---

<sup>10</sup> En 2016, posteriormente al período de estudio, Petrobras Argentina vendió casi todos sus activos locales a la empresa Pampa Energía, incluyendo la refinería de Bahía Blanca.

<sup>11</sup> Datos elaborados a partir de De Dicco, 2014.

vez, la adquisición de YPF por parte de la española Repsol a fines de la década de los 90 y la compra de los activos de Pecom Energía S.A, la petrolera del empresario argentino Gregorio Pérez Companc, por parte de la brasileña Petrobras, determinó una fuerte extranjerización del mercado. De este modo, el sector exhibió una estructura oligopólica de carácter privado y transnacional durante buena parte del período de estudio, hasta 2012 cuando el Estado recuperó el control de la mayoría accionaria de YPF. En 2011 cuatro empresas representaban cerca del 66% de la extracción de petróleo (Repsol YPF, Pan American Energy, Chevron y Petrobras, en ese orden), cuatro empresas extraían el 74% del gas natural (Repsol YPF, Total Austral, Pan American Energy y Petrobras) y tres firmas representaban el 87% de la capacidad de refinación (Repsol YPF, Shell y Esso) (Barrera, Sabbatella y Serrani, 2012).

En el primer quinquenio de estudio, se registra solamente la ampliación de la refinería San Lorenzo por parte de Petrobras<sup>12</sup>. Entre 2005 y 2006 efectuó un *revamping* (modernización) que posibilitó incrementar en 30% la capacidad instalada de procesamiento de crudo, pasando de 5 mil a 8 mil m<sup>3</sup>/diarios (31 mil a 50 mil b/d). Posteriormente, se realizó un *revamping* de destilación para procesamiento de crudos pesados en esta refinería y en la de Bahía Blanca. En esta última también se puso en marcha la unidad de recuperación de azufre y se realizaron modificaciones que permitieron que la unidad de hidrotreatmento y reformado de naftas alcance el 100% de su capacidad de diseño (De Dicco, 2014).

Dada la débil inversión privada en la ampliación de la capacidad de refinación, el gobierno lanzó en 2008 el programa Refino Plus (juntamente con el programa Petróleo Plus). A través del Decreto 2014 se establecieron incentivos para proyectos de construcción de nuevas refinerías de petróleo y/o ampliación de la capacidad de refinación de plantas existentes y/o unidades vinculadas con la producción de la misma. Se buscaba incentivar especialmente la producción de gasoil y nafta súper. Para ello se implementó un régimen de incentivos fiscales mediante el otorgamiento de Certificados de Crédito Fiscal transferibles y aplicables al pago de derechos de exportación de petróleo y derivados. La mitad del incentivo se entregaba

---

<sup>12</sup> En 2011 la refinería San Lorenzo fue adquirida por Oil Combustibles.

trimestralmente en función del avance de los proyectos correspondientes y la mitad restante se comenzaba a entregar trimestralmente durante el primer año de producción.

En ese marco, el proyecto de ampliación de la capacidad instalada más significativo fue el de YPF en su planta de Luján de Cuyo, mediante la puesta en marcha de un nuevo horno de Topping III a fines de 2010, que incrementó en 400 m<sup>3</sup>/d la capacidad instalada de procesamiento de crudo, pasando de 16.775 m<sup>3</sup>/d a 17.175 m<sup>3</sup>/d (De Dicco, 2014: 7). En otros términos, aumentó su capacidad de 105.500 a 108 mil b/d. A su vez, a mediados de 2013 se inauguró en la misma refinería una unidad de Hidrotratamiento de Gas Oil (HDSIII) que permite desulfurizar 2.640 m<sup>3</sup> diarios de gasoil (unos 16.600 b/d), obteniendo un producto final con azufre inferior a las 10 ppm (partes por millón) (Gobierno de Mendoza, 2013). Además, YPF puso en marcha una nueva planta de hidrosulfuración de gasoil en la refinería de La Plata en agosto de 2012, la cual permite elaborar 30 mil b/d de ese combustible con bajo contenido de azufre (De Dicco, 2014)<sup>13</sup>.

Por otra parte, Axion Energy, empresa controlada por Bridas Corp. -cuyo capital societario está conformado en partes iguales por Bridas Energy Holdings Ltd. (perteneciente a la familia Bulgheroni) y la petrolera china CNOOC International Ltd-, adquirió en 2012 los activos de la refinería de Campana que operaba ExxonMobil bajo la marca Esso. Al tomar posesión de la refinería, la empresa anunció un plan de inversiones que tenía como meta incrementar un 50% la elaboración de naftas y un 60% la de gasoil, aunque se desconocen los montos y el cronograma del plan (De Dicco, 2014).

Por medio del mencionado decreto, también se creó un régimen destinado a otorgar beneficios a pequeños refinadores cuya capacidad máxima mensual de refinación sea menor o igual a 30.000 m<sup>3</sup>/mes y/o se trate de refinerías no integradas, situación geográfica lejana a los principales mercados y sin acceso directo a puerto

---

<sup>13</sup> Cabe aclarar que esta incorporación de capacidad instalada de producción de gasoil premium no se verificó en los hechos. En otras palabras, no se observó un aumento anual de la producción en la misma medida que la expansión anunciada, por lo menos hasta 2015. Por lo tanto, en el ejercicio que se hará a continuación no serán tenidos en cuenta los volúmenes indicados por la empresa.

marítimo, cuyos procesos productivos generen volúmenes significativos de productos no utilizables en el mercado local.

Sin embargo, en el marco de la política de reducción de subsidios y de la incipiente confrontación pública con Repsol, el Ministerio de Planificación decidió suspender el programa en febrero de 2012 e informó que se habían incorporado hasta ese momento 14 proyectos, con inversiones por 2 mil millones de dólares, que permitirían ampliar en 2015 un 37% la capacidad de producción de nafta y un 16% de gasoil. Recibieron beneficios por un total de 351 millones anuales Esso, Petrobras e YPF (Página 12, 4 de febrero de 2012). Los incentivos previstos en el programa continuaron para las refinadoras pyme con proyectos por 1.086 millones de dólares que permitirían inyectar 1,1 MM<sup>3</sup>/año más de gasoil en surtidores (casi 19 mil barriles, equivalente al 8% de la capacidad instalada)<sup>14</sup>. Pese a que todas estas iniciativas se concretarían en el último año del período de estudio, no se cuenta con datos oficiales para evaluar el estado de las mismas. Por lo contrario, existen casos de emprendimientos que dejaron de funcionar, pese a los subsidios recibidos, y actualmente se encuentran en convocatoria de acreedores y sospechados de irregularidades<sup>15</sup>.

De acuerdo con las obras concretadas en las refinерías de San Lorenzo y de Luján de Cuyo, la capacidad instalada de procesamiento de crudo total aumentó solo 3,5% entre 2003 y 2015: 21.500 b/d en total, ya que pasó de 607.400 a

---

<sup>14</sup> Entre los principales proyectos se destacaban el de Carboclor, que preveía la construcción de una nueva unidad de regeneración de ácido sulfúrico en Campana (en la provincia de Buenos Aires), que permitiría refinar 105.000 m<sup>3</sup>/año de naftas para 2015. Invertiría más de 77 millones de dólares. También el emprendimiento de Refinor, que estaba instalando una planta de hidrocraqueo para incrementar la producción de gasoil y de naftas en su planta de Campo Durán, en Salta. El proyecto, que debería estar listo en 2015, requirió un desembolso de 66,8 millones de dólares. Refinadora Neuquina, del grupo Más Energía, invirtió más de 100 millones de dólares para agrandar una refinерía en Plaza Huincul. Incluso, preveía encarar una apuesta mayor: un desembolso de 498,7 millones de dólares para construir una nueva destilería en Cutral Co, que le permitiría sumar una oferta de 475.000 m<sup>3</sup>/año de gasoil y 252.000 m<sup>3</sup>/año de naftas (Revista Petroquímica, 27 de junio de 2012).

<sup>15</sup> A fines de 2016, tras realizar una auditoría, el MINEM ordenó al dueño de Petrolera Argentina, Miguel Schvartzbaum, devolver al Estado nacional los 124 millones de dólares que recibió del gobierno anterior para la ampliación de Refinería Neuquina (Aguirre, 2016).

**Tabla 2.**  
Capacidad de procesamiento de crudo y capacidad máxima de producción de gasoil por refinería (año 2015)

Refinería	Empresa	Capacidad de procesamiento de crudo		Capacidad máxima de producción de gasoil		
		(b/d)	%	Grado 2	Grado 3	Total
La Plata	YPF	189.000	30,1	61.431	1.292	61.489
Luján de Cuyo		108.000	17,2	63.430	8.107	69.443
Plaza Huincul		25.000	4,0	8.457	888	8.932
Dock Sud	Shell	100.000	15,9	24.109	4.981	29.836
Campana	Axión Energy (Esso)	87.000	13,8	30.725	136	30.822
San Lorenzo	Oil Combustibles	50.000	8,0	13.247	613	17.810
Bahía Blanca	Petrobras (Pampa Energía)	30.500	4,8	12.434	28	13.345
Campo Durán	Refinor	26.500	4,2	5.682	196	6.169
Otras		12.900	2,1	1.842	50	1.898
<b>Total</b>		<b>628.900</b>	<b>100,0</b>	<b>221.356</b>	<b>16.290</b>	<b>239.824</b>

Fuente: elaboración propia sobre datos de De Dicco (2014) y del MINEM.

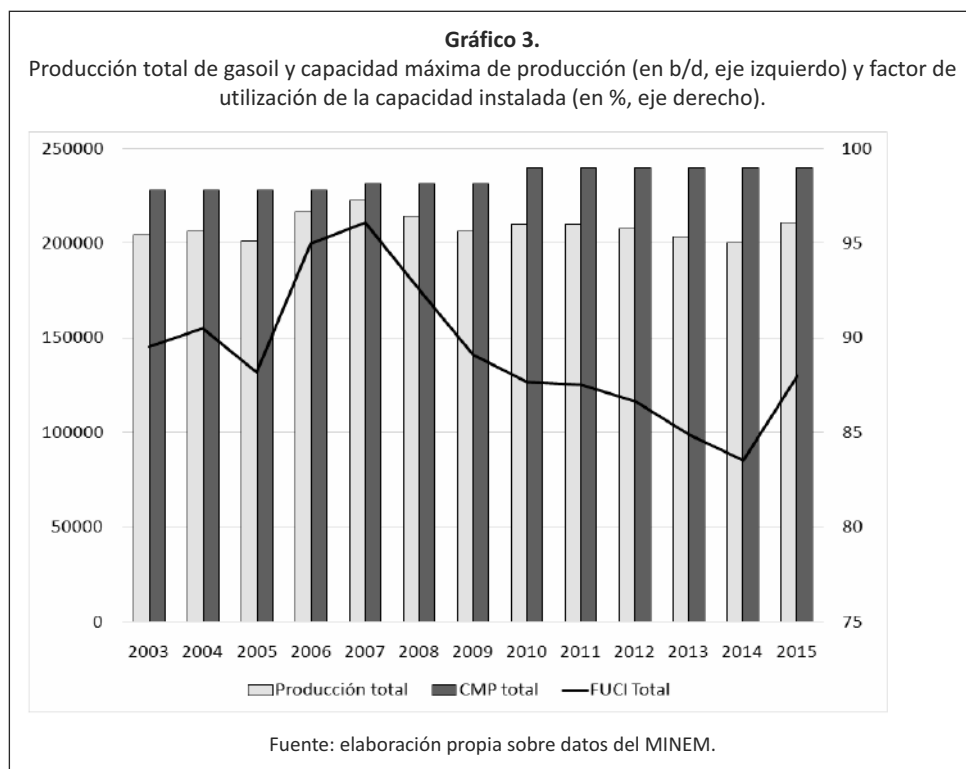
628.900. Se trata de un crecimiento relativamente menor al de las ventas de productos refinados, cuyo volumen total aumentó 63% en 12 años: 216 mil b/d en promedio, de 342 mil a 558 mil b/d. En definitiva, la inversión en la expansión de la capacidad instalada de producción fue exigua y la política de subsidios destinada a ella se discontinuó.

A partir de los datos disponibles, se buscó el mayor registro de producción de gasoil por refinería desde el año 1994 hasta 2015 en las tablas dinámicas del MINEM con el fin de determinar la capacidad instalada total de elaboración de ese combustible en condiciones normales de aprovisionamiento de crudo liviano. El resultado obtenido fue una capacidad máxima de producción (CMP) de gasoil de 228.034 b/d al comienzo del período y de 239.824 b/d al final del mismo (un incremento del 5,2%); en tanto que la CMP de grado 2 es 221.356 b/d y la CMP de grado 3 es 16.290 b/d<sup>16</sup> (ver **tabla 2**).

<sup>16</sup> Nota aclaratoria: la capacidad máxima de producción de gasoil no representa la suma de la capacidad máxima de producción de grado 2 y de grado 3, sino que cada dato se obtuvo por separado.

## 4.2. Capacidad ociosa

Además de la exigua inversión para ampliar la capacidad existente, es necesario analizar la utilización de esa capacidad durante el período. El factor de uso de la capacidad instalada (FUCI) se calculó a partir de la evolución tanto de la CMP obtenida en el apartado anterior como de la producción total de gasoil. El resultado fue un FUCI promedio anual de 89,2% durante el período 2003-2015 o, dicho al revés, una capacidad ociosa promedio de 10,8%. Esto equivale a un promedio anual de más de 25 mil b/d que dejaron de producirse y que podrían haber sustituido importaciones por un número equivalente. Se observa una tendencia ascendente del FUCI total hasta 2007 -el año de mayor utilización (96,1%) - y, posteriormente, una tendencia descendente -con un mínimo en el año 2014 (83,5%) - hasta 2015 cuando se elevó fuertemente (88%) (ver **gráfico 3**).



La tendencia descendente a partir de 2008 probablemente esté relacionada con el comienzo de la crisis internacional que desalentó la producción local por parte de una oferta oligopólica y transnacionalizada, en un plano general, y al desempeño de YPF, en un plano particular. Ese año el mayor accionista de YPF, la española Repsol, inició un proceso de desinversión en la compañía que condujo a la venta del 14,9% de las acciones al Grupo Petersen, capital de origen nacional encabezado por la familia Eskenazi<sup>17</sup>. Alentado por el gobierno argentino, el acuerdo entre las partes estipuló que el *management* de la empresa quedara en manos del Grupo Petersen, al mismo tiempo que fijó una agresiva distribución de dividendos para que el Grupo saldara su deuda contraída con un consorcio de bancos transnacionales y con la misma Repsol para adquirir el paquete accionario<sup>18</sup>.

De manera que su ingreso a YPF implicó un fuerte endeudamiento por parte de Petersen que dejó un escaso o nulo margen para incrementar las inversiones en exploración, explotación, refinación y comercialización. Por lo contrario, el acuerdo provocó un daño irreparable para las inversiones en el mercado interno ya que las utilidades obtenidas en los siguientes ejercicios se convertirían prácticamente en dividendos para los accionistas o, lo que es peor, en fuga de divisas al exterior.

Se verifica un FUCI ascendente de Repsol YPF hasta un máximo de 98,2% en 2006 y apenas por debajo en 2007 (97,5%) y, a partir de allí, un desempeño descendente alcanzando una capacidad ociosa mayor al 10% en 2011. Por su parte, Shell alcanzó su máxima producción en 2007 para posteriormente tener un desempeño descendente, a excepción del año 2011 cuando tuvo un FUCI de 97,5%. En 2014 alcanzó un pico de 17% de capacidad ociosa. Esso/Axion tuvo un FUCI promedio en el período de 90,1%, con una producción máxima en 2012 y luego se mantuvo por encima del promedio hasta 2015 inclusive. La refinería San Lorenzo

---

<sup>17</sup> En rigor, Petersen Energía es una compañía española que a su vez es controlada por Petersen Energía PTY, una firma que se radicó en Melbourne, Australia, para conseguir créditos internacionales. Sus socios sí son argentinos: Sebastián y Matías Eskenazi (38% cada uno), Ezequiel Eskenazi (1%) y Enrique Eskenazi (23%).

<sup>18</sup> Posteriormente, Petersen amplió la tenencia accionaria de YPF. En noviembre de 2008 concretó la adquisición de un 0,56% adicional, elevando su participación al 15,46%. En mayo de 2011 el grupo hizo uso de la opción por un 10% adicional, alcanzando de esa manera el 25,46% del total de las acciones de YPF.

(primero administrada por Petrobras y luego por Oil Combustibles) tuvo un FUCI promedio de 94,2% en el subperíodo 2003-2008 y un promedio de apenas 68,4% en el subperíodo 2009-2015. La refinería Eliçabe, explotada por Petrobras a lo largo de todo el período, tuvo un desempeño irregular con un FUCI promedio de 83,4% y su pico de producción fue en 2015. Por último, la producción de Refinor estuvo cerca de su máxima capacidad hasta 2007 y luego mantuvo una capacidad ociosa promedio cercana al 20 por ciento.

El Decreto 1.277/2012, reglamentario de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, creó la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas (en adelante, la "Comisión"), a cuyo cargo quedaron, entre otras materias, la regulación y promoción de la refinación de hidrocarburos. Cada una de las empresas refinadoras debía presentar un Plan Anual de Inversiones, incluyendo un detalle de sus metas cuantitativas en materia de refinación de hidrocarburos, para que la Comisión evalúe su adecuación al Plan Nacional. Esta medida representó en lo formal un giro en la relación entre Estado y empresas refinadoras, las cuales hasta ese entonces no rendían cuentas públicas de su actividad. Sin embargo, no se cuenta con datos oficiales de los planes presentados eventualmente por cada una de ellas y su grado de cumplimiento<sup>19</sup>.

En cuanto al desempeño de YPF con control estatal, no es posible examinarlo adecuadamente debido a factores externos. El 2 de abril de 2013 las instalaciones de La Plata fueron afectadas por un severo temporal, el cual determinó el incendio y consecuente afectación temporal de la capacidad de procesamiento de crudo<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> El presidente de Shell Argentina, Juan José Aranguren, cuestionó la regulación en la cadena de producción, refinación y comercialización de los hidrocarburos y puntualizó que "tenemos un mercado cada vez menos competitivo y más regulado y en la Argentina hay seguridad jurídica pero no hay seguridad administrativa, de modo que si no hay un plan claro será difícil salir adelante y recuperar al sector". La empresa presentó un Recurso Administrativo cuestionando el Decreto 1.277/2012, fundamentalmente por la "incompatibilidad" que representaba que un funcionario sea miembro de la "Comisión" y, a su vez, integrante del directorio de YPF, competidora de Shell, en referencia al entonces viceministro de Economía, Axel Kicillof. No obstante, Aranguren señaló que ya había entregado a la "Comisión" la información solicitada en materia de producción, costos, precios e inversiones realizadas y a realizar por la compañía (Infobae, 16 de octubre de 2012).

<sup>20</sup> Las unidades afectadas fueron las de Coke A y Topping C. Durante los 7 días posteriores al suceso se logró restablecer aproximadamente 100 mil b/d de la capacidad de procesamiento mediante la puesta



Para tener una dimensión de la afectación, el FUCI de gasoil de esta planta cayó de 89% en 2012 a 72,8% en 2013, dejando de producir 10 mil b/d en promedio. Esa pérdida fue parcialmente compensada con una mayor actividad de las refinerías de Luján de Cuyo y de Plaza Huincol que adicionaron más de 5 mil b/d de gasoil en 2013 respecto del año anterior. En 2015, tanto la puesta en marcha de las mejoras realizadas en Luján de Cuyo como la utilización máxima de la capacidad instalada de Plaza Huincol permitieron a YPF revertir la declinación de la producción de gasoil originada durante la gestión de Repsol-Petersen, alcanzando un FUCI total de 88,8%, por encima del porcentaje obtenido en 2012 (86,7%).

### 4.3. Menor disponibilidad de crudo liviano

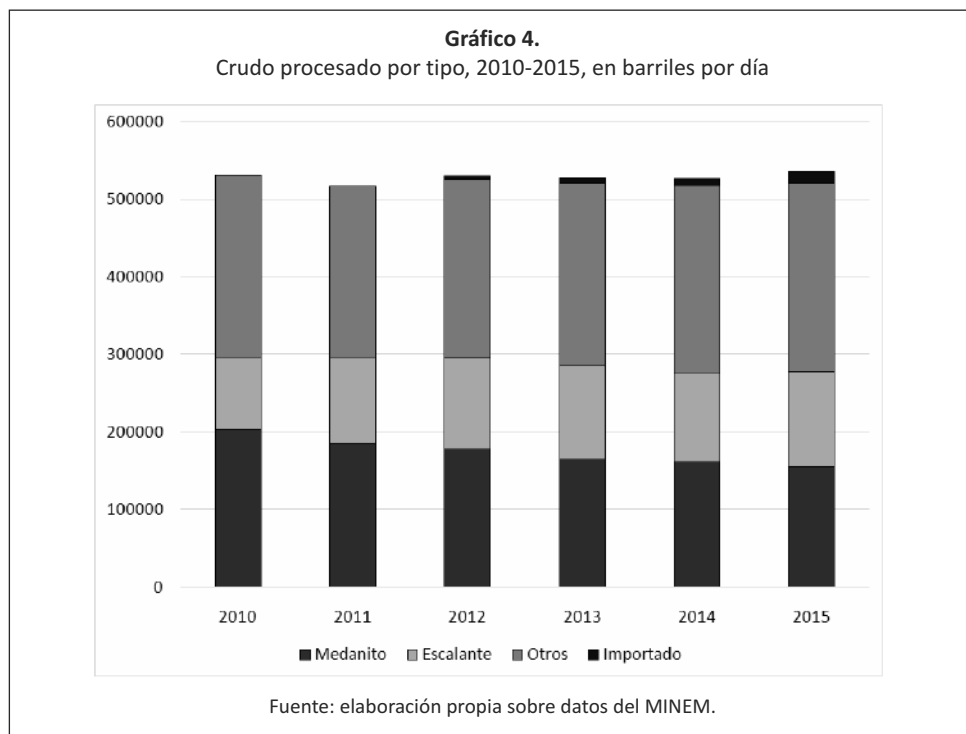
Otro factor a tener en cuenta del lado de la oferta es la disponibilidad de crudo para ser procesado. La mayor parte de las refinerías locales está preparada para procesar crudo liviano, fundamentalmente la variante Medanito de la Cuenca Neuquina (32º API<sup>21</sup>), cuya extracción se redujo significativamente durante el período. Según datos del MINEM<sup>22</sup>, entre 2010 y 2015 el volumen procesado de crudo del tipo Medanito cayó 23,5%, de 202 mil a 155 mil b/d, a una tasa anual acumulativa de -5,2%. En cambio, se incrementó el procesamiento de crudo del tipo Escalante de la Cuenca del Golfo San Jorge (23º API), cuyo rendimiento es menor al ser más pesado: su volumen aumentó casi 30%, de 93 mil a 121 mil b/d, a una tasa anual acumulativa de 5,4%. El porcentaje de crudo Medanito sobre el total procesado pasó de 38,2% a 29% y el Escalante de 17,6% a 22,7%. Otros tipos de crudo incrementaron su volumen 3,5% de 234 mil a 242 mil b/d (ver **gráfico 4**).

---

en marcha de dos unidades de destilación (Topping IV y Topping D). La unidad de Coke A quedó fuera de servicio en forma definitiva y la unidad de Topping C se puso en marcha nuevamente a fines de mayo. La empresa informó en sus Estados Contables Consolidados al 31 de diciembre de 2014 que continuaba la construcción de una nueva unidad de coque en esta planta para sustituir la unidad dañada en el incidente ocurrido en abril de 2013. La empresa esperaba que este proyecto sea completado en 2016 (De Dicco, 2014).

<sup>21</sup> La densidad de grados API consiste en una unidad de densidad adoptada por el Instituto Americano del Petróleo (API). Según la escala API, cuanto más alto el índice, menor la densidad del crudo.

<sup>22</sup> Los datos disponibles de petróleo procesado anteriores a 2010 no están discriminados por tipo de crudo.



A comienzos de 2014, se habilitó moderadamente la importación de crudo liviano a través de la Resolución 1/2014 de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas (en adelante, la “Comisión”). Se estableció el “Procedimiento para la importación de Petróleo Crudo Liviano”, en virtud de la menor disponibilidad de crudo Medanito, mediante el cual la “Comisión” evaluaba las propuestas presentadas por las empresas refinadoras para adquirir crudo importado, sobre la base de la capacidad ociosa de refinación, la complejidad de las refinerías y la participación en el mercado de naftas y gasoil local. Asimismo, se asignó a la empresa estatal Energía Argentina S.A. (ENARSA)<sup>23</sup> como encargada de gestionar los cargamentos de crudo importado

<sup>23</sup> Dada la herencia privatizadora, el Estado no contaba con una petrolera propia y por eso el gobierno decidió la creación de ENARSA a través de la Ley 25.943 de 2004. Se le adjudicó una amplia gama de funciones a la empresa: desde operar todos los eslabones de la explotación de hidrocarburos hasta la

para luego vender los volúmenes correspondientes a cada una de las empresas refinadoras.

Hasta entonces, solamente la empresa Refinor importaba pequeños volúmenes de crudo procedentes de Bolivia para procesar y luego vender combustibles a ese mismo mercado. Descontando dichos volúmenes, en 2014 se procesaron apenas 2.592 b/d de crudo importado y en 2015 casi 15 mil b/d, representando solo 2,8% del volumen total. Se trata de una cantidad exigua frente a los 47 mil b/d de crudo Medanita que habían dejado de procesarse respecto de 2010. Por lo tanto, se puede concluir que es una medida que se implementó en forma tardía y resultó insuficiente para aumentar la producción de gasoil.

Si volcamos la mirada hacia el sector *upstream*, es posible analizar la evolución de la extracción de crudo de la Cuenca Neuquina a partir de datos del MINEM, aunque no están desagregados por tipo de crudo. Es decir, no podemos asegurar que sea en su totalidad crudo de tipo Medanita, pero es el dato más aproximado. En 2003 se extrajo un promedio de 376 mil b/d de esa cuenca, de los cuales prácticamente la mitad fueron obtenidos por parte de Repsol YPF (187 mil). Desde entonces hasta 2011 la cantidad total de barriles extraídos declinó 35% (245 mil b/d) y la de Repsol YPF 52,5% (89 mil b/d), a una tasa anual acumulativa de -5,2% y de -8,9%, respectivamente. Por lo tanto, la abrupta declinación de la actividad extractiva en dicha cuenca se explica en gran parte por la desinversión de una sola empresa, cuya participación en la cantidad de barriles extraídos cayó a 36,4 por ciento.

En contrapartida, la nueva gestión de la empresa revirtió la tendencia negativa a partir de la reinversión de utilidades en exploración y explotación, logrando un aumento de 22,3% entre 2012 y 2015 (de 81 mil a 109 mil b/d). Con todo, el volumen total de la cuenca siguió retrocediendo, aunque a una tasa menor, y en 2015 volvió a registrar un aumento interanual de 0,6% para alcanzar 223 mil b/d.

---

totalidad de las actividades referidas a la energía eléctrica. Sin embargo, ENARSA no tuvo una incidencia importante en el mercado energético más allá de la importación de crudo, gas natural y derivados, junto a la ejecución de acuerdos internacionales con otros países.

#### 4.4. Desgravación de importaciones y corte obligatorio de biodiésel

En la medida en que la oferta interna de gasoil no era suficiente para cubrir la demanda, el gobierno adoptó dos medidas: la desgravación impositiva de la importación y el establecimiento de un corte obligatorio de biodiésel mezclado con gasoil.

El denominado Plan Nacional de Abastecimiento de gasoil, implementado a través de la Ley 26.022 del año 2005, autorizó a los operadores privados a importar gasoil con eximición de impuestos<sup>24</sup> por un cupo de 500.000 m<sup>3</sup> (3,1 millones de barriles), ampliable hasta un 20%, para asegurar el abastecimiento del mercado interno. A fines de ese año, la Ley 26.074 eximió de impuestos a las importaciones de gasoil por un cupo de 800.000 m<sup>3</sup> (5 millones de barriles), también ampliable hasta un 20%, y su venta en el mercado interno, realizadas durante los años 2006 y 2007, “destinadas a compensar los picos de demanda del mismo, incluyendo las necesidades para el mercado de generación eléctrica”.

En los años siguientes, la medida de desgravación se trasladó a la ley de presupuesto nacional de cada ejercicio anual y los cupos se agrandaron progresivamente hasta llegar a los 7.000.000 m<sup>3</sup> (44 millones de barriles), también ampliable hasta un 20%, en la Ley 27.008 de Presupuesto Nacional 2015.

Cabe destacar que la distribución de los cupos entre las empresas y su reglamentación corría por cuenta de la Secretaría de Energía y luego por la “Comisión” a partir de su creación. A su vez, estos organismos debían remitir informes al Congreso de la Nación en forma trimestral, indicando los volúmenes autorizados a cada empresa, la evolución de los precios de mercado y las condiciones de suministro.

A pesar de la ausencia de datos oficiales, estamos en condiciones de afirmar que todo el gasoil importado desde 2005 en adelante entró en el régimen de desgravación impositiva, dado que los amplios volúmenes fijados como cupo siempre fueron superiores a los volúmenes efectivamente importados cada año. De esta manera,

---

<sup>24</sup> Se eximía del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural, previsto en el Título III de la Ley 23.966 (t.o. 1998) y sus modificatorias y de la Tasa de Gas Oil establecida por Decreto 802/2001 y sus modificatorios, en especial el Decreto 652/2002.

el gobierno garantizó el abastecimiento del mercado interno por medio de combustible importado, pero a costa de desalentar la expansión de la producción local -por medio de una mayor utilización de la capacidad instalada y la ampliación de la misma- y de la sangría de divisas que progresivamente erosionó la balanza comercial.

El oligopolio refinador encontró más rentable importar gasoil que producirlo localmente. En el período de estudio YPF encabezó la importación de grado 2 con 40,5%, seguido por Petrobras 21,6%, Esso/Axion 12,5% y Shell 10,8 por ciento.

La desgravación fue dejada parcialmente sin efecto en el último año del período de estudio, a través de las Resoluciones 34 y 35 de 2015 de la “Comisión”, en la medida que el precio de salida de refinería del gasoil era superior a la paridad de importación en el contexto de la caída de los precios internacionales.

Finalmente, se destaca la introducción de los biocombustibles como una medida directa de sustitución de importaciones de gasoil. En el marco del Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles, sancionado por Ley 26.093, se estableció que a partir del año 2010 el gasoil debería tener un corte mínimo de biodiésel -derivado del aceite de soja- de 5% del producto final.

Posteriormente, el porcentaje de mezcla del gasoil con biodiésel se fue incrementando en función de los acuerdos que alcanzaban la ex Secretaría de Energía, las empresas productoras de biodiésel y las empresas refinadoras encargadas de hacer la mezcla para vender el producto final en el mercado interno. En todas las resoluciones siguientes de la ex Secretaría de Energía se eleva el porcentaje del corte obligatorio con el fin de “hacer frente a los desafíos de abastecimiento de energía en el marco de una economía en crecimiento”, “diversificando la matriz energética”, además de “impulsar la actividad agroindustrial generando valor agregado en las materias primas”: 7% a mediados de 2010 (Resolución 554/2010), 8% en 2013 (Resolución 450/2013) y 10% a partir del 1º de febrero de 2014 (Resolución 1125/2013).

Según estimaciones de Perrone (2017), el incremento gradual en el porcentaje de corte obligatorio permitió sustituir un volumen creciente de gasoil importado equivalente a 4.276 MUS\$ entre 2010 y 2015, inclusive. Ese monto representa el 25% del costo total del gasoil importado entre esos años (17.116 MUS\$). En 2014 el valor de las compras de gasoil al exterior sustituidas por biodiésel fabricado localmente alcanzó un nivel máximo de 895 MUS\$ y luego se contrajo significativamente debido a la fuerte caída en el precio internacional de los productos derivados del petróleo.

Con todo, la contribución a la mejora de la balanza comercial del corte obligatorio de biodiésel debe ser cotejada con otras variables. Perrone (2017) verificó que el precio de exportación del aceite de soja que dejó de estar disponible para la venta al utilizarse como insumo en la elaboración de biodiésel, se situó durante la mayor parte del período por encima tanto del valor de adquisición del gasoil, cuya importación sustituyó, como del precio de exportación del biodiésel mismo. En definitiva, la introducción del biodiesel en la producción de gasoil generó un mayor deterioro de las cuentas externas.

## **5. Problemas del lado de la demanda**

### **5.1. Sustituto para generación eléctrica**

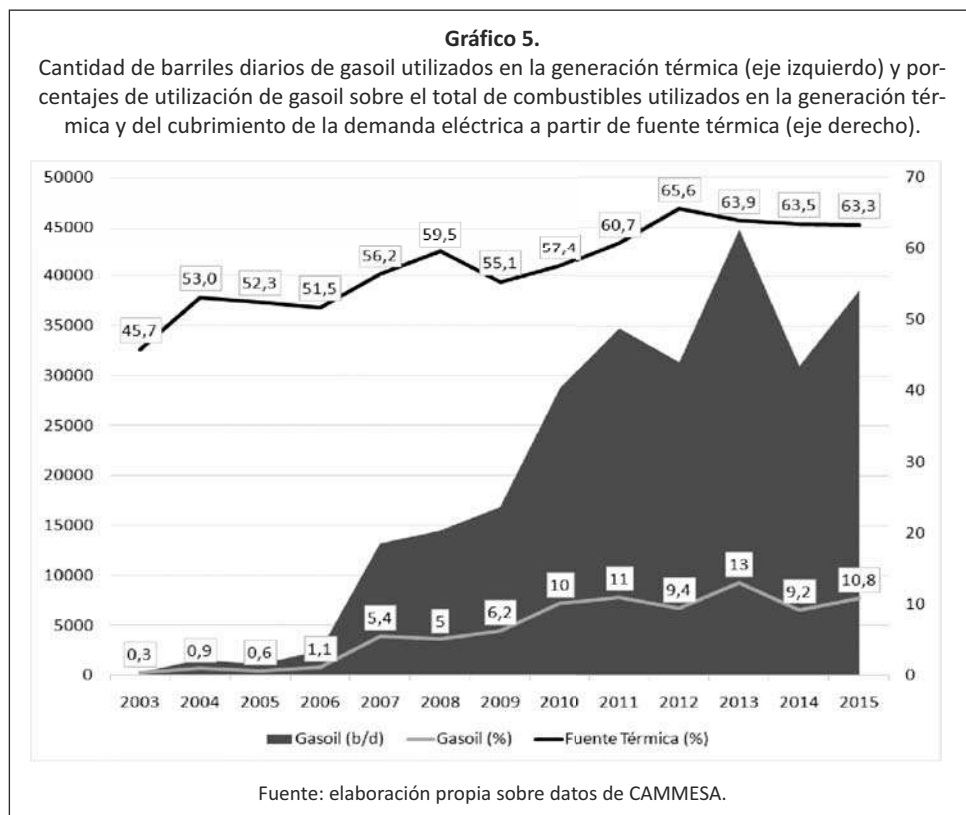
El gasoil es el combustible más importante producido en las refinerías de la Argentina ya que representó el 29% del volumen total de subproductos elaborados en el año 2015. La expansión de su consumo en los sectores del transporte, agropecuario e industrial se remonta a décadas atrás. La novedad de la última década es el incremento de su participación en la generación eléctrica como combustible sustituto del gas natural en las centrales térmicas.

Esto se debe a la conjunción de dos factores cuya previsión estuvo ausente, dada la débil planificación energética en el marco de un mercado oligopólico de carácter privado. Por un lado, la fuerte expansión de la generación térmica a base de gas natural y otros combustibles fósiles en el cubrimiento de la demanda eléctrica. Durante la década anterior, la privatización y desregulación del segmento de generación eléctrica promovió que la estrategia privada se volcara a la inversión

en centrales termoeléctricas en detrimento de la generación hidroeléctrica y de otras fuentes, ya que poseían un retorno financiero más rápido y el gas natural tenía un bajo costo interno. En el período de estudio, la dinámica de este mercado se profundizó en la medida en que el crecimiento económico experimentado a partir de 2003 deparó una mayor demanda eléctrica que fue cubierta por la instalación de estas centrales. La demora en la implementación y/o ejecución de inversiones en centrales nucleares y centrales hidroeléctricas (culminación de Atucha II y de Yacretá, respectivamente) condujeron a que la ampliación de la potencia instalada de generación eléctrica se focalizara en las centrales térmicas a combustibles fósiles instaladas en su mayoría por ENARSA. Si bien permitió satisfacer la creciente demanda interna, al mismo tiempo contribuyó a consolidar la dependencia hidrocarbúrica de la matriz energética (Barrera y Serrani, 2018). La generación térmica pasó de representar un 45,7% de la matriz eléctrica en 2003 a un 63,3% en 2015, según datos de CAMMESA.

Simultáneamente, se asistió a la declinación ininterrumpida de la extracción del fluido desde 2005 en adelante, con una caída total de 20,5% hasta 2014. Buena parte del retroceso estuvo explicado por el magro desempeño de Repsol YPF, cuya producción se redujo 37,7% entre 2004 y 2011, a una tasa anual del 6,5%. De ese modo, pasó de una cuota de mercado de gas natural de 32,7% a una de sólo 23,3%. Cabe destacar que la gestión estatal redujo esa tasa de declinación a 2,6% en 2012 y logró revertirla a partir del año siguiente. En 2014 aumentó nada menos que 12,5% y en 2015, 10,2%. De este modo, la cuota de mercado de YPF escaló hasta 30,4% ese año y contribuyó decisivamente a que la extracción total volviera a ser positiva después de 10 años (3,6%).

La creación del Programa Energía Total (Resoluciones 459/07 y 121/08 de la Secretaría de Energía de la Nación y Disposición 287/08 de la Subsecretaría de Coordinación y Control de Gestión), apuntó a “garantizar el abastecimiento de los recursos energéticos ya se trate de combustibles líquidos o gaseosos, que sean demandados tanto por el aparato productivo como por el conjunto de la población” e incentivar “la sustitución del consumo de gas natural y/o energía eléctrica, por el uso de combustibles alternativos para las diferentes actividades productivas y/o la autogeneración eléctrica”.



De este modo, el consumo de fueloil y gasoil en centrales térmicas se incrementó notablemente<sup>25</sup>. En 2003 estas centrales se alimentaban apenas con 310 b/d de gasoil (0,3% sobre el total de combustibles utilizados), aumentando posteriormente en forma progresiva. En 2013 la utilización de gas natural retrocedió hasta un 70% del total y el gasoil alcanzó un pico de participación de 13%, al igual que el fueloil, con 44.681 b/d (ver **gráfico 5**).

<sup>25</sup> Está estructurado en dos planes generales: el Plan General de Provisión de Combustibles Gaseosos, compuesto por el Plan de Provisión de Gas Natural Licuado (GNL), el Plan de Provisión de Propano-Aire y el Plan de Provisión de Gas de Producción Externa, y el Plan General de Provisión de combustibles Líquidos, que contiene el Plan de Abastecimiento de la demanda y el Plan de Sustitución de Consumo de Gas y/o Energía Eléctrica por Combustibles Alternativos.



A partir de 2010, CAMMESA<sup>26</sup> es la encargada de comprar gasoil importado para destinarlo a la generación eléctrica. Como se mencionó anteriormente, ese gasoil es categorizado dentro de la etiqueta “otros tipos de gasoil”, ya que no cumple con las especificaciones técnicas para ser comercializado en el mercado interno para el uso automotor. En 2010 el 97% del gasoil destinado a la generación eléctrica fue importado por CAMMESA y sólo el 2,8% (803 b/d) fue adquirido por las usinas eléctricas en el mercado local. Posteriormente, el gasoil comprado internamente fue incrementándose hasta alcanzar el 16,5% del total (6.608 b/d).

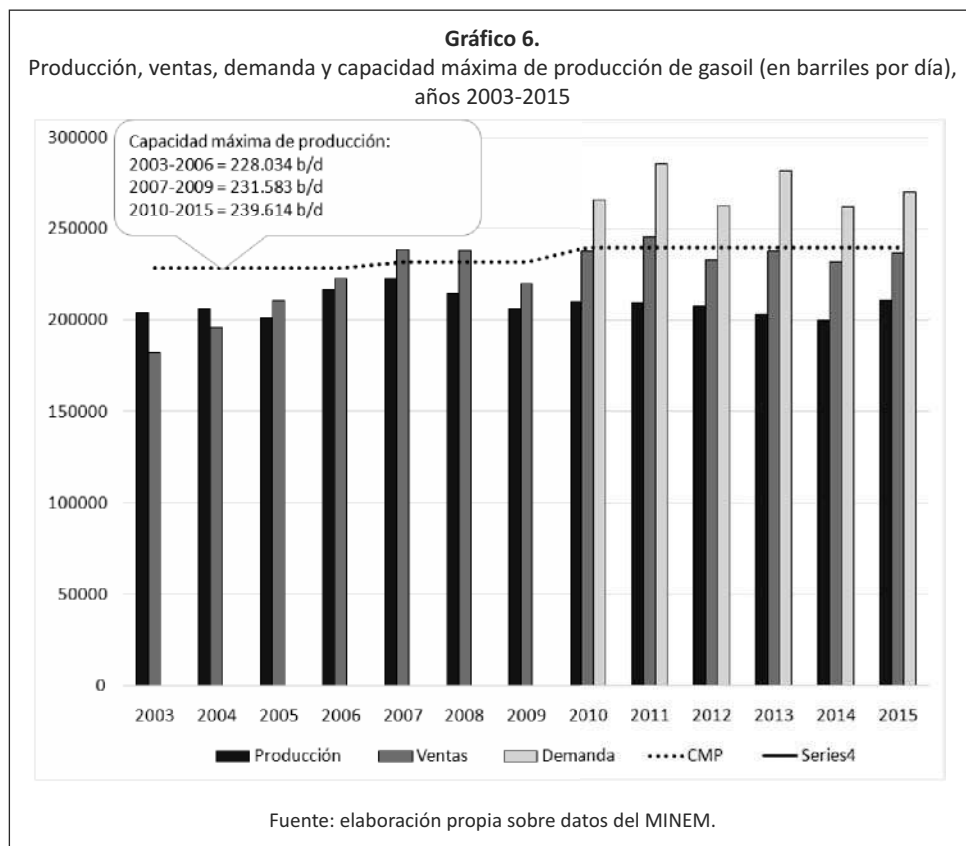
En los extremos del período de estudio (2003-2015), la producción local de gasoil aumentó 3,4% (de 204 mil a 211 mil b/d), a una tasa anual acumulativa de 0,3%, mientras que las ventas treparon 30,1% (de 182 mil a 237 mil b/d), a una tasa anual acumulativa de 2,2%. El volumen de ventas superó el volumen de producción a partir de 2005 en adelante, con una brecha que osciló entre un mínimo de 6 mil b/d y un máximo de 36 mil b/d. El primer dato para destacar es que la producción ha sido insuficiente para atender las ventas al mercado interno en casi todo el período.

Si se toma en cuenta el volumen de la CMP de gasoil obtenido en el apartado anterior, el volumen de ventas fue superior en tres años del período: en 2007 existió un déficit de 7 mil b/d, en 2008 6,4 mil b/d y en 2011 6,3 mil b/d. Es decir, si la CMP hubiese sido utilizada al máximo, no hubiera alcanzado para cubrir el volumen de ventas. El segundo dato para resaltar es que la capacidad instalada no es suficiente para cubrir los picos anuales y, por tanto, existe un “cuello de botella”, teniendo en cuenta solamente las ventas.

El problema se profundiza cuando se adiciona el volumen de gasoil utilizado en las centrales térmicas. En este trabajo se tomó la decisión de denominar “demanda interna” a la suma del volumen de las ventas realizadas por las refinadoras en el mercado local y el volumen importado por CAMMESA.

---

<sup>26</sup> Creada en 1992 tras la desintegración y privatización del sector eléctrico, la empresa tiene a su cargo el despacho técnico del Sistema Argentino de Interconexión (SADI) y se compone de un capital accionario que se divide en cinco: una parte correspondiente al Estado nacional y cuatro a asociaciones civiles que nuclean a los agentes que operan en el mercado eléctrico mayorista (Grandes Usuarios, Generadores, Transportistas y Distribuidores).



De este modo, la demanda interna total promedió 271 mil b/d entre 2010 y 2015. No sólo superó la producción real a lo largo de todo ese subperíodo, con un máximo de 78 mil b/d en 2013, sino también que se ubicó por encima de la CMP, con un máximo de 43,7 mil b/d en 2013 (ver **gráfico 6**). Por lo tanto, el tercer dato para remarcar es que existe un déficit crítico de capacidad instalada de producción respecto de la demanda interna total.

## 5.2. Desplazamiento hacia el premium

Como se adelantó en el tercer apartado, en el último quinquenio del período se observa un progresivo incremento de la importación de gasoil ultra en detrimento

del gasoil común. Esto se debe fundamentalmente a una mayor demanda de combustible premium que está vinculada no sólo con la estrategia comercial de las refinadoras y las preferencias de los consumidores, sino también con las recomendaciones de las plantas automotrices<sup>27</sup>. El volumen de ventas de premium entre 2010 y 2015 aumentó 132%, pasando de 15,7 mil a 36,5 mil b/d, a una tasa anual acumulativa de 18,3% y, en cambio, el de grado 2 retrocedió casi 10% (de 221 mil a 199 mil b/d), a una tasa de -2,1 por ciento.

Pese a que la producción de grado 3 se incrementó 187%, a una tasa superior (23,5%), no fue suficiente para cubrir las ventas. La brecha entre el volumen de ventas y la producción local arrancó en 10,6 mil b/d y llegó a un máximo de casi 22 mil b/d en 2015. A su vez, las ventas superaron la CMP de grado 3 definida en el apartado cuarto (16.290 b/d) todos los años, de un mínimo de 516 b/d en 2010 a un máximo de 20 mil b/d en 2015<sup>28</sup>.

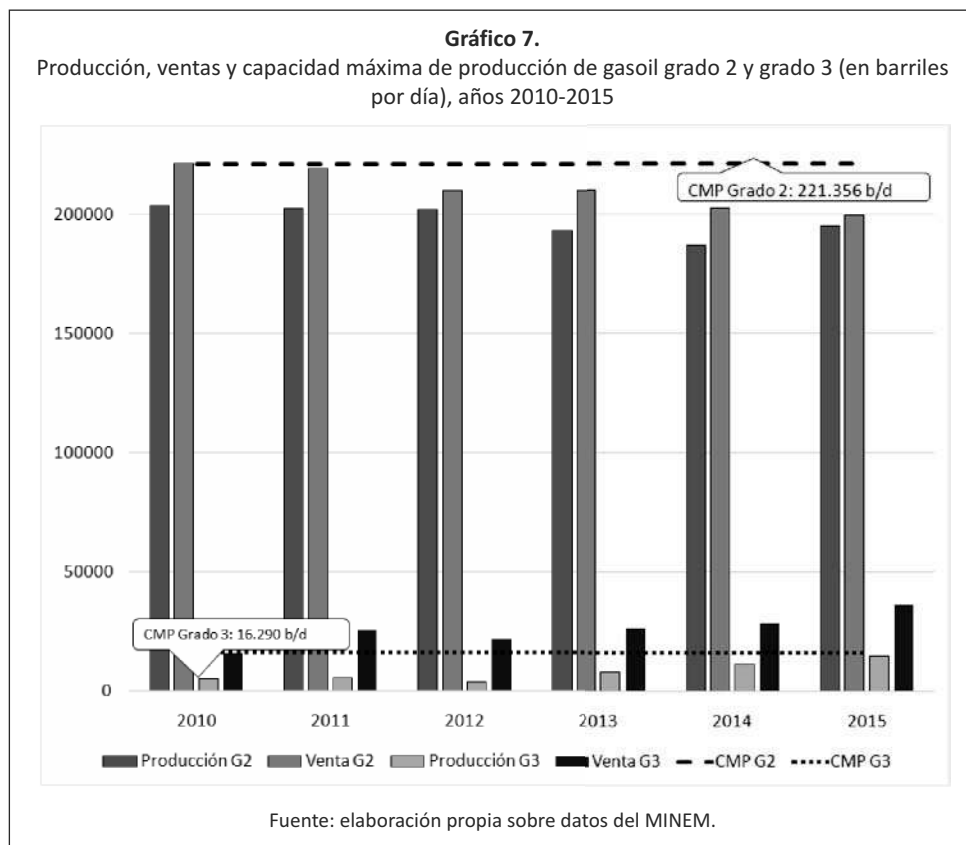
En el caso del gasoil común, el “cuello de botella” se presentó antes de este subperíodo y a tal fin la Secretaría de Energía dictó la Resolución 478 en el año 2009 con el fin de postergar la adecuación del contenido de azufre que debía tener y de esa manera evitar la disminución en la producción que pudiera ocasionar la técnica de remoción de azufre<sup>29</sup>. El desplazamiento del consumo hacia el tipo premium ge-

---

<sup>27</sup> Según el sitio web especializado Surtidores.com.ar, las campañas de marketing de las compañías petroleras para estimular la demanda de sus combustibles premium apuntan a atributos como el máximo octanaje y los agentes multipropósito que limpian y protegen los motores, los cuales generan atractivo entre los consumidores. A su vez, las recomendaciones de las terminales automotrices también contribuyen a incentivar su despacho. La introducción de sofisticados sistemas de inyección directa con válvulas variables, programas de computación que regulan su operación y radios de operación óptima funcionan mejor con las naftas de más octanaje o con el diésel de menor cantidad de azufre. También influye la cláusula de garantía incluida en ciertos modelos, en especial los deportivos, que exige el uso de estos derivados de modo excluyente (Surtidores, 2016).

<sup>28</sup> Si la ampliación de la capacidad de producción de premium que YPF anunció se hubiera puesto en marcha, probablemente se hubieran cubierto todas las ventas del mercado interno.

<sup>29</sup> La Resolución 478/2009 modifica la Resolución 1283/2006, la cual preveía que el gasoil grado 2 debería tener un contenido mínimo de azufre de 500 partes por millón en peso en la zona de alta densidad urbana y de 1500 partes por millón en el resto del país a partir del 1º de junio de 2009. Teniendo en cuenta “que la capacidad de refinación está al máximo técnico alcanzable maximizando inclusive la producción de



neró que en el último quinquenio la tendencia del volumen de la venta de gasoil común sea de convergencia con el volumen de producción local. La CMP de grado 2 supera holgadamente el volumen vendido en 2015 (ver **Gráfico 7**).

YPF vendió más del 58% del gasoil ultra total del subperíodo 2010-2015 y hasta 2013, inclusive, importó un volumen mayor al volumen de sus ventas. En consecuencia, lideró el mercado de importación de gasoil ultra con 63% del total del sub-

---

gasoil” y “que podría conseguirse un aumento en la producción de gasoil modificando las especificaciones de punto de inflamación y curva de destilación a valores similares a los que hoy ostentan otros países”, la nueva resolución estableció como nuevo plazo para su entrada en vigor el 1º de julio de 2012.

período, aunque se registra una caída relativa de su cuota luego de la expropiación: en 2011 alcanzó una cuota máxima de 75,7% y en 2014 una mínima de 53,6%. En segundo lugar, se ubicó Shell con una cuota de 14,2% sobre el total importado; tercero, Esso/Axion con 13,5%; cuarto, Petrobras con 6%; y quinto, Oil Combustibles con 2,7 por ciento.

### 5.3. Precios

Durante la Convertibilidad, la brecha entre el precio de venta de la nafta super y el gasoil se ubicó entre el 53 y 65%, como consecuencia directa de una política impositiva que abarató artificialmente el gasoil para fomentar la competitividad del sector productivo. Esta brecha fomentó que el gasoil se convirtiera en el combustible líquido más consumido en el mercado local, impulsado por el fuerte incremento de la cantidad de vehículos particulares gasoleros en el parque automotor (Hassekieff y otros, 2006).

En el año 2001 se creó el impuesto a los combustibles líquidos por el cual se fijó una tasa del gasoil de 18,5% de su precio por litro, destinado al desarrollo del Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT)<sup>30</sup>. La tasa entró en vigencia al año siguiente y de ese modo se modificó la política impositiva que abarataba el gasoil.

Por lo tanto, en el período 2004-2015 se observa un importante cambio de tendencia. La brecha máxima entre los precios de venta de la nafta super y el gasoil grado 2 fue de 27,4% y de 10,1% entre los precios de la nafta ultra y el gasoil grado 3. El período de estudio cerró con diferencias de 9,2% y 7,6%, respectivamente. En otras palabras, la brecha de precios fue notoriamente menor durante el período de estudio y por lo tanto no fue un factor determinante en la demanda.

Respecto de la evolución de los precios, existen dos subperíodos claramente diferenciados. En la primera etapa, hasta 2006 inclusive, existió un congelamiento de precios de los combustibles promovido desde el gobierno con el fin de atenuar su impacto inflacionario y resguardar la competitividad de la economía. Durante 3 años, el precio de la nafta súper se mantuvo en 0,63 US\$/litro, el de la nafta ultra

---

<sup>30</sup> El impuesto se creó por Decreto 802 del año 2001, modificado por Decreto 976 del mismo año.

en 0,67 US\$/litro y el de gasoil común en 0,48 US\$/litro<sup>31</sup>. El congelamiento de precios favoreció que las ventas aumentaran 31% entre 2003 y 2007, pero no desalentó la producción que se incrementó 9 por ciento.

Mientras que la rentabilidad de las empresas integradas -Repsol YPF y Petrobras- no fue afectada por esta política de precios ya que se abastecían de su propio crudo, las no integradas -Shell y Esso- tuvieron rentabilidades positivas tomando el promedio de la década a pesar de que compraban un crudo cuyo precio había crecido en mayor medida que el producto que ellas vendían (Barrera y Serrani 2018). Sin embargo, esta política de precios no fue aceptada por la empresa Shell y la llevó a mantener un conflicto con el gobierno nacional<sup>32</sup>.

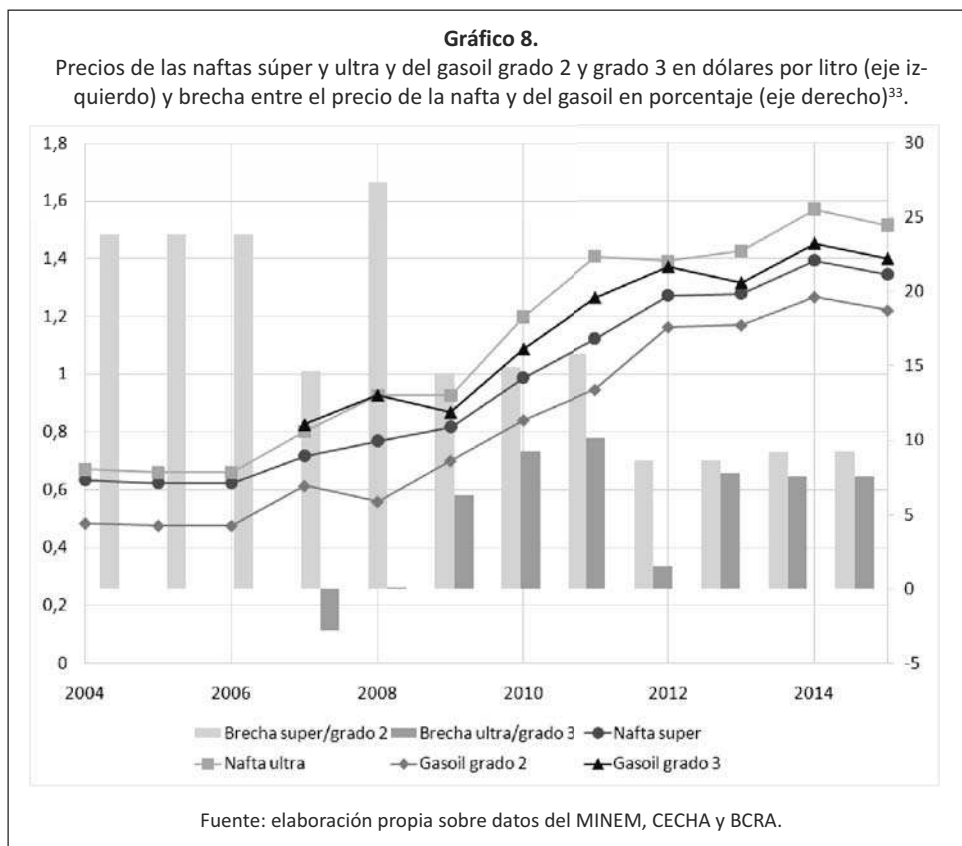
Por lo contrario, en la etapa 2007-2015 se observa un incremento sostenido de los precios de los combustibles, aunque paradójicamente no alentaron una mayor producción local de gasoil: se redujo 10% hasta 2014 y en 2015 tuvo un modesto aumento de 0,5%. En cambio, la evolución de las ventas fue irregular, más vinculada con las oscilaciones de la actividad económica, con una fuerte contracción en 2009 y una notable recuperación en 2011.

El precio del gasoil común creció más rápidamente que el de las naftas, a una tasa anual acumulativa de 9% frente a una tasa de 8,2% de las naftas. En diciembre de 2007 el precio del gasoil común era de 0,61 US\$/litro, al tipo de cambio oficial, y se incrementó 99% hasta alcanzar 1,22 US\$/litro en noviembre de 2015. El precio del gasoil premium tuvo un alza menor de 69,3%, al pasar de 0,83 a 1,4 US\$/litro, a una tasa anual acumulativa de 6,8% (ver **gráfico 8**).

---

<sup>31</sup> Cabe aclarar que en la página oficial del MINEM no hay datos disponibles anteriores a diciembre de 2004 para los precios en boca de expendio.

<sup>32</sup> En marzo de 2005 la directiva de Shell tomó la decisión de aumentar sus combustibles unilateralmente en torno del 3% con miras a adecuar sus precios locales a los internacionales. Mientras que sus competidoras (Repsol-YPF y Petrobras, sobre todo) accedieron a mantener sus precios ante el pedido del gobierno, Shell no lo hizo. Fue entonces que el presidente Néstor Kirchner lanzó un "boicot nacional" contra la compra de productos de la empresa angloholandesa. La pulseada entre Shell y gobierno siguió en los años posteriores, a través de sanciones, multas y apelaciones a la justicia, en torno no sólo del precio sino también del abastecimiento del mercado de combustibles.



## 6. Conclusiones

En términos generales, el dispositivo sectorial energético heredado de la etapa neoliberal no fue adaptado a las necesidades del nuevo modelo de crecimiento y de los cambios de la forma de Estado, al menos hasta la sanción de la ley de Soberanía Hidrocarburífera y la recuperación del control estatal de YPF. De modo que el déficit sectorial fue un factor de erosión de la sustentabilidad del esquema ma-

<sup>33</sup> Nota: se tomó el precio de la empresa YPF-OPESSA en diciembre al tipo de cambio oficial del 31/12 de cada año, excepto en 2015 en el cual se tomó noviembre

croeconómico, que tenía entre sus fortalezas el superávit comercial como resguardo de la restricción externa.

La estructura oligopólica de carácter privado no estaba preparada para afrontar una expansión del mercado local de combustibles. Por esa razón, el gobierno decidió restringir las operaciones de exportación y, al mismo tiempo, favorecer la importación de gasoil mediante la desgravación impositiva con el fin de asegurar el abastecimiento. Como resultado, el mercado de gasoil pasó rápidamente de un perfil exportador a un perfil importador.

El déficit comercial del gasoil comenzó en 2005, aunque su incidencia en la balanza comercial del sector energético se profundizó a partir de 2010. Esto se relaciona con el repentino aumento de la importación directa por parte de CAMMESA para destinarlo a la generación eléctrica como sustituto del gas natural, pero, como se pudo comprobar, cerca de la mitad de los barriles de gasoil importados hasta 2015 siguió siendo de grado 2 y grado 3, destinados a otros usos en el mercado automotor y en el sector productivo.

Siguiendo la hipótesis de trabajo, fue necesario revisar los problemas tanto de oferta como de demanda del mercado de gasoil para entender su déficit comercial más allá de su rol de sustituto energético. Por el lado de la oferta, se constató que la inversión en la expansión de la capacidad instalada de refinación por parte del oligopolio privado fue exigua y que la política de subsidios implementada por el gobierno no funcionó a tono con las expectativas. El incremento de la capacidad instalada fue insuficiente en relación con el crecimiento de las ventas de productos refinados. Al mismo tiempo, una parte considerable de la capacidad máxima de producción de gasoil se mantuvo ociosa, fundamentalmente a partir de 2008, en coincidencia con el comienzo de la crisis internacional que desalentó la producción local por parte de una oferta oligopólica y extranjerizada. La declinación de la oferta interna de crudo liviano para cubrir las necesidades de todas las refinerías también fue un factor de consideración. La importación de crudo se implementó en forma tardía y resultó insuficiente para aumentar la producción de gasoil y, en cambio, el gobierno optó por desgravar la importación de grandes cupos de gasoil desde 2005 en adelante, lo que desalentó la inversión en la industria local.



Por el lado de la demanda, es ineludible referirse al requerimiento de grandes volúmenes de gasoil importado en el subsector eléctrico ante la menor disponibilidad de gas natural. En el desarrollo del trabajo se enfatizó que esto se vincula con la continuidad de la dinámica sectorial heredada de la etapa anterior, que expandió la generación térmica por sobre otras fuentes y que, como consecuencia, generó una mayor dependencia fósil de la matriz energética.

Al considerar solamente las ventas al mercado interno, se observó que la producción fue insuficiente en casi todo el período y que existe un “cuello de botella” respecto de la capacidad instalada. Cuando se suma el gasoil importado para las centrales eléctricas a la demanda interna total, el “cuello de botella” se torna en un déficit crítico respecto de la capacidad instalada.

Probablemente el factor que menos atención ha recibido hasta ahora por el lado de la demanda es el desplazamiento hacia un mayor consumo de gasoil premium en detrimento del gasoil común. En lugar de adecuar el parque refinador local a las nuevas exigencias del mercado, las petroleras optaron por cubrir la demanda con importaciones. Entre 2010 y 2015 la compra de premium importado insumió nada menos que 5.900 MUS\$, una cifra que hubiera ameritado revisar desde los organismos correspondientes la real necesidad de su uso de acuerdo con las características del parque automotor local.

Por último, se descartó como factores explicativos de la demanda tanto la brecha de precios con las naftas como el paso de un esquema de precios congelados a uno de precios ascendentes. La demanda parece reaccionar al compás de la actividad económica más que a la evolución de los precios. Del mismo modo, se puede concluir que la oferta tampoco estuvo determinada por los precios.

Finalmente, a lo largo del trabajo se pudo verificar el peso específico de Repsol YPF dentro del oligopolio privado. Su estrategia de desinversión deliberada, agravada por el ingreso del Grupo Petersen, contribuyó decisivamente a la contracción tanto de la actividad *upstream* como *downstream*, dada su condición de empresa verticalmente integrada. Es insoslayable la relación directa entre la caída de la extracción de hidrocarburos de la empresa con los problemas del mercado de com-

bustibles: la menor disponibilidad de crudo liviano y de gas natural afectó los rendimientos del parque refinador y exigió el uso de gasoil en el sector eléctrico, respectivamente. Al mismo tiempo, la desinversión de la empresa alcanzó a su propia actividad de refinación a favor de una mayor importación de gasoil, sobre todo premium.

Los cambios dispuestos en el dispositivo sectorial energético a partir de la recuperación del control estatal de YPF en 2012 reactivaron el área *upstream* y, en cambio, el desempeño irregular del área *downstream* estuvo condicionado por el incidente en la refinería de La Plata. Con todo, la nueva orientación de la empresa no fue suficiente para revertir el déficit comercial en el corto plazo y debió haber estado acompañado por una exigencia más enérgica del Estado hacia el resto de las compañías del mercado.

## Bibliografía

- Aguirre, R. (28 de noviembre de 2016). El dueño de Renesa deberá devolver al Estado 124 millones de dólares. Diario Río Negro. Recuperado de <http://www.rionegro.com.ar/region/el-dueno-de-renesa-debera-devolver-al-estado-124-millones-de-dolares-YC1703515>
- Apud, E. y otros (2015). Consensos energéticos 2015: la política para salir de la crisis energética. Buenos Aires, Argentina: Instituto Argentino de la Energía Gral. Mosconi.
- Arceo, N. y Wainer, A. (2017). Términos de intercambio y sector energético. Su impacto sobre la restricción externa de la economía argentina. X Jornadas de Economía Crítica, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Barrera, M. A., Sabbatella, I., y Serrani, E. (2012). Historia de una privatización: Cómo y por qué se perdió YPF. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Barrera, M. y Serrani, E. (2018). Energía y restricción externa en la Argentina reciente. Revista **Realidad Económica** 315, pp. 9-45, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: IADE.
- Barrera, M. (2013). La “desregulación” del mercado de hidrocarburos y la privatización de YPF: Orígenes y desenvolvimiento de la crisis energética en Argentina. En Las

producciones primarias en la Argentina reciente: Minería, petróleo y agro pampeano (pp. 97-198). Buenos Aires, Argentina: Cara o Ceca.

De Dicco, R. (2014). Indicadores Downstream Hidrocarburos de Argentina, Enero 2014. Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo (OETEC). Recuperado de: <http://www.oetec.org/informes/downstream240114.pdf>

Hassekieff, M., Ibáñez, V., Koleda, A., Pollini, A., y Zanetta, G. (2006). La problemática del gas oil en la Argentina. Maestría en Energía, Universidad Nacional de Cuyo. Recuperado de: [http://fing.uncu.edu.ar/academico/posgrados/energia/archivos/4\\_e4.pdf](http://fing.uncu.edu.ar/academico/posgrados/energia/archivos/4_e4.pdf)

Gobierno de Mendoza, 2013. YPF inaugurará una mega obra para producir combustibles de mayor calidad. Recuperado de: <http://prensa.mendoza.gov.ar/ypf-inaugurara-una-mega-obra-para-producir-combustibles-de-mayor-calidad/>

Goldstein, E., Kulfas, M., Margulis, D., y Zack, G. (2016). Efectos macroeconómicos del sector energético en la Argentina en el período 2003-2014. **Realidad Económica 298**, pp. 32-52, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: IADE

Infobae (16/10/2012). Pese a cuestionar las regulaciones, Shell volverá a explorar en la Cuenca Neuquina. Recuperado de <http://www.infobae.com/2012/10/16/676273-pese-cuestionar-las-regulaciones-shell-volvera-explorar-la-cuenca-neuquina/>

Perrone, G. (2017). Impactos macroeconómicos de la producción de biodiesel: aporte de divisas y costo fiscal. X Jornadas de Economía Crítica, 7 al 9 de septiembre de 2017, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Porta, F. y Fernández Bugna, C. (2011). Continuidades y cambios en el desarrollo productivo argentino 1990-2010. Buenos Aires, Argentina: UNQ – Centro REDES.

Sabbatella, I. (2012). La política petrolera de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF. *Revista Argumentos*, N° 14, octubre 2012, pp. 149-180.

\_\_\_\_\_ (2014). Neoliberalismo y naturaleza: la “comoditización de los hidrocarburos en Argentina (1989-2001). *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* 22: 101-116.

- \_\_\_\_\_ (2017). Alcances y límites conceptuales del autoabastecimiento energético. En Casabianca, G (comp.), *La UBA y la energía: desafíos energéticos en la Argentina: PIUBAES*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires. Secretaría de Ciencia y Técnica.
- Sacks, F. (2011). Combustibles líquidos en la Argentina. Situación del mercado de naftas y gasoil. *Revista Voces en el Fénix*, N° 10, pp. 22-29. Recuperado de: <http://www.vocesenfenix.com/content/combustibles-1%C3%ADquidos-en-la-argentina-situaci%C3%B3n-del-mercado-de-naftas-y-gasoil>
- Sader, E. (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda Latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI-Clasco coediciones.
- Schorr, M., y Wainer, A. (2014). La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa. **Realidad Económica 286**, pp. 137-174. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: IADE
- Surtidores (12/1/2016). La demanda de combustibles Premium creció 30 por ciento en los últimos cinco años. Surtidores. Recuperado de <http://www.surtidores.com.ar/la-demanda-de-combustibles-premium-crecio-30-por-ciento-en-los-ultimos-cinco-anos/>
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, España: Síntesis.



Primer edificio de la Cooperativa Eléctrica de Punta Alta (1927)



 **realidad  
económica**

Nº 318 • AÑO 47

16 de agosto al 30 de septiembre de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 101 a 126

---

COOPERATIVISMO

## Cooperativas de servicios públicos. Hacia una perspectiva endógena y local del desarrollo

Patricio Suárez Area\*

---

\* Licenciado en Sociología, Universidad de Buenos Aires(UBA). Periodista. Área de Comunicación de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR) Ecuador 374, 2° (C1214ACD) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. psuarea@gmail.com

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: diciembre de 2017

ACEPTACIÓN: abril de 2018



## Resumen

La actualización de los debates acerca del concepto de desarrollo permiten vincularlo con nociones introducidas en la sociología y la antropología económica en las últimas décadas, como el buen vivir, así como con su anclaje en la escala local. No obstante, a esta última adscripción es posible añadir el carácter endógeno, es decir, la capacidad de autogestionar recursos y estatuir una organización autónoma de actores locales, para pensar alternativas que irruman por fuera de la dialéctica Estado-Mercado. A mitad de camino entre lo público y lo privado con fines de lucro, las cooperativas de servicios públicos -hoy multiservicios- constituyen un modelo histórico de este tipo de desarrollo, con más de nueve décadas de trayectoria, que puede configurar una estrategia incluso en otras escalas.

**Palabras clave:** Desarrollo - Buen vivir – Cooperativas - Servicios públicos

## Abstract

**Public services cooperatives. Towards an endogenous and local perspective of development**

The update of the debates about the concept of development allow linking it with notions introduced in sociology and economic anthropology in the last decades, like the Buen Vivir (Good Living), as well as with its anchorage in the local scale. However, it is possible to add the endogenous character - the ability to self-manage resources and establish an autonomous organization of local actors - to think about alternatives that break into the State-Market dialectic. Halfway between public and private for-profit, public service - nowadays multi-service organizations - cooperatives constitute a historical model of this kind of development, with more than nine decades of experience, which can configure a strategy even in other scales.

**Keywords:** Development - Good Living – Cooperatives - Public services

## Introducción

**A** sí como desde la sociología y la antropología emergieron desde mediados del siglo XIX propuestas teóricas que contestaron al utilitarismo y al materialismo con alternativas *utópicas*, acerca de la cuestión del desarrollo hay autores que expandieron el campo de análisis y sacaron de eje a la racionalidad económica moderna -entroncada en una matriz estructural-funcionalista- para ofrecer puntos de vista ligados con la lógica de los actores en su entorno.

Las interpretaciones institucionales del desarrollo estudian la capacidad de acción e interacción de los distintos actores implicados en el medio local, para operar procesos económicos y sociales que los involucran directa e indirectamente (Guillén, 2000). Entretanto, existen enfoques culturales que incorporan las creencias, valores e ideas predominantes que movilizan las estrategias de desarrollo en el nivel local (Putnam, 1993)<sup>1</sup>.

Para Madoery (2007), estas lógicas incorporan otras dimensiones al proceso de desarrollo y menciona, entre ellas, “formas más democráticas de gestión pública, participación y capital social, esfuerzos asociativos, relaciones económicas cooperativas y redes productivas que instauran la idea de que los procesos de cambio se construyen de abajo-arriba, a partir de las capacidades organizativas y solidarias de los agentes locales” (Madoery, 2007).

Respecto de la utilización de las categorías *local* y *endógeno*, la primera es “relacional” al posicionar una perspectiva espacial incluida en otra más grande (la uti-

---

<sup>1</sup> En su investigación sobre la influencia de la tradición cívica en distintas regiones italianas, Putnam considera puntualmente que “lo que permite anticipar el desarrollo futuro de una sociedad es la predisposición de sus miembros a confiar en otros y asociarse”. Furtado entendió también que el desarrollo está relacionado con la creación de valores que se esparcen en la colectividad y que subyacen a él dos procesos de creatividad: uno vinculado con el progreso técnico y otro referido, precisamente, al significado que dan las personas a su actividad individual y colectiva de acuerdo con el sistema de creencias propio (Furtado, 1999).



lizaremos para hablar de la *localidad*, dentro de una provincia, que conforma una nación en una región del mundo). Entretanto, la segunda remite más bien a la direccionalidad (de abajo-arriba) del modo de desarrollo.

Por otro lado, un trabajo compilado por Ana Grondona permite enlazar los conceptos de *desarrollo* y *buen vivir*. Desde este último emerge un “nuevo horizonte utópico”, corroborado empíricamente en las experiencias recientes de “socialismo (comunitario) de la vida buena” en Bolivia y Ecuador.

Este paradigma no se basa ya solamente sobre “tener” sino sobre todo en “ser”, “estar”, “hacer” y “sentir”, sobre base a “nuevos pactos de convivencia” que se contraponen a las “convenciones recibidas por el neoliberalismo” (Ramírez, 2012). Son procesos que vienen “desde abajo”, mantienen “arraigo social” y sostienen una dinámica democrática de gestión, abierta a la participación del “ser humano social”. Del otro lado, está el individuo “atomizado, aislado y asocial”, atravesado por estructuras rígidas, verticales y excesivamente burocráticas.

En el *buen vivir*, “el sustantivo crítico es la vida” y “el tiempo se realiza en la generación/disfrute de bienes relacionales”<sup>2</sup>, lo cual descubre nuevas dimensiones del concepto de *desarrollo*, entroncado hasta hace no mucho tiempo en los debates estructuralistas y neo-estructuralistas.

Un análisis no desacredita al otro, probablemente lo actualice. Lo cierto es que si en las décadas de los 60 y 70 la posibilidad del *desarrollo* se debatía en torno de un camino de dependencia o independencia respecto de países capitalistas *avanzados*, existen en las últimas décadas otras miradas que incluyen al ecosistema natural y social de modo integral, que sustentan modos de reproducción de la vida alternativos a la hegemonía neoliberal y que recuperan perspectivas locales a la luz de procesos sociopolíticos posneoliberales.

---

<sup>2</sup> Amor, amistad, participación civil o política y relación armónica del ser humano con la naturaleza, entre otros.

De este modo es posible recuperar elementos cualitativos que habían sido introducidos en la década de los 60 por Oscar Varsavsky en la Argentina y otros científicos sociales en el marco de la CEPAL, quienes excedieron la objetivación del desarrollo en tanto crecimiento cuantitativo de las economías nacionales.

En el marco de aquellas aperturas, Aníbal Pinto (1976) definió al *estilo de desarrollo* como “la opción política, social y económica adoptada dentro de un sistema y estructura determinados”. Si bien se fueron corriendo los límites iniciales del debate, las categorías en líneas generales se mantuvieron dentro de un corset dialéctico (*capitalismo vs socialismo*) y dentro de la matriz lineal que encajaba a los *estilos* en función de estructuras desarrolladas, semidesarrolladas o subdesarrolladas. En este escenario, predominaban también las visiones dialécticas del Estado y el Mercado, con una idealización del *poder* fija en esa bipolaridad aun cuando empezaba a cobrar importancia la biopolítica como elemento fundamental del estudio, precisamente, del poder y su operatividad en el campo social.

También en los setenta la Fundación Dag Hammarskjold definía al desarrollo como “un todo, un proceso cultural cargado de valores, (que) engloba el medio ambiente natural, las relaciones sociales, la educación, la producción, el consumo, el bienestar” y lo caracterizaba como “endógeno”, esto es, surgido del fuero interno de cada sociedad, “definiendo soberanamente su visión o proyecto, contando en primer lugar con sus propias fuerzas, sacando racionalmente provecho de sus propios recursos y cooperando con las sociedades que comparten sus problemas y sus aspiraciones” (1975).

Entrados los años noventa, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ponderó a la participación del individuo en las decisiones de la comunidad, de forma abierta y democrática, e incluyó al medio ambiente limpio como posibilidad factible del desarrollo humano.

En esos años, entretanto, Latouche propuso abandonar definitivamente la matriz occidental clásica de *desarrollo*, ligada con un crecimiento cuantitativo empujado por avances tecnocráticos que destruyen a su vez el lazo social y al medio ambiente, y ofreció a cambio el paradigma del postdesarrollo (1991).

A este respecto vale señalar la dimensión conflictual del *desarrollo* en tanto concepto polisémico (Roig 2008), enraizado en los procesos autónomos de las sociedades y no transitivo en términos de hegemonía de unos países -autonomizados como *desarrollados*- sobre otros -nominados por aquellos como *subdesarrollados*- en el marco de la globalización capitalista.

Desde esta óptica, que entiende al desarrollo como la institucionalización del conflicto, son cuestionables las propuestas del PNUD y otros organismos internacionales al poner énfasis en la *buena gobernanza*, negar el conflicto e impulsar en el mejor de los casos la optimización de esfuerzos descentralizados en el nivel local, con recursos provistos por quienes han alcanzado ya fases avanzadas del *desarrollo*.

De acuerdo con Roig, hay de fondo una concepción funcionalista que apunta al desarrollo hacia la *lucha contra la pobreza*, entre otros objetivos sociales y ambientales cuya consecución depende básicamente de la capacidad de coordinar los estímulos del sector *privado* -como generador de riqueza-, del sector *público* -como generador de condiciones de lo anterior- y de la *sociedad civil* -como árbitro de las relaciones entre esos dos sectores-.

De esta manera, aun cuando sean valederos los aportes de Stiglitz y Sen para superar una medición basada sobre el crecimiento del PIB, desplazando el centro de la *producción al bienestar*, el peligro es incorporar estándares cualitativos al desarrollo manteniendo la hegemonía de la economía de mercado como marco de referencia del progreso individual, sin prestar demasiada atención a los conflictos estructurales que obstaculizan otros modos de desarrollo (Roig)<sup>3</sup>.

Ahora bien, la posibilidad de resolver esos conflictos -aunque sea de forma temporaria- a favor de las mayorías parece volver a quedar únicamente en manos del Estado si no se presentan otros marcos de referencia que hagan visible la gestión

---

<sup>3</sup> Un modo de desarrollo son las formas históricas de institucionalización de los conflictos estructurales. El modelo de desarrollo es el conjunto de formas deseadas, proyectadas, de la institucionalización de los conflictos estructurales (...) Las estrategias de desarrollo no son más que movilizaciones de los recursos necesarios para la realización del modelo." (Roig, 2008)

social de los bienes comunes y, más allá, de la resolución creativa, sustentable, inclusiva y tecnológicamente eficiente de todas las necesidades de la vida colectiva.

Calcagno (2016) recupera en forma reciente el planteamiento de los “estilos” para reafirmar al desarrollo como proceso social y político que condicione al esquema económico. Así, discute con la inmediatez del neoliberalismo, que reifica al mercado como el mejor asignador de recursos para el desarrollo. El elemento interesante que agrega este autor es la postulación de aquel proceso condicional de la economía en función de los objetivos de legitimación, participación y solidaridad.

La pregunta es si este proceso recae en el Estado<sup>4</sup> como agente opuesto al mercado o si debemos pensar cómo viene siendo operado (también) por otros actores ubicados en la esfera (pero mayormente en la base) de la sociedad civil, entendiendo a ésta como el entramado de relaciones recíprocas donde al mismo tiempo se plasman relaciones de fuerza y se disputan posiciones en busca de hegemonía.

En cualquier caso, el Estado (como Estado-Nación, soberano en su devenir frente al proceso de la globalización, y como estructura de gobierno político-institucional de la sociedad en los niveles jurisdiccionales *menores*) juega un rol insoslayable en la arquitectura normativa e institucional que condiciona las posibilidades de un desarrollo más o menos autónomo, democrático y equitativo en cada comunidad<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> De acuerdo con el pre-supuesto inicial y anteponiendo la definición de Max Weber "(El Estado es) una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, con este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los seres humanos que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas" (El político y el científico, trad. F. Rubio Llorente, Madrid, Alianza, 5ª ed., 1979, p. 92.)

<sup>5</sup> Para comprender el origen de las experiencias asociativas en la gestión de servicios públicos en la Argentina, es clave incorporar la dimensión del conflicto por la regulación, plasmada en la lucha por normas (provinciales y nacionales) que atendieran la necesidad de los habitantes de muchas localidades, como veremos más adelante. "Los actores locales necesitan un ambiente (económico, institucional y axiológico) que respalde y oriente sus esfuerzos y energías, y que encuadre sus actuaciones hacia el desarrollo. Esto significa romper tanto con la idea de que sólo a nivel nacional se definen los procesos fundamentales que inciden sobre el desarrollo de los territorios, como con la mirada, también sesgada, que entiende

Lo que debemos subrayar -de acuerdo con Manzanal (2004)- es que es en el ámbito local donde “la población puede accionar políticamente en forma progresiva para cambiar su propia realidad”. Más aún, se torna necesario “para los sectores postergados aumentar su capacidad de intervención en la gestión de recursos locales, buscando una mayor injerencia en la producción del espacio, en el control de las instituciones, que les permita aumentar y consolidar su poder para construir nuevas relaciones de poder”.

En ese sentido, la actuación en el territorio vuelve factible un modo de desarrollo autogestivo que permite la sustentabilidad de las poblaciones y pone de manifiesto una *tercera opción*, con lineamientos más afines a la idea de bienestar arriba expuesta que la que solamente el mercado, el Estado o la conjunción de ambos pudiera efectuar.

Manzanal (2014) aportará que el desarrollo se materializa en el territorio, donde se ponen en juego las disputas de poder y donde existe la dominación de unos agentes sobre otros, desigualmente distribuidos. En los *territorios de la modernidad*<sup>6</sup> - nos dice la autora- se multiplican las tensiones sociales en torno del impacto de acciones exógenas y se dan resistencias internas en el marco de las relaciones de poder existentes en la escala local. Sin embargo, se suceden a la vez respuestas creativas a las imposiciones del proceso globalizador, con acciones que trascienden las tendencias estructurales dominantes así como también pueden hacerlo con las propias jerarquizaciones construidas en el nivel de la comunidad.

---

que a nivel local se pueden encontrar todas las respuestas que se necesitan para impulsar procesos consistentes de desarrollo” (Madoery, 2007). “La globalización, por cierto, crea las condiciones para la elusión de marcos regulatorios locales y el control sobre los flujos económicos y tecnológicos que inciden a escala local, por parte de agentes externos. En este contexto surgen como desafíos tanto la reconstitución de la función y la finalidad del Estado así como “una revitalización de los órganos independientes de la sociedad civil”. (Mittelman, 1996).

<sup>6</sup> Manzanal (2014:34) caracteriza a los territorios (de la globalización, de la descentralización y de la modernidad) en el marco de la profundización del modelo neoliberal desde la década de los noventa. A la luz de este proceso, Sassen (2007:12) pone en relieve el debilitamiento del Estado-Nación y afirma que el devenir de los territorios queda cada vez menos bajo su influencia.

Estos elementos son fundamentales a la hora de desglosar la trama social en una perspectiva local y no invalidan la Teoría del Desarrollo Endógeno en tanto marco de referencia donde queda resguardada la posibilidad efectiva de construir el *buen vivir* desde, por y para la propia comunidad (con mayor o menor nivel de asociacionismo y con conflictividades emergentes, que las propias lógicas de actuación pueden canalizar).

El papel de las empresas, en este caso, es configurar junto con otros actores de la economía local un entramado institucional y territorial sustentado en relaciones de interdependencia y no de independencia -como ocurre en el mercado- o de dependencia -como sucede en organizaciones jerarquizadas- (Vázquez Barquero, 2005).

Se trata de la puesta en juego en *proximidad* de su propio *capital social*<sup>7</sup>, como malla de contención a tendencias estructurales dominantes y ponderando lo *local* como un modo de desarrollo autónomo, no solamente como la aplicación delimitada geográficamente de un modo de desarrollo (Madoery, 2007).

## **Traectoria e hitos del cooperativismo de servicios**

Las cooperativas *de servicios públicos* son empresas fundadas por comunidades de pequeñas localidades, organizadas en pos de dotarse de un insumo tan básico como la energía eléctrica, cuando su distribución estaba en manos de *trust* extranjeros.

A la fundación de la Cooperativa Eléctrica de Punta Alta<sup>8</sup>, por parte de un grupo de habitantes que habían canalizado el descontento generalizado con la “abusiva e

---

<sup>7</sup> Para Putnam, el capital social suele ser entendido como “la confianza, las normas que regulan la convivencia, las redes de asociacionismo cívico, elementos que mejoran la eficiencia de la organización social promoviendo iniciativas sobre la base del común acuerdo” (Putnam, 1993:196). Está, en ese sentido, arraigado a la cultura y al sistema de valores de una comunidad, por lo que no opera bajo un marco de referencia mercantil sino que interviene en él desde las instituciones y mediante las prácticas sociales para direccionar su propio desarrollo. (Madoery, 2007).

<sup>8</sup> El caso de Punta Alta es el hito inicial -no sólo en el nivel nacional sino también continental- que cristalizó un marco de referencia empírico para las iniciativas posteriores, del mismo modo que pretendió ser

indiscriminada aplicación de las tarifas” (Plotinsky, 2012) por parte de la Industria Eléctrica<sup>9</sup>, le siguió el accionar de vecinos de San Martín (1930), Río Tercero (1933), Bahía Blanca y Zárate (1934), y otras localidades en las provincias de Chubut, Santa Fe y La Pampa.

La efervescencia local a la hora de dar forma a este tipo de organizaciones estuvo nutrida fundamentalmente por productores urbanos y rurales, comerciantes y profesionales, la mayoría segunda generación de pobladores -hijos o nietos de inmigrantes- en esos territorios, por lo cual muchas veces las organizaciones cooperativas eran un eslabón más en el proceso de organización civil que ya plasmaban desde antes las mutuales, sociedades de socorros mutuos, de fomento o clubes deportivos. En otros casos, las cooperativas surgieron casi en forma simultánea con la fundación de la propia localidad, de la mano de esos otros tipos de entidades (Gutiérrez, Mayer, Cúparo, 2007).

La génesis asociativa de estos grupos de ciudadanos les permitió seguir replicándose rápidamente y -al cabo de una década- cuadruplicar la cantidad de personas englobadas por el sistema.

Esto les permitió enfrentar en mejores condiciones a los embates políticos y legislativos, además de aumentar el capital social en contra de la presencia de las prestadoras extranjeras, y fue la piedra basal de la acción gremial posterior<sup>10</sup>. Fue un proceso centrípeto que fortaleció a lo que pronto pudo considerarse un movi-

---

ejemplificador el rol gubernamental en contra de esa flamante empresa cooperativa. El Estado provincial le quitó la personería en 1929, dos años después de que comenzara a operar para 1500 usuarios asociados con la mitad de la tarifa que aplicaba la empresa extranjera y tras haber suprimido además los pagos que aquella exigía por consumo mínimo y alquiler de medidor.

<sup>9</sup> La usina eléctrica local ha encontrado campo propicio y fructífero para explotar inicua y merced a una concesión leonina y agravado por la falta de control municipal, clava sus tentáculos de pulpo sediento de ganancias, haciendo un servicio pésimo y con pocos escrúpulos” (Diario El Yunque, Punta Alta. 12 de junio de 1926).

<sup>10</sup> En 1938 se celebró el Primer Congreso Argentino de Cooperativas Eléctricas, al que asistieron 54 delegados en representación de más de 100.000 asociados de cooperativas de Salta, San Juan, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe, Buenos Aires, Chaco, Neuquén, Río Negro y La Pampa, a cuya iniciativa se debe la creación en 1939 de la Federación Argentina de Cooperativas Eléctricas (FACE).

miento económico-social dotado de técnicos, dirigentes y una base ciudadana capaz de sustentar una alternativa factible a los modelos de prestación de servicios preexistentes (privado con objeto lucrativo, básicamente, o estatal).

Paralelamente, comenzó a plantearse una confrontación en términos doctrinarios. Se consideraba que las transnacionales “organizaban su accionar en forma cartelizada, sin competir entre sí, distribuyéndose áreas de influencia de modo tal de imponer sus condiciones casi sin oposición sobre los poblados” (Jaramillo, 1939).

Se trataba, en efecto, no solamente de enfrentar al monopolio de la distribución sino también de la generación de la energía, ya que se había producido “la absorción casi total de las usinas de explotación de los servicios de electricidad en los puntos vitales de la Nación por cinco grupos financieros internacionales, subordinados a las decisiones y a los intereses de las empresas extranjeras que los encabezaban” (1939).

Puede observarse, de este modo, el conflicto entre distintos actores que pretendían el liderazgo del desarrollo, unos penetrando el territorio nacional (y cada localidad *rentable*) desde afuera, otros articulando una lógica endógena desde adentro de él, con el Estado (en los niveles nacional y provincial) como árbitro parcial, favorable a los intereses de los primeros merced a la des-regulación del movimiento de esos capitales, por un lado, y a la imposición de condiciones adversas o incluso de la prohibición de la actividad cooperativa, por otro (Lanciotti, 2007).

La vigencia de las concesiones fue el lábil instrumento que enmarcó la descentralización del sistema eléctrico, dotando de mayor inestabilidad aún a los proyectos de autogestión que iban surgiendo. La provincia de Buenos Aires fue donde la beligerancia cobró mayor intensidad debido a “una política de franca sumisión a los intereses del trust eléctrico y de hostilidad a las usinas argentinas que comenzaban a organizarse” (Del Río, 1940)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> La ley bonaerense 4742, promovida en 1938 por el gobernador Manuel Fresco -a instancias de su ministro de Gobierno, Roberto Noble- prohibió los consorcios entre cooperativas y municipios en todo el territorio provincial y favoreció, así, a los grandes inversores. Esta norma impidió la constitución de nue-



No en todas las jurisdicciones ocurrió de la misma manera<sup>12</sup>.

Esta alianza táctica entre el capital monopolista y los gobiernos conservadores de la época supuso una serie de barreras a las iniciativas vecinales que, no obstante, pujaron por seguir organizándose en distintos puntos del territorio, ya fuera en forma de usinas populares o como cooperativas de servicios, entendiéndose que tenían la ventaja de encontrar sus intereses íntimamente ligados con los de sus comunidad -a diferencia de las empresas extranjeras- en tanto eran “el pueblo mismo cooperativamente organizado” (1940).

Poco a poco empezaron a aparecer expresiones de respaldo en otros ámbitos, que validaban el rol clave que podían jugar las cooperativas en la dinámica social a favor de un desarrollo endógeno.<sup>13</sup>

En los documentos institucionales de la época -dirigidos por la federación a los vecinos impulsores de cooperativas- se dejaba claro que “todos los consumidores asociados (...) son parcial y solidariamente propietarios del servicio, teniendo por tanto iguales derechos y las mismas obligaciones en la sociedad, no importando privilegio alguno el mayor aporte de capital o el mayor consumo” (FACE, 2014)

Respecto de la dirección de la empresa, se subrayaba que “todos los consumidores asociados administran el servicio por intermedio de los representantes que, libre y democráticamente, eligen en asambleas estatutarias para integrar el consejo de administración de su entidad” (FACE, 2014).

---

vas entidades de este tipo y llevó a la disolución de varias de ellas. De hecho, las borró del mapa del Gran Buenos Aires, donde ya no resurgirían.

<sup>12</sup> En Santa Fe, el gobierno demócrata-progresista de Luciano Molinas -hasta que fue intervenido por el gobierno central- convocó a plebiscitos para que la ciudadanía se exprese, con resultados abrumadoramente mayoritarios, a la no renovación de la concesión a los trust extranjeros y su otorgamiento a cooperativas, en Villa Diego y Rufino. En Córdoba, bajo el mandato de Amadeo Sabatini, se sancionó una ley para someter a consulta popular la aprobación de estas concesiones en cada municipio. En Cosquín, 1028 rechazaron la continuidad de la gestión multinacional del servicio eléctrico y sólo uno la apoyó.

<sup>13</sup> El jurista Rafael Bielsa escribió en una columna periodística: “La cooperativa aviva sentimientos de solidaridad social, afirma conceptos de capacidad administrativa de intereses comunes y, sobre todo, beneficia económicamente a las clases populares.” (La Prensa, 12 de marzo de 1940)

La confrontación con los preceptos del desarrollo dependiente del capital externo contó con campañas mediáticas solventadas por los trust, falacias respecto del tratamiento impositivo acorde al *acto cooperativo*<sup>14</sup> y hasta detenciones de dirigentes cooperativistas por “propagar ideas comunistas”<sup>15</sup>.

Mientras la necesidad social lo exigía, se siguieron multiplicando las empresas de usuarios asociados en distintos puntos del país. Al menos hasta que se generalizó la interconexión del tendido eléctrico -en la década de los setenta- la energía se seguía generando, transportando, distribuyendo y consumiendo en áreas locales, muchas veces alejadas de grandes centros urbanos.

Con la llegada del peronismo al gobierno, el Estado asumió un rol más activo en las políticas públicas vinculadas con el sector energético. En el Plan Nacional de Energía (1946) priorizaba la gestión estatal aunque reconocía el papel de las cooperativas como prestadoras en cierto tipo de localidades, por lo cual le otorgó algunas facilidades tales como créditos oficiales a través del Banco Industrial. (La Scaleia, 2006). En 1947, además, la provincia de Buenos Aires dejó atrás la Ley 4742 al reemplazarla por la 5156.

Entretanto, los cambios tecnológicos no significaron un problema para estas experiencias, más bien al contrario. Hubo, de hecho, una segunda etapa de expansión motivada por la falta de inversiones de las compañías extranjeras a la hora de pasar de corriente continua a alterna, los cortes reiterados de suministro y las deficiencias de atención al usuario que éstas tenían.

---

<sup>14</sup> Base esencial de este tipo de empresas, el acto cooperativo fue jurídicamente reconocido con la sanción de la Ley 20.337 (1973), art.4º: “Son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas y sus asociados y por aquéllas entre sí en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales. También lo son, respecto de las cooperativas, los actos jurídicos que con idéntica finalidad realicen con otras personas.” Se lo puede tipificar como un acto sin fin de lucro, solidario y colectivo, a diferencia del acto de comercio, considerado con fin de lucro, competitivo e individual. (Iacovino, 2006)

<sup>15</sup> Fue el caso del presidente de la FACE, Tomás Scaglia, y el ingeniero asesor Martínez Civelli mientras recorrían la provincia de Entre Ríos, en 1939, para dar respuesta a los grupos precooperativos que se estaban formando en la región. (FACE, 2014)

Las cooperativas emergieron una vez más como la herramienta de los consumidores para hacerse cargo de la solución<sup>16</sup> y, con la experiencia de gestión del servicio eléctrico a cuestras, empezaron también a buscar respuestas autónomas a otras necesidades. Esto dio el puntapié para la diversificación -que continúa hasta hoy- de estas cooperativas, -que pasaron de la electricidad a servicios públicos esenciales (agua, telefonía, gas).<sup>17</sup>

En realidad, por ser parte de la propia dinámica social local las cooperativas se transformaron en la caja de resonancia de todas las necesidades que iban surgiendo y -por sí solas o en articulación con otros actores de la sociedad civil o con el Estado en sus diferentes niveles- se abocaron a tratar de resolverlas siguiendo la ecuación genética que subordina el negocio económico a la utilidad social.<sup>18</sup>

Respecto del suministro de electricidad -a medida que las localidades iban quedando conectadas a la red nacional de energía y, varias de ellas, en sistemas de interconexión entre cooperativas- fueron quedando solamente como distribuidoras<sup>19</sup> y pudieron abocarse a ampliar su desempeño económico y social para favorecer el arraigo y el bienestar en las áreas urbanas y, paulatinamente, en el ámbito rural.

El proceso de expansión desde el casco urbano hacia la periferia rural configuró una trayectoria diferencial para el cooperativismo eléctrico argentino respecto del

---

<sup>16</sup> En 1967 - cuatro décadas después de la creación de la primera cooperativa de electricidad- se registraban 742 pero 589 (casi el 80 por ciento) fueron constituidas después de 1947.

<sup>17</sup> En la actualidad, muchas pueden ser consideradas multiservicios, al prestar servicios sanitarios, pavimentación, créditos, suministro de artefactos eléctricos y electrodomésticos, salud, telefonía, sepelios, seguridad, producción, internet, IPTV. (2014).

<sup>18</sup> Un ejemplo es la gestión del transporte interurbano en la Costa Atlántica. Desde mediados de siglo la prestación privada de colectivos era muy deficiente en época invernal, la única vía de comunicación era la playa y las dificultades de circulación eran notables. El reclamo de los vecinos fue in crescendo, pero las empresas que tomaban el servicio lo abandonaban al poco tiempo. Recién en 2004, cuando la Municipalidad le cedió en comodato 14 unidades a las cooperativas de San Clemente, San Bernardo y Mar de Ajó, comenzó a ser cubierto un servicio básico para el desarrollo, por largo tiempo considerado "anti-económico" (Gutiérrez, Mayer, Cúparo, 2007)

<sup>19</sup> En 1967, solamente quedaban 350 como generadoras. (2014).

mismo desarrollo en otras latitudes -por caso, Europa y Estados Unidos- donde la mayoría de estas empresas fueron creadas al finalizar la primera guerra mundial para dotar de servicio a zonas rurales.<sup>20</sup>

Riego, secado, cadena de frío, molienda y aserradero, entre otras instancias de la producción rural, fueron posibilitados por el tendido eléctrico que realizaron las cooperativas<sup>21</sup>, motivadas por el interés de los habitantes de esas áreas y de la mano de los gobiernos locales, mucho más comprometidos en esa empresa que sucesivas administraciones nacionales e incluso provinciales.

Así, durante la década de los 60 comenzó a verificarse un proceso igualmente endógeno y de presión *hacia arriba* respecto de la electrificación rural. De las propias localidades el tema fue llevado a la agenda de las entidades de grado superior (federaciones, confederaciones y asociaciones) y, por otra parte, fueron interpelados los poderes públicos para solventar con recursos una serie de obras que eran incosteables para las cooperativas e incluso para los municipios<sup>22</sup>. Con todo, 135 cooperativas habían extendido para 1967 un total de 4.459 kilómetros de líneas y llevado el servicio a casi 12 mil usuarios rurales. Mientras tanto, las firmas privadas con fines lucrativos, concentradas en los grandes centros urbanos, no habían planificado “ni medio metro de línea rural” (FACE, 2014).

Colonia Caroya (Córdoba), Eldorado (Misiones), Colonia Alvear, Rivadavia y Tunuyán (Mendoza) fueron pioneras en este desarrollo, que incluyó al cabo de una

---

<sup>20</sup> No eran sino los propios productores agropecuarios quienes -motu proprio y respaldados por planes públicos nacionales como fue la política de electrificación de Franklin D. Roosevelt en Estados Unidos- podían emprender la construcción del tendido y la bajada del servicio a sus campos.(Solveira, 2011)

<sup>21</sup> Algunas regiones, como la cuyana, fueron transformadas en términos productivos gracias a la electrificación rural, que posibilitó la instalación de bombas a motor y el consecuente aprovechamiento de las aguas subterráneas para el riego, multiplicando el área cultivable. “En Mendoza las cooperativas rurales propiciaron el alumbramiento de aguas subterráneas (...) Se pudo desarrollar económicamente la provincia. Zonas que antes eran desiertos son hoy verdaderos vergeles con viñas, frutales y olivos” (Entrevista al ex gobernador Bonifacio Cejuela, 2009 - FACE, 2014)

<sup>22</sup> El tema tomó relevancia continental en el Primer Seminario Latinoamericano de Electrificación Rural, organizado por la CEPAL en 1964, del que participaron las cooperativas. Allí se planteó a la electrificación rural como un “imperativo del desarrollo socio-económico”.

primera etapa a unas ocho millones de hectáreas, en el marco del Plan Nacional de Electrificación Rural lanzado en 1970. Esta política pública, sin embargo, no vislumbró facilidades inmediatas para las cooperativas, que al mismo tiempo que señalaban en la electrificación rural “un genuino programa de desarrollo” (FACE, 2014) reclamaban estímulos similares a los de los planes de la radicación industrial, tales como créditos blandos, exenciones impositivas y desgravaciones.

Nuevamente, el marco político-institucional fue insuficiente para empujar estas iniciativas. Ante esas dificultades, el esquema adoptado por las cooperativas para concretar los proyectos de electrificación rural fue, en líneas generales, el siguiente: el aporte lo hacían los propios propietarios del campo, una parte por el medidor, otra parte por la superficie del terreno y otra parte por la distancia, con el compromiso de que si entraba un consumidor nuevo tenía que aportar lo que hubiese correspondido en el momento de la obra.

“La cooperación eléctrica está contribuyendo eficazmente al desarrollo económico argentino demostrando que la ayuda mutua, la solidaridad social y la eliminación del lucro que las inspiran son fuerzas morales capaces de crear un mundo nuevo en la paz, el trabajo y la libertad”. (May Zuviría, en la conferencia Nacional de Cooperativas sobre Electrificación Rural, septiembre 1967)

“El movimiento -a través del cual reciben servicio eléctrico 3.000.000 de personas- se ha anticipado al propio Estado en la lucha de liberación nacional contra las grandes empresas del monopolio que explotaban el servicio eléctrico en nuestro país, anticipándose también en la tarea de llevar a todas las poblaciones, aun las más pequeñas y alejadas, el aporte civilizador de la energía eléctrica.” (Nota al ministro de Economía, José Ber Gelbard, presentada al cierre del Segundo Congreso Nacional de FACE. Buenos Aires, 1973)

“La electrificación rural está marcando el camino para emerger del subdesarrollo, este anacrónico subdesarrollo que no es casual sino generado por las fuerzas de la dependencia, que con distinto rótulo siguen explotando a nuestras naciones” (Elvio Bertorello, presidente de FACE, al cierre de la X Conferencia Latinoamericana de Electrificación Rural, Buenos Aires. Noviembre de 1984)

En 1984, las cooperativas eran la herramienta de abastecimiento energético en alrededor de 900 localidades, entre las que había algunas de 100 habitantes y otras de 100.000. A partir de entonces, tomaron también protagonismo en el proceso de gasificación del país, al amparo de la resolución 441/85 de la Secretaría de Energía. El derrotero del servicio agua potable encontró, también, a las cooperativas como el instrumento más apropiado para tender las redes en las pequeñas y medianas comunidades, con el esfuerzo de los propios vecinos como vector principal de ese desarrollo<sup>23</sup>.

Entrados los años ochenta, no obstante -y a pesar del aliento del presidente, Raúl Alfonsín, para que adentraran en los servicios comunicacionales- la trama política, jurídica y legislativa volvió a mostrar sus obstáculos al desarrollo en manos de las cooperativas. Aun recuperada la democracia, los ciudadanos que emprendieron la gestión de servicios de comunicación en forma asociativa se encontraron imposibilitados de poseer licencias de radiodifusión, por lo cual el cooperativismo se volvió un actor social e institucional clave en la pelea por la democratización en años posteriores.

Mientras tanto, tal como habían experimentado en materia de energía, estas entidades avanzaron con formatos jurídicos alternativos -como sociedades anónimas controladas por la propia cooperativa- para empezar a brindar TV por cable, por ejemplo, en muchas ciudades del interior donde no obstante la competencia desleal de Cablevisión amenazó con derrumbar esas iniciativas, en la década de los noventa<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> En 1964, con la creación del Servicio Nacional de Agua Potable (SNAP), el Estado se hizo cargo integralmente del servicio pero en la década de los ochenta inició un proceso de descentralización, que devolvería la responsabilidad a provincias y municipios.

<sup>24</sup> Rodríguez Villafañe señaló durante su exposición ante la Corte Suprema como *amicus curiae*, en representación de Cooperar en la causa por la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: "En Tres Arroyos, la cooperativa recientemente accedió a la licencia de televisión por cable y antes se cobraba por Cablevisión un abono y automáticamente cuando la cooperativa comenzó a prestarlo se bajaron a precios que antes nunca se habían ofrecido. Y esto lo pueden hacer porque también pueden hacer subsidios cruzados cuando tienen un exceso de licencias. El tener excesos de licencias les permite luego hacer subsidios cruzados para eliminar la competencia que dicen que hay que preservar. Tampoco respetan la Ley. En este momento la Cooperativa Popular Eléctrica de Santa Rosa, La Pampa, está su-

El arraigo de las cooperativas en sus comunidades y la dinámica económica regional virtuosa en torno de las comunicaciones (producción de contenidos locales, avisadores locales, consumo local) permitieron sobrellevar dos décadas y media de un marco regulatorio adverso y un mercado abierto a la competencia monopólica<sup>25</sup>. Recién en 2009, con la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, hubo un reconocimiento adecuado a la actividad de las cooperativas de servicios en este campo. Tanto en éste, como en el de la salud y la telefonía tiempo atrás, estas empresas se nuclearon en instituciones de segundo y tercer grados<sup>26</sup>.

En ese tiempo, además, la ola privatizadora impulsada desde el gobierno nacional puso en tensión la raíz más profunda de la gestión de los servicios. Si el Estado no iba a hacerse cargo, las cooperativas ya tenían probada trayectoria municipal, pero la apertura hacia grandes capitales extranjeros puso nuevamente en puja

---

friendo que Cablevisión sin tener autorización, sin haber logrado poder tener la posibilidad de prestar televisión por cable se ha subido a sus postes y ha puesto su sistema de fibra óptica sin tener autorización.”

<sup>25</sup> Respecto de ese carácter de la competencia mercantil, las cooperativas lidian desde su origen tanto con la penetración de los monopolios del gran capital favorecidos por políticas des-regulatorias como -en el plano retórico- con la acusación de ser ellas las que lo detentan, de parte de los agentes de ese otro sujeto económico. Al respecto, el presidente de Fecotel, Rafael Sánchez, expresó: “Considerar a las cooperativas como monopólicas es una aberración jurídica porque sabemos todos que están integradas por socios los cuales son dueños de las cooperativas. De tal manera que no puede haber nunca un monopolio por cuanto los excedentes que se generan en la cooperativa son repartidos entre los socios y, sino, van a capitalizar mayores tecnologías o también destinados a la capacitación tecnológica, del personal, ayuda educativa. En una palabra, no hay captación de capital hacia un solo prestador. Es por eso que no puede considerarse bajo ningún punto de vista a las cooperativas como monopolios. Los integrantes de cada cooperativa son los propios dueños y por lo tanto a ellos se les presta el servicio.”

<sup>26</sup> Colsecor integra a cooperativas de servicios que brindan TV por cable (ahora también desarrollan internet, IPTV y otros productos ligados a las TIC); la Federación de Entidades Solidarias de Salud (Faess) está conformada por cooperativas de servicios que ofrecen el PMO en sus localidades; la Federación de Cooperativas Telefónicas (Fecotel) y la de Cooperativas de Servicio Telefónica de la Región Sur (Fecosur), a aquellas que dan telefonía -fija y móvil- e internet. La Cooperativa Argentina de Provisión de Gas Licuado (Cadegas) envasa en garrafas que se ofrecen a precio más accesible en las localidades. Fedetur son mutuales y cooperativas integradas para articular destinos que promuevan el turismo receptivo y conseguir mejores precios para el emisor. Todas forman parte de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar).

ambos modelos<sup>27</sup>. La ley 24.065, promulgada en enero de 1992, estableció el Régimen Eléctrico del modelo neoliberal sin contemplar (más aún, sin mencionar) a las cooperativas, que para entonces eran responsables de abastecer a 1.400.000 usuarios (14,5% del total pero el 96,5% de los que habitaban áreas rurales).

Durante el período de las privatizaciones las cooperativas debieron adecuarse a una competitividad mercantil lejana a su propósito y extraña a su naturaleza, pero buscaron mantener las fuentes de trabajo que, en líneas generales, iban siendo aniquiladas merced a la entrada de las firmas extranjeras en las áreas metropolitanas. Así, mientras la plantilla del sindicato de Luz y Fuerza descendía de 80 mil a 35 mil, en aquellas entidades no había expulsión de trabajadores (FACE, 2014).

“Nosotros no queremos despedir gente, los trabajadores de las cooperativas son vecinos y amigos con los que nos encontramos en cada esquina de nuestros pueblos.” (José María Villanueva, síndico de FACE. XI Congreso Nacional de FACE. Villa Gesell, 2001).

“Hablamos de desarrollo nacional, no de cualquier desarrollo. Porque nuestras cooperativas son garantía de economía argentina. Las entidades solidarias no se venden ni especulan en los mercados internacionales; no dependen de la decisión trasnochada de un inversor extranjero que se basa en lejanos intereses para determinar el destino de una empresa; no despiden empleados como variable de ajuste en tiempos difíciles.” (Marcelo Gallo, presidente de FACE. XIV Congreso Nacional de la Federación. Villa Carlos Paz, 2009)

Durante la crisis que estalló en 2001 y en los primeros años de la posconvertibilidad, contuvieron a las personas empleadas, resguardaron los recursos de los asociados y mantuvieron la calidad de atención y servicio (FACE, 2014). En la etapa posterior, buscaron recobrar el impulso necesario para salir del asedio de la década

---

<sup>27</sup> En el VII Congreso Nacional de FACE (Villa del Dique, 1991), una de las conclusiones fue reclamar que, frente a la privatización de Gas del Estado, “se entreguen las redes de distribución a las provincias y luego éstas prioricen a las cooperativas en la incorporación del fraccionamiento de gas licuado, consolidando la participación de las mismas en el ámbito nacional”.



anterior, ahora al abrigo de un Estado que se proponía recuperar el terreno perdido en la economía nacional.

“Superados, por suerte, los tiempos en que el cooperativismo era una suerte de presencia molesta en el marco de un modelo económico que privilegiaba la especulación, el afán desmedido de lucro y el individualismo, estamos convencidos de que la economía social, el asociativismo, la organización cooperativa de distintos emprendimientos económicos, no pueden ser vistos de otra manera que como aliados de un modelo de inclusión social y justa distribución de la riqueza.” (Marcelo Gallo, presidente de FACE. XV Congreso Nacional de la Federación. Posadas, 2015)

### **Multiservicios: nuevo desafíos**

En la actualidad, los principales desafíos pasan por ser protagonistas en la democratización del acceso a internet de alta velocidad, llevando la conectividad a aquellos lugares alejados de los centros urbanos, y por encarar de forma efectiva y responsable la generación (distribuida, como en el origen, en cada una de las localidades) de energías renovables.

El último cambio del gobierno en el Estado nacional -y en los niveles provincial y municipal, en muchos casos- supone un marco general adverso, nuevamente, para el desarrollo general de las cooperativas. Si bien el descongelamiento tarifario las sacó de la asfixia financiera en que se encontraban durante la etapa anterior (entre otras causas, porque la normativa sigue sin contemplar que los propios usuarios-dueños de la empresa se determinen el precio que pagan por el servicio), el impacto social del *tarifazo* en las comunidades balanceaba en 2016 negativamente la ecuación.

A este respecto, vale señalar que el camino recorrido por la dirigencia del cooperativismo de servicios públicos no estuvo exento de rupturas, disociaciones y nuevas agremiaciones que llevaron a que existan hoy representaciones superpues-

tas<sup>28</sup>, escasa capacidad de incidencia ante los poderes públicos y -en algunos casos- distanciamiento entre la estructura gerencial de las empresas y los asociados<sup>29</sup>.

Estas dificultades probablemente responden -en buena parte- al carácter abierto de esta estructura empresarial, lo cual conlleva la inmediata institucionalización de los conflictos endógenos y exógenos<sup>30</sup>, viabiliza democráticamente las disputas de poder intestinas y gesta subdivisiones orgánicas lo cual, en su conjunto, amenaza con cierta inestabilidad la gestión de estas entidades.

Entretanto, desde la incursión de los pioneros (profesionales, técnicos y nuevos líderes comunitarios surgidos al calor de los primeros procesos de organización), la gobernanza de las cooperativas ha ido recayendo cada vez más en cuadros gerenciales responsables de la gestión y representación cotidiana de la empresa en tanto prestadora de servicios. El excesivo poder de decisión concentrado en esa figura pudo desequilibrar en más de un caso la dirección general de la institución. Los esfuerzos de los consejos de administración por mantener dinámicos los flujos que expresan la voluntad de la masa societaria (a través de cuerpos e instancias orgánicas como comisiones, delegaciones territoriales y asambleas, además de proyectos de interés comunitario) permiten, en todo caso, anclar la dinámica organi-

---

<sup>28</sup> En la provincia de Buenos Aires hay cinco federaciones. Son, a su vez y al igual que las de otras provincias, desprendimientos regionales de FACE. Esas entidades, además de formar parte de la Confederación Cooperar, crearon en enero de 2008 la una confederación específica de la rama eléctrica (Conaice).

<sup>29</sup> La abrupta actualización tarifaria impulsada desde el Ministerio de Energía de la Nación en enero de 2016 generó fuertes reacciones sociales en muchas localidades, que apuntaron hacia las autoridades municipales y hacia las cooperativas, cuyas autoridades quedaron atezadas entre la falta de fidelidad de los vecinos con la empresa y la incapacidad de decidir sobre los precios que impone el marco nacional. Pueblada contra la Cooperativa de La Paz por el tarifazo eléctrico (<http://www.titular.com.ar/provincial/pueblada-en-pergamino-por-el-tarifazo-el%C3%A9ctrico>) Pueblada en Sebastián Elcano contra el tarifazo (<http://revistaecosdelnorte1.bligoo.com.ar/pueblada-en-sebastian-elcano-contra-el-tarifazo#.WA6oDPnhDIU>)

<sup>30</sup> Convocarían a una pueblada para pedir Asamblea de la Cosega (<http://www.laarena.com.ar/la-provincia-convocarían-a-una-pueblada-para-pedir-asamblea-de-la-cosega-34688-114.html>) Oficializaron las dos listas para las elecciones de CALF [http://www.rionegro.com.ar/portada/oficializaron-las-dos-listas-para-las-eleccio-FQRN\\_5446948](http://www.rionegro.com.ar/portada/oficializaron-las-dos-listas-para-las-eleccio-FQRN_5446948)

zacional en la *affectio societatis*<sup>31</sup> o -en términos de la ciencia empresarial moderna- asegurar la fidelidad de los usuarios asociados.

“Al equilibrio adecuado lo defino como dos pirámides unidas por el vértice. Arriba, la pirámide normal empresaria pero al revés, porque la parte de arriba de todo es la base, es la asamblea de asociados, luego el consejo, la comisión o mesa directiva (formada por los cargos más importantes del Consejo) y el presidente. Donde arranca la de abajo, iría el gerente, las jefaturas diarias, el personal a su cargo y debajo de todo las mismas personas que están arriba, que son los usuarios, asociados y dueños de la empresa. Si lo hacés en un papel, lo unís y las dos bases son exactamente lo mismo. El tema es que las pirámides no se trasvasen, el punto de unión tiene que ser exacto, que lo social no pase a lo económico y lo económico no pase a lo social. La responsabilidad es del presidente del consejo y del gerente, sobre todo hacia los asociados.” (Mario Vitale, gerente de Fedecoba, entrevista)

A las deficiencias propias de las cooperativas para re-validar(se) como plataforma de integración social con proyección desde la escala local hacia marcos de actuación incluso más amplios, han de sumarse las consecuencias directas e indirectas de las transformaciones que la globalización han tenido precisamente en esa escala, donde las prácticas comunitarias que otrora convergían en la asociación de intereses con formas de autoorganización en el marco del espacio público, hoy han sido moldeadas por cambios científico-tecnológicos alimentados por un patrón individualista propio de la razón neoliberal, que penetró desde el centro a la periferia -desde la megalópolis al pequeño terruño (Beck, 2000).

En términos socioeconómicos, cabe preguntarse qué rol juega hoy este tipo de organización en una dinámica socioterritorial cargada de tensiones por la dialéctica globalización-desarrollo local y, particularmente, por la hegemonía del capital financiero global con capacidad de penetrar capilarmente los espacios nacionales sin barreras estatales que se lo impidan y convertir, así, a esos factores dialécticos

---

<sup>31</sup> En la doctrina del Derecho, es la predisposición de los integrantes de una sociedad a actuar en forma coordinada para obtener el fin perseguido con la constitución de la misma, postergando los intereses personales en aras del beneficio común.

en dos eslabones de una cadena uniforme mediante la cual la globalización capital-financiera penetra profundamente los territorios.

Es posible que con la intensificación de ciertos rasgos característicos de la era de la información (Castells, 1996), estos tiempos resulten de mayor complejidad para las estructuras que posibilitan la canalización efectiva de las voluntades civiles en la escala local y que, como en el caso de las cooperativas, permiten el acceso democrático a la gestión de muchos elementos de la construcción social de la propia ciudadanía así como de la producción del espacio urbano y rural que la sostiene (Ramírez Kuri, 2003).

Posiblemente, la subjetividad de las comunidades que otrora motorizó una acción colectiva de carácter asociativo para abastecerse de un insumo tan básico para el desarrollo como la energía eléctrica, hoy esté más vinculada a factores culturales ligados directamente –por las tecnologías de la información y la comunicación- a marcos de referencia propios de la nueva era global.

## Conclusiones

Pasaron nueve décadas desde aquel hito fundador en Punta Alta, en 1926. Hoy el modelo está presente en más de mil localidades (Guarco, 2013). Sobre base -principalmente- del capital aportado por los usuarios asociados y a la reinversión de los excedentes de las actividades desarrolladas, se convirtieron en empresas multiservicios, que dieron respuesta a diversas necesidades de las comunidades que las constituyen.

Acerca de la relación entre estas experiencias y el paradigma del buen vivir, en la Argentina no existe marco específico para este modelo, como lo hay al menos en el nivel constitucional en Ecuador. En el nivel local, el Consenso de Sunchales (2006) marcó ciertos lineamientos acerca de lo que denominó Sistema Federal de Economía Solidaria y la definió como fundada sobre la cooperación, la ayuda mutua y la promoción social distributiva, complementaria de la economía pública para cumplir “el papel ordenador y propulsor del desarrollo económico y social colectivo”.

Finalmente, ampliando el foco a la problemática del desarrollo nacional, en la historiografía económica argentina Ferrer sintetizó la necesidad de crear densidad nacional, definida como un conjunto de condiciones que permiten la gestión de los 'saberes' necesarios para poner en marcha procesos de acumulación que, estando vinculados con el exterior, no pierden su comando interno (Rougier, 2016).

Tomando otro concepto de ese autor podemos preguntarnos: *¿Vivir con lo nuestro* significa centrar sobre el Estado el manejo de los recursos y, sobre todo, limitar a su estructura la capacidad de distribuirlos? Es claro que, frustrados -al menos en nuestro país- sucesivos intentos de construir desde el Estado una burguesía nacional que acompañe un proyecto endógeno, deben visualizarse otras fuerzas, que puedan encarnarlo no sólo respecto del capital externo sino del propio aparato estatal, para llevar con dinámica propia la producción, circulación y distribución de recursos con miras al desarrollo equitativo de cada comunidad y, en el agregado, de la comunidad nacional.

Esto es visible en la escala local si entendemos a esta dimensión relativa como la que enmarca una dinámica socioterritorial ligada con comunidades pequeñas o medianas. Sería interesante explorar la dinámica de las cooperativas de este tipo en grandes urbes y, en todo caso, proyectar las virtudes de una estrategia de desarrollo montada sobre este sujeto empresarial que sea funcional en la escala nacional.

## Bibliografía

- Beck, U. (2000) *Libertad o capitalismo. Conversaciones con Johannes Willms*. Barcelona, España: Paidós.
- Calcagno, E. (2016) *Naturaleza de los estilos de desarrollo*. En Estilos de Desarrollo y Buen Vivir. Buenos Aires, Argentina: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Castells, M. (1996) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Ciudad de México, México: Siglo XXI.
- Del Río, J. (1940) *Cooperativas de electricidad y usinas populares*. Buenos Aires, Argentina.

- Duchrow, U. y Hinkelammert, F. (2008) *Un mundo diferente es posible La reconstrucción del régimen de propiedad desde abajo, en la perspectiva de la vida y del bien común*. En Coraggio, J. L. (Organizador). *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Editorial UNGS.
- Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad y Otros Servicios Públicos (2014). *Huellas de una historia. FACE 1939-2014*. Buenos Aires, Argentina: Intercoop Editora Cooperativa.
- Fundación Dag Hammarskjöld (1975). *Qué hacer: Otro Desarrollo*. En Development Dialogues, núm. 1/2, Suecia.
- Grondona, A. (comp) (2016) *Estilos de desarrollo y buen vivir*. Buenos Aires, Argentina: Centro Cultural de la Cooperación.
- Guarco, A. (2013) *El cooperativismo argentino. Una esperanzadora mirada al futuro*. Buenos Aires, Argentina: Intercoop Editora Cooperativa.
- Guillén, M. (2000). *Diversity in Globalization. Organizational Change in Argentina, South Korea and Spain*. School of Social Science, Paper 6.
- Gutiérrez, R., Mayer, M. y Cúparo, E. (2007) *Alquimistas de Luz. Cooperativa Limitada de Luz y Fuerza Eléctrica de Mar de Ajó (1947-2007)*. Mar de Ajó, Argentina: Clyfema.
- Iacovino, H. (2006). *El acto cooperativo a treinta años de vigencia en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Belgrano, Área de Estudios en Cooperativismo y Mutualismo.
- Jaramillo, B. (2005 re-ed.) *Las cooperativas eléctricas*. Buenos Aires, Argentina: Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.
- La Scaleia, L. (2006) *Estado peronista y cooperativismo eléctrico: El caso de la Cooperativa Eléctrica de Las Flores entre 1946 y 1951*. En *Mundo Agrario*, vol.6, N°12. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Centro de Estudios Rurales.
- Lanciotti, N. (2007) *Inversión extranjera y marcos regulatorios. Las empresas de electricidad en Argentina, 1890-1956*. En V Coloquio Anual de Historia de Empresas de Universidad de San Andrés.
- Latouche, S. (1991), *La planète des naufragés. Essai sur l'après-développement*. París, Francia: La Découverte.

- Madoery, O. (2001) *El valor de la Política de Desarrollo Local*. en A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.): *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Madoery, O. (2007) *Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Buenos Aires, Argentina: UNSAMedita.
- Manzanal, M. (2004) *Instituciones, territorio y gestión del desarrollo local rural (teoría y praxis desde la realidad del Norte argentino)*. En *VIII Seminario Internacional da Rede Ibero-Americana de Investigadores sobre Globalização e Território*. Río de Janeiro, Brasil.
- . (2014) *Desarrollo: perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio*. En **Realidad Económica 283**, Enero-Abril 2014, pp 17-48. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: IADE.
- Pinto, A. (1976). *Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina*. Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, primer semestre, pp 97-128.
- Plotinsky, D. (2012) *Introducción a la historia del cooperativismo argentino*. Archivo Histórico del Cooperativismo de Crédito.
- Putnam, R. (1993). *La Tradizione Cívica nelle Regioni Italiane*. Milano, Italia: Oscar Saggi Mondadori.
- Ramírez, R. (2012). *La vida (buena) como riqueza de los pueblos. Hacia una socioecología política del tiempo*. Quito, Ecuador: IaeN.
- Ramírez Kuri, P (2003) *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*. Flacso.
- Roig, A. (2008). *El desarrollo como conflicto institucionalizado*. Buenos Aires, Argentina, **Realidad Económica 237**, pp 80-92. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: IADE.
- 126 Rougier, Marcelo (2016). *Aldo Ferrer y la obstinación por el desarrollo*. En H-Industria, Año 10, Nro. 18.
- Solveira, B (2011). *Estado, cooperativismo eléctrico y electrificación rural. La experiencia cordobesa entre 1930 y 1980*. En *V jornadas uruguayas de Historia Económica*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Vázquez Barquero, A. (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona, España: Antoni Bosch.



 **realidad  
económica**

Nº 318 • AÑO 47

16 de agosto al 30 de septiembre de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 127 a 152

---

ANÁLISIS

## **Evolución del sector bovino argentino (2003-2015)**

Mayra Ferro\*

---

\* Licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Cátedra Carácter Social de los Procesos Económicos, Santiago del Estero 1029, (C1075AAU) C.A.B.A. Argentina. ferro.mflores@gmail.com

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: marzo de 2018

ACEPTACIÓN: julio de 2018





## Resumen

Durante la década de los noventa la desregulación financiera ha permitido que el capital transnacional pueda ingresar como capital aplicado a la producción o como capital financiero, lo que resultó en el aumento de la concentración y extranjerización principalmente de la producción de granos, pero también de otras fases de las cadenas productivas entre ellas la ganadería. A su vez, el incremento de los precios internacionales y la consolidación del uso de las nuevas tecnologías durante los últimos años de la Convertibilidad, permitieron una significativa expansión de la superficie agrícola cultivada, como consecuencia de la caída en la rentabilidad relativa de la producción ganadera respecto tanto de la agricultura como de las diferentes alternativas financieras. Por lo tanto, el presente trabajo busca responder al interrogante ¿Cómo fue la evolución del sector bovino durante la etapa de la pos-convertibilidad?

**Palabras clave:** Sector bovino – Stock bovino – Ganadería – Exportaciones

## Abstract

### Development of the Argentine Beef Sector (2003 - 2015)

The financial deregulation that occurred during the 1990's allowed transnational capital to enter as capital applied to production and as financial capital, which resulted in the concentration and passage to foreign hands of grain production and livestock production. The increase in international prices and the use of new technologies allowed for a significant expansion of the cultivated area, as a result of the relative fall in real income of livestock production compared with traditional farming and the different financial alternatives. This study attempts to answer the question of how has the beef sector evolved during post-convertibility.

**Keywords:** Beef sector – Beef inventory – Livestock – Livestock exports

## Antecedentes

**E**n relación con el objetivo de la investigación que busca conocer el desarrollo del sector bovino de la actividad ganadera argentina durante la posconvertibilidad, es importante mencionar en primer lugar, el aporte de Roberto Bisang (2008) “El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer?” que a partir del análisis de los cambios experimentados en el agro argentino durante los últimos quince años, busca comprender hacia dónde puede avanzar el derrotero futuro del sector que aparece actualmente como el más dinámico en el país.

En segundo lugar, Bisang, R; Robert, S. y Santangelo, F. en “Estructura de la oferta de carnes bovinas en la Argentina. Actualidad y evolución reciente” (2008), analizan los cambios ocurridos en la industria frigorífica local y las modificaciones que en simultáneo se dieron en el nivel internacional, para determinar el peso relativo que tienen cada uno de los nuevos perfiles (grupos empresarios nacionales, capitales multinacionales) en la oferta interna y algunas de las razones que llevaron al ingreso reciente de capitales externos.

En tercer lugar hay que destacar el aporte de Basualdo y Arceo (2006) en “Evolución y situación actual del ciclo ganadero en la Argentina”, quienes analizan la evolución del mercado de ganado vacuno en el período iniciado con la devaluación de la moneda a comienzos de 2002. Este es uno de los trabajos más influyentes de la presente investigación porque realiza una revisión del nivel de concentración de la propiedad rural y del ciclo ganadero de las últimas décadas. “Elementos que resulta imprescindible tener en cuenta para aprehender la situación actual debido a las profundas alteraciones que se despliegan desde mediados de la década de 1970 en adelante”.

Finalmente, Santarcángelo y Fal (2009) en “Producción y rentabilidad en la ganadería argentina. 1980-2006”, analizan la producción y rentabilidad de la ganadería argentina. La importancia de este trabajo reside en que intenta dilucidar si

los vaivenes de la actividad se encuentran atados a la evolución de la economía en su conjunto, y del sector agropecuario en particular; o si por lo contrario, se trata de un sector cuya senda ha logrado independizarse del resto de las actividades.

### **Estrategia metodológica**

El objetivo general del presente estudio, consiste en analizar el desarrollo del sector bovino en la actividad ganadera argentina en la posconvertibilidad, se trata de un diseño de tipo descriptivo y exploratorio con tratamiento de documentación bibliográfica y fuentes estadísticas. En primer lugar para conocer la evolución del *stock* del ganado vacuno se utilizará la serie histórica de existencias bovinas por categoría y departamento 2008 - 2016 y se completará el periodo con datos provenientes de los organismos SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) y la Subsecretaría de Ganadería perteneciente al Ministerio de Agroindustria.

En segundo lugar para identificar las principales zonas ganaderas y sus desplazamientos en función de los otros usos de la tierra se utilizarán datos provenientes de los censos nacionales agropecuarios 2002 y 2008 realizados por INDEC.

En tercer lugar se identificarán los principales mercados externos de la producción bovina argentina a través de los informes y estadísticas provistos por SENASA.

Finalmente para analizar la evolución del consumo interno de carne y la vinculación entre la evolución de los precios internos y el *stock* bovino se utilizarán los datos provenientes del informe de indicadores anuales del sector bovino, 1990-2016 del Ministerio de Agroindustria de la Nación.

### **Estructura productiva del sector bovino**

El complejo de la carne bovina posee ciertos rasgos que lo hacen diferente del resto de los sectores dentro de la actividad ganadera, además de ser una actividad de ciclo largo, en comparación con otras que se desarrollan con el uso de la tierra

la recuperación de la inversión inicial es mucho mayor. Esto explica el mantenimiento de la distribución de cabezas dentro de la actividad ganadera argentina.

A fines de 2003, con la recuperación del país, la actividad ganadera comienza a normalizarse luego de la crisis de 2001 y los cambios macroeconómicos durante 2002, que habían traído aparejados la caída del consumo interno, rupturas dentro de la industria, y la quiebra o concurso preventivo de varias empresas frigoríficas. Además, los autores Bisang y Santangelo (2008), sostienen que el contexto externo también estuvo sujeto a cambios; la reconfiguración del mercado mundial creó *“oportunidades inéditas para los oferentes de carnes”*.

Este conjunto de factores internos y externos trajo aparejado un nuevo perfil productivo que influyó sobre la articulación entre la actividad primaria y la actividad comercial. Uno de los principales cambios consistió en la integración productiva de los frigoríficos; tradicionalmente el complejo de la carne bovina *“se trataba de unidades industriales integradas, donde la eficiencia final iba de la mano de la gran escala y la coordinación de los procesos”*. La actividad iniciaba en la cría que se extendía desde el proceso reproductivo hasta los primeros 6-9 meses de edad del animal, continuaba con la recría e internada del ganado que podía ser a campo: alimentación proporcionada por el productor agropecuario, siendo el pastizal natural la principal alimentación (aunque los productores más desarrollados podían poseer pasturas cultivadas) o en *feedlots*; en los cuales los productores realizan el engorde de los animales en confinamiento suministrándoles una dieta alimenticia balanceada. Finalmente la faena del animal se hacía en distintas plantas y tenía como resultado la obtención de dos medias reses de carne, cortes despostados y un conjunto de subproductos (cuero, sangre, grasas, menudencias y vísceras), que pasaban a la etapa de enfriado y luego cada uno iniciaba una ruta productiva particular: exportación o mercado interno, generalmente existían empresas con compradores propios que adquirirían la hacienda.

En la actualidad este modelo fue dando paso a otro donde la actividad frigorífica pasó a ser esencialmente prestadora de servicios para quienes compran la hacienda y la faenan en plantas de terceros (los frigoríficos), y luego venden medias reses a carnicerías, abastecedores o realizan exportaciones de determinados cortes. Este

esquema explica entre el 60 y 70% de la faena y refiere a la denominada industria frigorífica que cumple la función específica de brindar servicios a matarifes y abastecedores, haciendo depender su giro económico y financiero del negocio de los subproductos (grasa, sebo, cueros y otros) más que del de la propia carne (Bisang y Santangelo (2008), Bisang et al, 2007; Ministerio de Asuntos Agrarios, 2007).

Este cambio en la actividad, se dio en conjunto con algunas modificaciones en la propiedad de las capacidades de faena; en este sentido, fueron conformándose nuevos grupos empresarios que controlan varias firmas a partir de capitales que provienen del negocio de la explotación de subproductos o actividades de servicios: matarifes y abastecedores (Bisang y Santangelo, 2008).

Según los autores citados, otros cambios observables son los crecientes casos de frigoríficos que cuentan con sus propios sistemas de engorde a corral, supermercados que operan como matarifes y abastecedores, y productores que controlan sus propias exportaciones de carnes. También es importante mencionar las modificaciones recientes en la propiedad del capital,

“a partir del ingreso al mercado local de inversiones externas destinadas a la adquisición de empresas de capital nacional ubicadas entre las de mejores estándares técnicos y con marcada presencia en los mercados internacionales -especialmente en cortes productos de alto valor” (Bisang y Santangelo, 2008).

A partir de este nuevo perfil de frigoríficos integrados, prestadores de servicios, grupos empresarios, frigoríficos cooperativos versus empresas individuales; empresas de capital externo (corporaciones multinacionales) con fuerte orientación exportadora, frente a firmas locales dedicadas al mercado interno, se generaron diferentes configuraciones del negocio de la carne dependiendo de la posición específica, la escala y la capacidad de cada agente dentro de la trama, las cuales repercuten sobre la forma de funcionamiento del conjunto y del reparto de las rentas generadas por la actividad y en el peso relativo que tienen cada uno de los nuevos perfiles en la oferta interna.

## Stock bovino

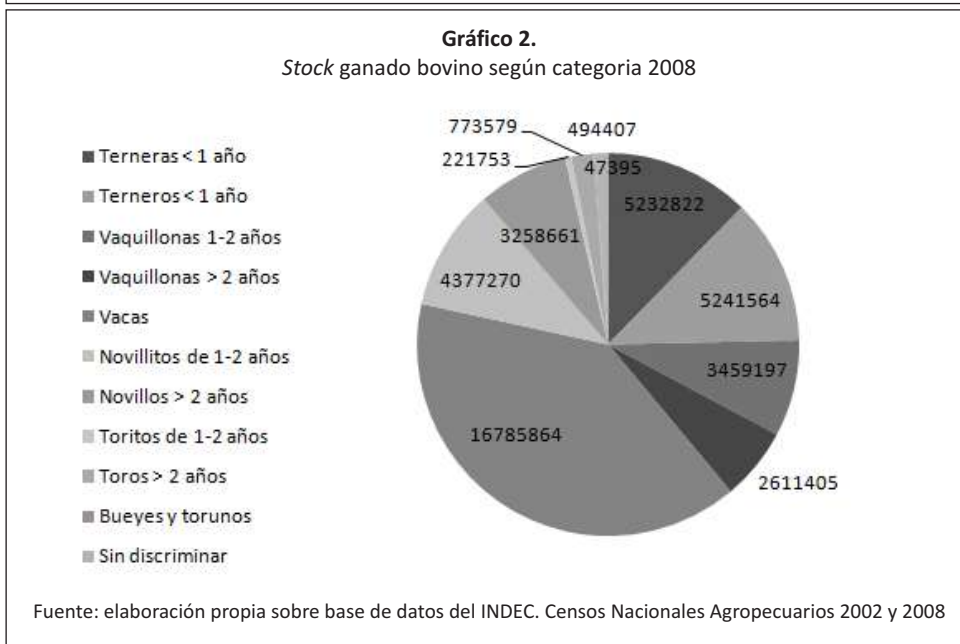
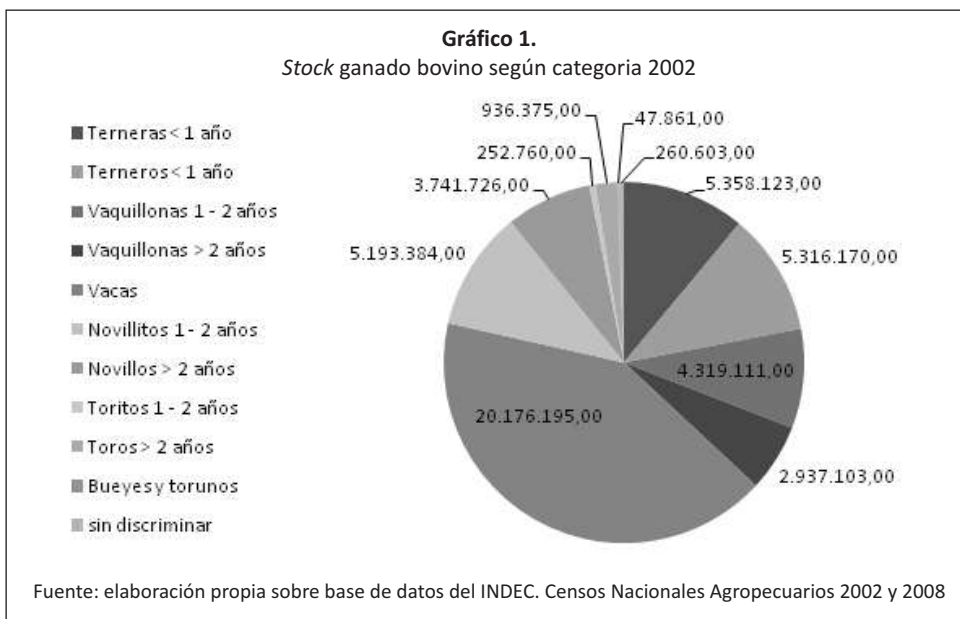
Según el Ministerio de Economía y finanzas de la Nación, durante la década de los noventa el *stock* de ganado bovino se mantuvo estancado en alrededor de 50 millones de cabezas.

En el año 2003 el *stock* bovino era superior a las 55 millones de cabezas y aumentó hasta alcanzar en 2007 un volumen superior a las 58 millones de cabezas aumentando más del 5%. Al año siguiente comenzó a disminuir hasta alcanzar en 2011 las 48 millones de cabezas, disminuyendo casi un 18%. Finalmente, entre 2012 y 2015 se revierte la tendencia pero el stock sólo logró crecer un 8%, con más de 51 millones de cabezas, no superando la caída producida entre 2007 y fines de 2011.

**Cuadro 1.**  
Redistribución regional de stock vacuno en miles de cabezas (2003-2015)

Año	Pampeana	Pamp. %	NEA	NEA %	NOA	NOA %	Semiárida	SA %	Patagónica	Pat. %	Total
2003	29.906.438	54.13	13.863.116	25.09	4.765.918	8.63	5.321.798	9.63	1.388.748	2.51	55.246.019
2004	30.492.948	54.62	14.388.193	25.77	4.597.353	8.24	4.918.501	8.81	1.428.034	2.56	55.825.030
2005	30.309.280	53.75	14.640.836	25.96	4.854.442	8.61	5.073.034	9	1.513.139	2.68	56.390.732
2006	30.537.814	52.99	15.260.209	26.48	5.021.506	8.71	5.273.991	9.15	1.533.440	2.66	57.626.961
2007	30.257.746	51.97	15.768.612	27.08	5.313.760	9.13	5.374.563	9.23	1.506.468	2.59	58.221.150
2008	41.163.116	71.48	9.905.818	17.20	2.845.499	4.94	2.367.678	4.11	1.301.011	2.26	57.583.123
2009	37.880.818	69.6	9.851.351	18.10	3.000.451	5.51	2.520.326	4.63	1.176.959	2.16	54.429.906
2010	33.325.765	68.08	9.448.072	19.3	2.819.824	5.76	2.317.095	4.73	1.038.974	2.12	48.949.731
2011	32.969.690	68.73	9.073.967	18.91	2.809.946	5.86	2.121.360	4.42	997.685	2.08	47.972.649
2012	34.056.224	68.3	9.834.312	19.72	2.856.656	5.73	2.084.561	4.18	1.034.105	2.07	49.865.859
2013	34.882.277	68.4	9.921.355	19.46	3.081.086	6.04	2.095.567	4.11	1.016.100	1.99	50.996.386
2014	35.681.331	69.09	9.994.142	19.35	2.867.866	5.55	2.055.414	3.98	1.047.765	2.03	51.646.519
2015	35.387.514	68.81	9.951.216	19.35	2.976.117	5.79	2.026.815	3.94	1.088.174	2.12	51.429.837

Fuente: elaboración propia sobre base de datos de SENASA a partir de 2008 y "Fundación Producir Conservando" para datos de 2003 a 2007. Nota: los datos de "Fundación Producir Conservando" contemplan cada región en los términos de INTA- Rearte



Por último es importante identificar cuándo se producen realmente los aumentos de producción,

“normalmente se habla de producción a lo que sale del frigorífico sin tener en cuenta si estamos en liquidación o en retención. De tal manera que del 2005 en adelante cuando ‘crecía la producción’, batiendo record de consumo, la producción real caía estrepitosamente, por el contrario del 2002 al 2005 con poca producción hacia las góndolas, la producción neta aumentaba, con el agravante positivo que también aumentaba la superficie de cosecha y la producción de granos. (Canosa, 2013)

Una particularidad del complejo ganadero es que la unidad de transacción, la hacienda en pie, cumple la doble función: de bien de cambio y de bien de capital cuando es destinado a la reproducción. Cuando la participación de las hembras supera el 45% de la faena total, se ingresa en un período de liquidación, mientras que si la participación es menor al 43% corresponde a un periodo de retención.

En el **cuadro 2** podemos ver que la participación de hembras en la faena, que se encontraba casi en el 45 % en 2003 y logró superarlo en 2004, disminuyó en 2005 hasta llegar al 41,7% en 2006.

En 2009, la producción de nacional carne alcanzó el nivel más elevado de faena según los registros nacionales alcanzando las 16,1 millones de cabezas, por su parte, la participación de las hembras también incrementó superando el 49%. Según el Informe Coyuntural del Sector Ganadero (2014) del Consejo Federal de Inversiones (CFI), la gran liquidación que se produjo en este periodo ocasionó una reducción en la oferta (que además de elevar el precio de la hacienda en pie) favoreció un período de retención de vientres a partir de la cual se produjo la recuperación del *stock*.

En 2011 la faena total descendió hasta llegar a las 10,8 millones de cabezas, descendiendo también la participación de las hembras hasta llegar al 37,44% y en 2012 comenzó a aumentar el total de cabezas faenadas y la participación de hembras hasta casi llegar al 45% en 2014.



**Cuadro 2.**

Participación de hembras y novillos en la faena total en % (2003-2015)

Año	Faena Total	Participación novillos %	Participación hembras %
2003	12.531.634	30,53	44,29
2004	14.331.980	29,46	46,41
2005	14.350.320	32,79	43,09
2006	13.415.160	28,12	41,70
2007	14.955.659	23,65	47,50
2008	14.660.284	21,59	48,59
2009	16.053.055	19,68	49,25
2010	11.882.706	22,67	43,37
2011	10.861.896	26,10	37,40
2012	11.428.791	23,07	39,70
2013	12.625.513	20,09	42,15
2014	12.100.979	17,90	44,97
2015	12.156.600	19,91	41,56

Fuente: elaboración propia sobre base de datos de la Subsecretaría de Ganadería

Finalmente el total de cabezas faenas en 2015 fue de 12,1 millones de cabezas con una participación de hembras del 41,5 por ciento.

## Usos de la tierra

A diferencia de la superficie agrícola, es difícil conocer con exactitud la superficie ganadera, debido a su extensión y dificultades para el relevamiento de datos. Sin embargo se puede llegar a una aproximación de la tendencia de variación de la superficie ganadera utilizable a través de los años, con los datos de los censos nacionales agropecuarios 2002 y 2008.

Según la Subsecretaría de Planificación Económica, la reducción del *stock* vacuno durante este periodo, fue resultado de la mayor rentabilidad relativa de la agricultura y de la sequía sufrida entre 2008 y 2009 y no por la reducción de la superficie ganadera: Rearte (2007), *“afortunadamente el stock vacuno se ha mantenido*

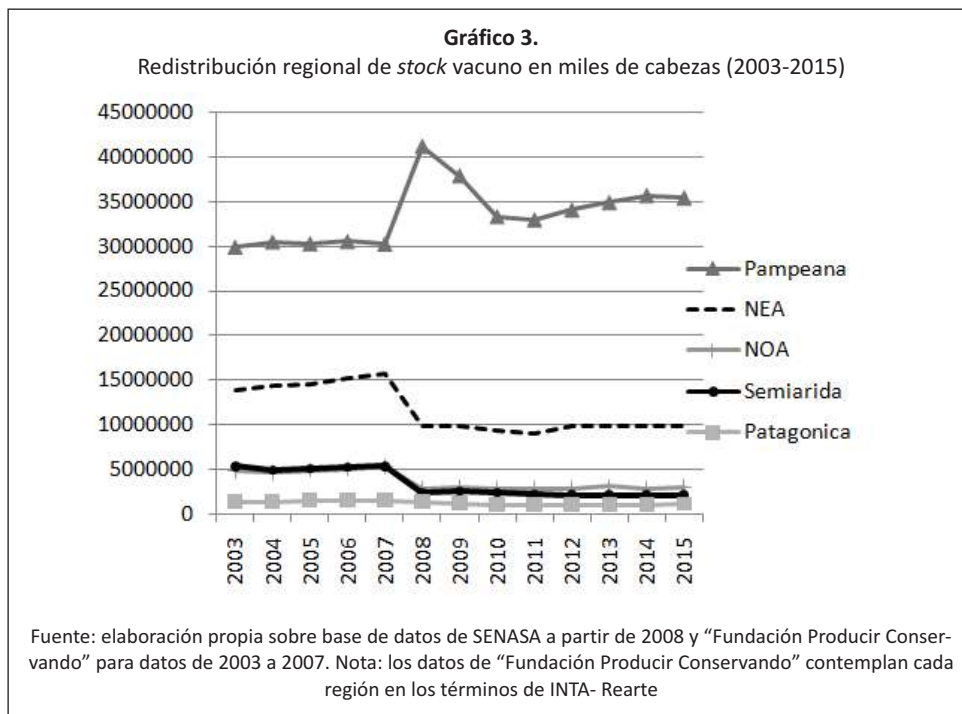
**Cuadro 3.**  
Cantidad de EAP con ganado bovino y número de cabezas durante 2002 y 2008

Bovinos				Bovinos			
Provincia		2002	2008	Provincia		2002	2008
Buenos Aires	EAP	39.113	24.983	Tucumán	EAP	1.770	399
	Cabezas	16.612.170	12.996.523		cabezas	102.850	81.915
Córdoba	EAP	18.348	15.836	San Luis	EAP	4.039	3.802
	Cabezas	6.104.883	4.964.267		Cabezas	1.340.161	1.236.663
Entre Ríos	EAP	18.299	14.248	Mendoza	EAP	3.105	2.633
	Cabezas	3.807.220	3.489.641		cabezas	404.710	408.776
La Pampa	EAP	6.952	7.128	San Juan	EAP	645	444
	Cabezas	3.690.981	3.462.266		cabezas	41.030	26.895
Santa Fe	EAP	17.317	15.300	La Rioja	EAP	3.664	3.224
	Cabezas	6.147.587	6.205.142		cabezas	253.846	204.306
Corrientes	EAP	11.150	4.571	Neuquen	EAP	2.268	1.994
	cabezas	3.613.504	2.472.092		Cabezas	538.142	186.873
Misiones	EAP	19.125	18.416	Rio Negro	EAP	2.268	2.142
	cabezas	345.648	402.447		Cabezas	538.142	470.918
Chaco	EAP	12.215	11.773	Chubut	EAP	1.562	1.416
	cabezas	1.981.310	2.163.338		Cabezas	131.222	160.073
Formosa	EAP	8.103	6.991	Santa Cruz	EAP	267	215
	cabezas	1.340.983	1.269.534		Cabezas	55.061	58.845
Salta	EAP	5.496	4.576	Tierra del Fuego	EAP	61	61
	Cabezas	493.804	702.754		Cabezas	29.038	41.165
Santiago del Estero	EAP	12.621	8.871	Catamarca	EAP	3.246	3.099
	Cabezas	1.044.169	1.167.376		cabezas	228.259	246.724
Jujuy	EAP	2.540	2.419	Total	EAP	194.174	154.541
	cabezas	86.496	85.384		Cabezas	45.268.755	42.503.917

Fuente: elaboración propia sobre base de datos del INDEC. Censos Nacionales Agropecuarios 2002 y 2008

Nota: Buenos Aires presenta una cobertura incompleta de la superficie agropecuaria y el número de EAP y la fecha de referencia del CNA 2008 para determinar las existencias de ganado es el 30 de junio de 2008.

*a pesar de haber visto reducida su superficie". Lo que da cuenta de la sobreexplotación de las tierras durante el período, Canosa (2013) "el efecto sequía está ligado fuertemente a un aumento de la carga sin un incremento paralelo de la oferta forrajera".*



Sin embargo los datos del INDEC muestran que hacia 2008 se produjo una reducción del *stock* vacuno en número de cabezas pero también de las explotaciones agropecuarias destinadas a la ganadería en más de 20 puntos porcentuales.

La actividad ganadera se encuentra dividida en las cinco regiones del país:

- Región Pampeana: provincia de Buenos Aires, centro y sur de Córdoba, sur de Santa Fe y Entre Ríos, este y norte de La Pampa.
- Región del Noreste (NEA): norte de Santa Fe y Entre Ríos, Corrientes, Misiones, este de Chaco y Formosa.
- Región del Noroeste (NOA): sur de Córdoba, oeste de Chaco y Formosa, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Jujuy y Catamarca.

- Región Semiárida: San Luis, Mendoza, San Juan, La Rioja y oeste de La Pampa.
- Región Patagónica: sur de Buenos Aires, Neuquén, Rio Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

La Región Pampeana es la principal región con existencias bovinas, como hemos mencionado, la actividad ganadera compite con la agricultura por los usos de las tierras, y en los últimos años debido al fuerte proceso de agriculturización como consecuencia de la mayor rentabilidad de los cultivos agrícolas respecto de la ganadería, se produjeron transformaciones en la actividad ganadera orientadas al uso intensivo de la tierra y la relocalización hacia tierras menos productivas, lo que provocó en la Región Pampeana una tendencia decreciente en el periodo 2009 – 2011.

En comparación con el resto de las regiones que continuaron en aumento, la región pampeana cayó más del 3% salvo la región patagónica que también descendió su porcentaje de cabezas durante el mismo periodo. La disminución se produjo principalmente en la provincia de Buenos Aires, donde se dejó de hacer ganadería pastoril en 6.600.000 hectáreas. El NEA adquirió una participación más importante, aunque las zonas semiáridas también incrementaron su *stock*.

Esta redistribución de hacienda que comenzó la etapa de engorde en otro lado, implicó modificaciones en alimentación: una parte a base de pasto con suplementación y otra en engordes a corral estratégico y/o de terminación.

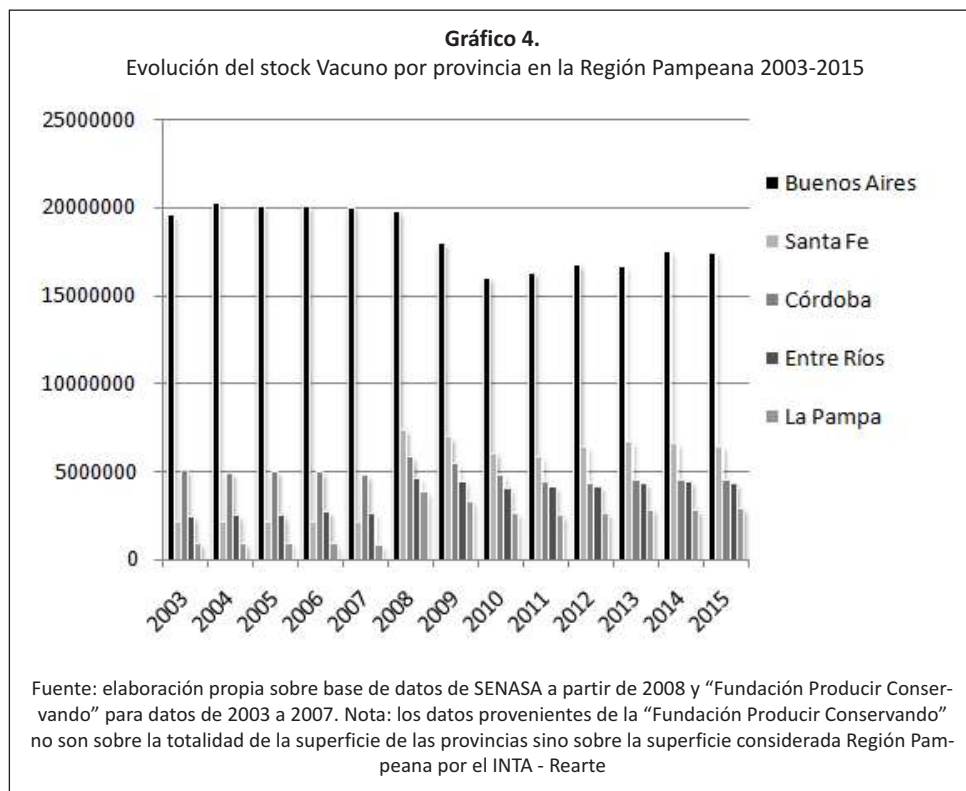
También hubo cambios en la oferta forrajera a través de fertilización, en la genética de forrajeras y en el mejoramiento animal; lo que provocó un crecimiento de la productividad del sector ganadero, que pudo seguir engordando esta hacienda y aumentando el *stock*, en una superficie mucho menor. A partir de estos datos, algunos autores llegaron a hablar de una “revolución productiva” llevada a cabo por el sector ganadero. En este sentido afirman que *“si no hubiese habido un importante aumento de la productividad del sector ganadero, hubiera caído dramáticamente la producción”* (Canosa, 2013).

**Cuadro 4.**  
Evolución de stock vacuno por provincia en la Región Pampeana 2003-2015

AÑO	Buenos Aires	Santa Fe	Córdoba	Entre Ríos	La Pampa	TOTAL
	%	%	%	%	%	
2003	19.514.757	2.074.342	5.029.596	2.402.385	885.358	29.906.439
	65,25%	6,94%	16,82%	8,03%	2,96%	100%
2004	20.201.002	2.067.590	4.880.689	2.455.245	888.422	30.492.949
	66,25%	6,78%	16,01%	8,05%	2,91%	100%
2005	19.976.321	2.070.269	4.947.858	2.463.887	850.945	30.309.281
	65,91%	6,83%	16,32%	8,13%	2,81%	100%
2006	19.985.302	2.145.538	4.933.569	2.645.044	828.361	30.537.815
	65,44%	7,03%	16,16%	8,66%	2,71%	100%
2007	19.950.038	2.145.538	4.736.894	2.552.539	785.385	30.170.396
	66,12%	7,11%	15,70%	84,69%	2,60%	100%
2008	19.745.310	7.317.739	5.776.215	4.542.743	3.781.109	41.163.117
	47,97%	17,78%	14,03%	11,04%	9,19%	100%
2009	17.918.620	6.913.465	5.405.904	4.382.299	3.260.530	37.880.819
	47,30%	18,25%	14,27%	11,57%	8,61%	100%
2010	15.982.834	6.032.822	4.782.463	3.981.768	2.545.878	33.325.766
	47,96%	18,10%	14,35%	11,95%	7,64%	100%
2011	16.248.861	5.786.570	4.370.723	4.062.785	2.500.751	32.969.691
	49,28%	17,55%	13,26%	12,32%	7,58%	100%
2012	16.706.237	6.360.175	4.275.651	4.113.568	2.600.593	34.056.225
	49,05%	18,68%	12,55%	12,08%	7,64%	100%
2013	16.612.689	6.635.270	4.489.097	4.330.965	2.814.256	34.882.278
	47,63%	19,02%	12,87%	12,42%	8,07%	100%
2014	17.476.258	6.566.999	4.453.904	4.401.053	2.783.117	35.681.332
	48,98%	18,40%	12,48%	12,33%	7,80%	100%
2015	17.355.106	6.392.039	4.490.072	4.287.481	2.862.816	35.387.515
	49,04%	18,06%	12,69%	12,12%	8,09%	100%

Fuente: elaboración propia sobre base de datos de SENASA a partir del 2008 y "Fundación Producir Conservando" para datos de 2003 a 2007. Nota: los datos provenientes de la "Fundación Producir Conservando" no son sobre la totalidad de la superficie de las provincias sino sobre la superficie considerada Región Pampeana por el INTA -Rearte

A partir de 2012 comienza a aumentar su *stock* alcanzando en 2015 más de 35 millones de cabezas, aumentando más del 7% respecto de 2011.



## Exportaciones

Los principales rubros del sector bovino son: carnes frescas, cortes Hilton, carnes procesadas y menudencias y vísceras. La cuota Hilton es el resultado de un acuerdo suscripto en 1979, entre la Unión Europea y un grupo de naciones, a las que asigna un cupo para exportar a su territorio cortes de carne vacuna enfriada, deshuesada y de alta calidad. Es importante mencionar que la Cuota Hilton constituye un rubro muy apreciado por los frigoríficos exportadores, debido al elevado nivel de precios al que se comercializa la tonelada.

El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) certificó exportaciones de carnes argentinas durante 2005, por 595.296 toneladas mos-

trando un crecimiento de más del 24% en volumen, respecto de 2004. Durante este año, Rusia fue el primer importador de carnes frescas bovinas con 189.675 toneladas. Los cortes Hilton tuvieron como principal destino Alemania, hacia donde se exportaron 26.569 toneladas, también se exportó a Holanda, Reino Unido e Italia entre otros mercados. En tanto, el principal destino de las carnes procesadas fue Estados Unidos con 25.565 toneladas de un total de 59.787 toneladas de la exportación total; finalmente el primer mercado para las menudencias y vísceras argentinas fue Hong Kong, con 107.670 toneladas.

Durante el período 2006 - 2008 las exportaciones totales mantuvieron una tendencia decreciente en todos los rubros. El principal importador de carnes frescas argentinas continuó siendo Rusia y hacia el último año las exportaciones cayeron más del 60% (alcanzando un total de 69.777 toneladas). Por su parte Alemania continuó siendo el principal importador de los cortes Hilton con 9.957 toneladas cayendo casi un 35% con respecto a 2005 y Estados Unidos el de las carnes procesadas con 13.886 toneladas cayó más del 45 por ciento.

En 2009, SENASA fiscalizó exportaciones de carnes bovinas argentinas por 571.012 toneladas, mostrando un aumento de casi el 50% respecto del año anterior cuando se registraron exportaciones por 381.204 toneladas. En este sentido, del total de envíos certificados durante 2009, las exportaciones de carnes frescas enfriadas y congeladas aumentaron el 41% (un total de 360.859 toneladas); los cortes Hilton hacia la Unión Europea sumaron 22.448 toneladas provocando un aumento de casi el 16% respecto del año anterior y se exportaron 35.836 toneladas de carnes procesadas aumentando sólo un 2 por ciento.

A partir de 2010 las exportaciones de carnes argentinas mostraron nuevamente una tendencia decreciente hasta 2012. Según datos de SENASA la exportación de carnes frescas cayó más del 60%, la de carnes procesadas casi el 28% y la de menudencias el 26%. Mientras que la de los cortes Hilton aumentó casi el 17%. El principal importador continuó siendo Rusia sin embargo las toneladas exportadas hacia ese país cayeron más del 74% en comparación con el año anterior. Además aparece Israel en segundo lugar como importador de este rubro, quedando Chile en tercer lugar. El principal comprador de los cortes Hilton continuó siendo Alemania que aumentó su importación en un 17%. Respecto de las carnes procesadas,

E.U.A. continuó siendo el principal comprador que también aumentó su importación en un 8%. Finalmente Hong Kong y Rusia continuaron siendo los principales compradores de menudencias y vísceras. En 2011 las tendencias se mantuvieron con la diferencia de que Israel se convirtió en el principal comprador de carnes frescas con un total de 25.228 toneladas quedando Rusia en tercer lugar después de Chile que importó 20.633 toneladas.

En 2012 se puede verificar un aumento de casi el 64% de la exportación total. El rubro que más creció fue el de los Cortes Hilton que aumentó su exportación más del 120%, en segundo lugar el de menudencias y vísceras aumentó el 90% y en tercer lugar quedó el de las carnes frescas que se incrementó casi el 50%. Finalmente el de las carnes procesadas cayó el 53%. Los principales países importadores se mantuvieron, salvo el caso de carnes frescas cuyo principal país importador pasó a ser Chile con un total de 53.420 toneladas y el rubro de carnes procesadas donde el Reino Unido pasa a ser el principal comprador aumentando su importación en un 85% respecto del año anterior.

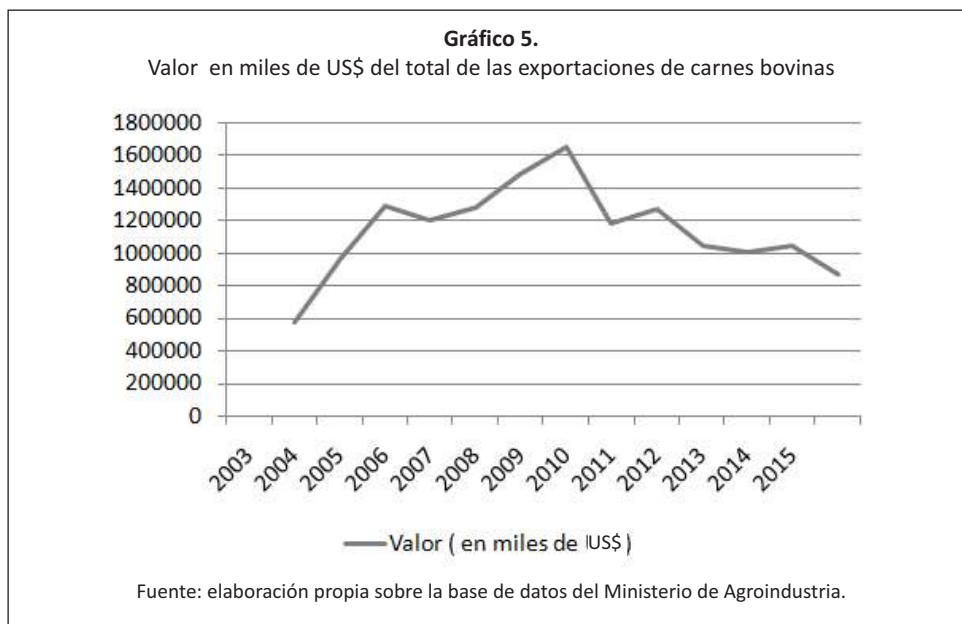
Finalmente durante el período 2013 – 2015 las exportaciones vuelven a mostrar una tendencia decreciente cayendo un 44% hacia 2015. Vale mencionar que el

**Cuadro 5.**  
Exportaciones principales rubros de carnes bovinas por año en toneladas (2004 – 2015)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carnes Frescas	297.988	410.966	296.387	279.354	211.769	360.859	142.489	119.102	176.960	107.942	113.145	114.448
Cortes Hilton	29.527	26.569	25.859	26.928	18.936	22.448	26.205	20.118	44.495	22.640	20.093	19.601
Menu- dencias y Vísceras	92.301	107.670	108.216	130.617	115.358	151.869	112.426	106.527	202.132	110.319	108.362	107.339
Carnes Proce- sadas	59.885	50.091	37.491	38.986	35.141	35.836	25.946	18.123	8.453	4.472	1.641	590
Total:	479.701	595.296	467.953	475.885	381.204	571.012	307.066	263.870	432.040	245.373	243.241	241.978

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de SENASA





principal comprador de carnes frescas pasa a ser China con un total de 41.661 toneladas, quedando Chile en segundo lugar con 21.432 toneladas.

Del total exportado, siguiendo a Santangelo y Bisang (2008) *“alrededor del 40% fue efectuado por el grupo de empresas de capitales extranjeros mientras que un gran número de empresas independientes de capitales nacionales, detentan otro 40% del total de las colocaciones externas”*. Se trata de una participación que creció a partir del año 2004 cuando se produjeron los primeros ingresos de capitales externos. En el plano exportador, la presencia de los capitales externos es mucho más relevante que en el total faenado y en la producción de carnes, ya que cubren aproximadamente el 40% de las colocaciones externas de la Argentina, evidenciando su mayor inserción externa respecto de las empresas nacionales.

## Precios en el mercado

No sólo la producción y la exportación de las distintas carnes se vieron incrementadas en los últimos años sino también los precios que alcanzan en el mercado internacional. En general, el precio promedio del total de las carnes se incrementó en los últimos años, pero es la carne vacuna la que muestra el incremento más marcado. Durante el periodo 2003 – 2009 el aumento se mantuvo en una tendencia del 9% anual.

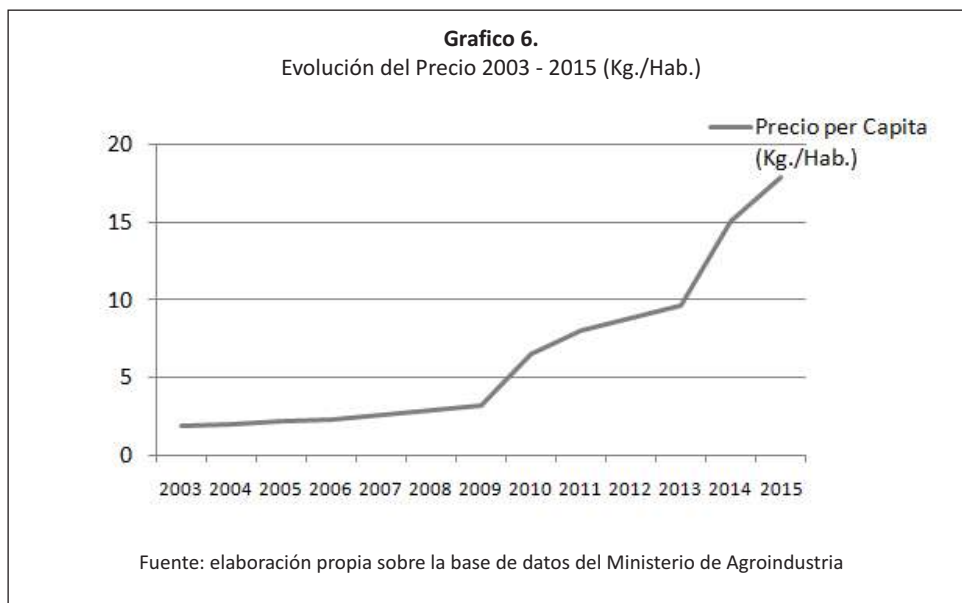
Como mencionamos anteriormente, la reducción de la oferta durante 2010 provocó el aumento de más del 100% de los precios de la hacienda lo cual ha favorecido un período de retención de vientres. A partir de entonces comenzó un período de recuperación del *stock*.

Sin embargo, desde fines de 2011 el precio se estabilizó aumentando el 24% respecto del año anterior. En 2012 el precio de la hacienda subió el 10% respecto

**Cuadro 6.**  
Precio en \$ y US\$ de kilo vivos 2003-2015

Novillos			
Año	Precio (Kilo Vivo en Pesos)	Precio (Kilo Vivo en Dólares)	Peso (Kilo Vivo)
2003	1,9	0,64	449
2004	2,01	0,68	452
2005	2,25	0,77	457
2006	2,33	0,76	483
2007	2,65	0,85	480
2008	2,95	0,93	483
2009	3,19	0,86	484
2010	6,5	1,66	482
2011	8,07	1,98	482
2012	8,87	1,96	481
2013	9,61	1,77	474
2014	15,1	1,86	473
2015	17,87	1,92	474

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Agroindustria.



del año anterior, y en 2013 el incremento anual fue de 8,3%. Es decir que en dos años, el precio del ganado en pie se incrementó sólo 18,3%. De acuerdo con el CFI (Consejo General de Inversiones) “*el incremento de los precios, medido por el INDEC, fue de 21,7% para el mismo período. Por lo tanto, resulta evidente que el margen bruto ganadero disminuyó*”.

Desde fines de 2013 hasta 2015, el sector de ganados y carnes ingresó en una nueva etapa de suba de los valores de la hacienda. En este período el precio de la hacienda aumentó casi el 86%, con lo cual se pudo esperar que se recupere parte del margen bruto perdido. Sin embargo, el incremento de precios se dio en un contexto de aceleración de la tasa de inflación y, por lo tanto, los costos de producción también se elevaron.

Respecto de las exportaciones durante el período 2003-2012, el precio en dólares de la tonelada res con hueso mantuvo una tendencia creciente aumentando casi el 28% anual. Finalmente durante 2013 comenzó a descender, cayendo casi

**Cuadro 7.**  
Exportación Total de carnes vacunas en volumen, valor en miles y precio US\$ 2003-2015

Año	Volumen de Exportaciones (en toneladas res c/ hueso)	Valor (en miles de US\$)	Precio (US\$ toneladas res c/ hueso)	Exportación / Producción (%)
2003	391.983	577.206	1.473	14.71
2004	631.030	972.522	1.541	20.81
2005	771.427	1.294.966	1.679	24.51
2006	565.057	1.199.615	2.123	18.61
2007	539.011	1.281.042	2.377	16.72
2008	429.360	1.486.335	3.462	13.71
2009	661.378	1.652.731	2.499	19.59
2010	313.133	1.187.454	3.792	11.92
2011	234.387	1.270.956	5.422	9.39
2012	188.407	1.047.990	5.562	7.26
2013	201.292	1.009.445	5.015	7.13
2014	212.351	1.046.491	4.928	7.94
2015	198.687	866.562	4.361	7.29

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Agroindustria.

10% respecto del año anterior. La tendencia se mantuvo hacia 2015 alcanzando un valor de US\$ 4.36.

## El consumo de carne en la Argentina

El consumo de carne vacuna en Argentina tiene un trasfondo cultural que le ha dado un valor no sólo nutricional sino también económico y político. En este sentido Rearte (2007), afirma que *“la demanda interna de la carne vacuna es claramente inelástica con respecto al precio, lo que hace que independientemente de los aumentos de precio que puedan existir, el consumo per cápita muestra una tendencia creciente, a causa del crecimiento económico que experimenta el país.”*. Sin embargo aunque el consumo per cápita mostró durante el periodo (2003-2015) una tendencia creciente, en conjunto con el crecimiento económico que experimentó el sector, a continuación veremos que durante el año 2010, se produjo una caída del

**Cuadro 8.**

Consumo en miles de toneladas, consumo per cápita y precio per cápita 2003-2015

Año	Consumo (en miles de toneladas res c/ hueso)	Consumo per Capita (Kg./Hab.)	Precio per Capita (Kg./Hab.)
2003	2.280	60.82	1.9
2004	2.404	63.49	2.01
2005	2.379	62.26	2.25
2006	2.476	64.15	2.33
2007	2.688	68.97	2.65
2008	2.705	68.76	2.95
2009	2.716	68.36	3.19
2010	2.315	57.78	6.50
2011	2.264	55.79	8.07
2012	2.408	58.64	8.87
2013	2.620	63.09	9.61
2014	2.462	58.60	15.10
2015	2.528	59.44	17.87

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Agroindustria

consumo del 15% y un aumento del precio per cápita de más del 100% respecto del año anterior como consecuencia de la menor oferta.

A comienzos del período 2003- 2015 el consumo interno era de casi 61 kilos por habitante, al año siguiente aumentó más del 4%. En 2005 alcanzó los 62.2 kilos por habitante disminuyendo casi el 2%. Sin embargo al año siguiente comenzó a aumentar nuevamente hasta alcanzar en 2007 casi los 69 kilos por habitante aumentando el 11%. Durante el período 2007-2009 se mantuvo una tendencia superior a los 68 kilos por persona. A partir del 2008 comenzó una tendencia decreciente del consumo que se mantuvo hasta 2011 con un consumo por habitante de 55,7 kilos por habitante. Al año siguiente volvió a incrementar y hacia el 2013 alcanzó los 63 kilos por habitante, aumentando más del 13 por ciento.

Finalmente en el año 2014 se produjo un aumento del precio del 57% y el consumo nuevamente volvió a bajar más del 7% respecto del año anterior y en 2015 vuelve a aumentar el precio más del 18% aumentando el consumo sólo un 1 por ciento.

## A modo de cierre

En los últimos años se produjeron ciertos cambios dentro del sector bovino. A partir de la recuperación hacia el año 2004, se puede observar -además de los cambios producidos dentro de la estructura productiva frigorífica que dio lugar a la conformación de nuevos actores y perfiles conformados por frigoríficos (con *feed lots*) prestadores de servicios, supermercados, matarifes y abastecedores, todos operando en diferentes etapas- el reingreso de capitales externos liderando el sector productivo e incluso nuevos grupos empresarios locales.

Respecto del *stock* del ganado bovino, durante la década de los noventa se había mantenido estancado en alrededor de 50 millones de cabezas según el Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación. A partir de 2003 comenzó a aumentar hasta alcanzar en el 2007 casi 59 millones de cabezas subiendo un 6% respecto de 2003, pero durante el periodo 2007-2011 el *stock* vacuno disminuyó. Según la Subsecretaría de Planificación Económica, la reducción del *stock* vacuno a partir de 2007, fue resultado de la mayor rentabilidad relativa de la agricultura y de la sequía sufrida en 2008 y 2009 y no por la reducción de la superficie ganadera, sin embargo, los datos del INDEC muestran que hacia el 2008 se produjo una reducción del *stock* vacuno en número de cabezas y de las explotaciones agropecuarias destinadas a la ganadería en más de 20 puntos porcentuales.

Es necesario mencionar que el último censo nacional agropecuario fue realizado en 2008, por lo tanto no contamos con datos actualizados sobre el total de las explotaciones agropecuarias destinadas a la ganadería hacia fines del 2015. Lo que sí podemos afirmar es que a fines 2015, el *stock* de ganado vacuno era de 51 millones de cabezas, un volumen similar al de finales de la década de los noventa, por lo tanto, a pesar de haber mostrado un importante crecimiento especialmente durante el año 2007, no logró sostenerse.

Con respecto de la evolución del precio y el mercado interno, podemos afirmar junto a otros autores que la demanda interna de la carne vacuna es inelástica respecto del precio. Si bien el consumo per cápita mostró durante el periodo 2003-2015 una variación, en conjunto con el crecimiento económico que experimentó el sector, durante el año 2010, el precio del kilo per cápita aumentó más del 100% que llevó a una caída del consumo del 15% respecto del año anterior. Sin embargo hacia 2015 el consumo por habitante volvió a ser de casi 60 kilos por habitante mientras el precio se multiplicó casi una decena de veces.

Finalmente en septiembre del presente año, el Indec iniciará un nuevo Censo Nacional Agropecuario cuya publicación de resultados preliminares estará en marzo de 2019 y los definitivos, a partir de junio del mismo año. Este CNA es muy importante porque como mencionamos a lo largo del trabajo, el relevamiento de 2008 se desarrolló de forma imperfecta y no fue posible obtener resultados nacionales que permitieran su comparación con los de 1988 y 2002.

Por otra parte, se incorpora la utilización de tabletas digitales en reemplazo de los cinco cuestionarios en papel que se usaban previamente, lo que permite además de agilizar la recolección de datos, actualizar los datos obtenidos con más rapidez.

## Bibliografía

- Bisang, R. (2008): "El desarrollo agropecuario en la últimas décadas: ¿volver a creer? En: KOSACOFF, Bernardo (editor). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002- 2007*. Buenos Aires: CEPAL. pp. 187-260.
- Bisang, R; Robert, S. y Santangelo, F. (2008): "Estructura de la oferta de carnes bovinas en la Argentina. Actualidad y evolución reciente" En IPCVA, Buenos Aires. Disponible en <http://www.argentinallivestock.com.ar/estructura-de-la-oferta-de-carnes-bovinas-en-la-argentina-actualidad-y-evolucion-reciente>
- Basualdo, E. y Arceo, N. (2006): "Evolución y situación actual del ciclo ganadero en la Argentina", en: **Realidad Económica 221**, IADE pp. 07-30.
- Canosa, F. (2013) "Potencial de la producción ganadera argentina ante diferentes escenarios", en cuadernillo Regiones Productivas de la Argentina. Fundación Produ-

cir Conservando. Disponible en: <http://producirconservando.org.ar/intercambio/docs/Trabajo%20final%20Carnes.%20F.Canosa.pdf>

Cantamutto, F. Schorr, M, Wainer, A. (2016): “El sector externo de la economía argentina durante los gobiernos del kirchnerismo (2003-2015)” en **Realidad Económica** **304**, IADE pp. 41-73

Elizondo, R. Sciandro, M. “Análisis de Ramas Productivas, Carne Vacuna”. Disponible en [http://www.uba.ar/archivos\\_secyt/image/111%20CARNE%20VACUNA.pdf](http://www.uba.ar/archivos_secyt/image/111%20CARNE%20VACUNA.pdf)

Gorenstein, S. y Ortiz, R. (2016): “La tierra en disputa. Agricultura, acumulación y territorio en la Argentina reciente” en Revista Latinoamericana de Estudios Rurales I (2). ISSN 2525-1635

Iturregui, M. (2014) Complejo Ganadero - Vacuno, pertenece a la Serie “Complejos Productivos”, Dirección Nacional de Desarrollo Regional, Ministerio de Economía y Finanzas.

Rearte, D. (2007); “Perspectiva de las cadenas cárnicas en Argentina”, Sitio Argentino de Producción Animal. INTA Disponible en: [http://www.produccionanimal.com.ar/informacion\\_tecnica/origenes\\_evolucion\\_y\\_estadisticas\\_de\\_la\\_ganaderia/47-PerspCadCarnicas.pdf](http://www.produccionanimal.com.ar/informacion_tecnica/origenes_evolucion_y_estadisticas_de_la_ganaderia/47-PerspCadCarnicas.pdf)

Santarcángelo, J. E. y Fal, J. (2009): “Producción y rentabilidad en la ganadería argentina. 1980-2006” en Mundo Agrario, vol. 10 (19). ISSN 1515-5994

Consejo Federal de Inversiones. Informe coyuntural del sector ganadero. Producción bovina, 2014. <http://cfi.org.ar/nota/informe-de-la-actividad-ganadera-en-la-argentina/>

MAGYP Informes exportaciones SENASA Carnes Bovinas

Ministerio de Agroindustria de la Nación. Principales indicadores del sector bovino, anual 1990-2016. Dirección Nacional de Estudios y Análisis Económico del Sector Pecuario. Disponible en: [www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/bovinos/informes/indicadores/\\_archivos//000003-Indicadores%20bovinos%20anuales%201990-2016.pdf](http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/bovinos/informes/indicadores/_archivos//000003-Indicadores%20bovinos%20anuales%201990-2016.pdf)

Observatorio Ganadero (2012). Producción de carne bovina de Argentina: Análisis de factores determinantes. Observatorio de la Cadena de la Carne Bovina de Argen-



tina, informe N°1. Buenos Aires, Argentina. 56 pág. Disponible en:  
<http://www.vet.unicen.edu.ar/ActividadesCurriculares/ProduccionBovinosCarneLeche/images/Documentos/Mercado%20y%20Comercializaci%C3%B3n/Observatorio%20de%20carne%201.pdf>

SENASA indicadores de Ganadería Bovina

[http://www.senasa.gob.ar/indicadores.php?d=1\\_Indicadores\\_Ganaderia\\_Bovina&in=1](http://www.senasa.gob.ar/indicadores.php?d=1_Indicadores_Ganaderia_Bovina&in=1)

## PROFESIONES

# Las disputas sobre la Economía Política y el caso argentino en el siglo XX

Mariano Arana

*Páginas 9 a 27*

## Resumen

Este trabajo dialoga con dos tesis sobre el control y cambio de las profesiones. En primer lugar, con la tesis de la disputa inter-disciplinar sostenida por Abbott (1988) donde la competencia entre profesiones caracteriza el modo en que cada una ejerce el poder sobre otras. En segundo lugar y para el caso de los economistas, Fourcade (2006) planteó que no es este tipo de competencia, sino el proceso de transnacionalización de capitales y saberes el que actúa como mecanismo de control jurisdiccional. El trabajo resalta las ideas de especialización temprana y de competencia intra-jurisdiccional como explicaciones complementarias a dichas tesis. Por último, se revisan tres períodos de conflicto sobre el control de la Economía Política en la Argentina. El primero coincide con los cambios provocados por la primera guerra mundial y la crisis de 1929. El segundo, ubicado desde el desarrollo económico de la posguerra hasta el quiebre de Bretton Woods. El tercero predomina hasta la actualidad.

## Abstract

### Disputes over Political Economy and the 20th century Argentine case

This work addresses two theses regarding the control and change of professions. The first one, Abbott's (1988) inter-disciplinary conflict thesis, posits that competition between professions characterizes the way in which some dominate over others. The second thesis, advanced by Fourcade (2006), indicates that the process of transnationalization of capital and knowledge acts as a jurisdictional control mechanism. Fourcade highlights the ideas of early specialization and intra-jurisdictional competence. Finally, we review three periods of conflict over the control of Political Economy in Argentina. The first period coincides with changes caused by the World War I and the 1929 financial crash. The second period encompasses the economic development of the postwar period until Bretton Woods' bankruptcy. The third period goes from the end of Bretton Woods to the present.

COPAL

## ¿Una estrategia económica alternativa entre los grandes industriales?

**Gonzalo Sanz Cerbino - Nahuel Peloché**

*Páginas 29 a 57*

### Resumen

Las elecciones internas en la UIA de 2017 pusieron de relieve una fractura entre los grandes industriales: mientras un sector brega por una mayor integración comercial con China, que permita ampliar las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario, otro sector rechaza tal acercamiento que implicaría eliminar restricciones al ingreso de productos chinos. La primera estrategia es impulsada por la Coordinadora de Industrias de Productos Alimenticios, sobre la que profundizaremos en el presente artículo. La pregunta que nos guía es: ¿expresa COPAL una estrategia económica alternativa entre los grandes industriales? Para responderla los autores se abocan a reconstruir un tema inexplorado por la historiografía, los orígenes de la Coordinadora, en abril de 1975. Analizan el contexto en el que surgió, los capitales que la integraron, las razones que llevaron a su creación y sus posicionamientos en una coyuntura crítica: el ocaso del tercer gobierno peronista y el advenimiento del golpe militar.

### Abstract

#### An alternative economic strategy among major industrialists?

The UIA's (Argentine Industrial Union) internal elections in 2017 have underscored a rupture between major industrialists: whereas one sector advocates for a greater trade integration with China, which would enable the expansion of agricultural manufacturing exports, another sector discourages such rapprochement, which would entail removing restrictions on the entry of Chinese products. The former strategy is promoted by the Coordination Committee of Food Industry, about which we will deepen in this paper. The question that guides us is: does COPAL represent an alternative economic strategy among major industrialists? In order to answer it, we will focus on reconstructing a topic which has not been explored by historiography, the origins of the Coordinating Committee, in April 1975. We will examine the context in which it emerged, the capitals that have participated in it, the reasons that have led to its creation and their positions within a critical juncture: the twilight of the third Peronist Government and the advent of the military coup.

## DÉFICIT ENERGÉTICO

# Restricción externa durante el período posneoliberal: el caso del gasoil

**Ignacio Sabbatella**

*Páginas 59 a 99*

## Resumen

Durante el período posneoliberal (2003-2015), la economía argentina enfrentó un fuerte desequilibrio entre la expansión de la demanda energética y la declinación de la actividad hidrocarburífera. A partir de 2011 la balanza comercial del sector energético se hizo deficitaria y contribuyó de manera decisiva en el resurgimiento de la restricción externa. El objetivo de este trabajo es analizar el mercado del gasoil y entender su incidencia en el déficit comercial energético. A modo de hipótesis, se sostiene que su incidencia se debe no sólo a su rol indirecto como sustituto del gas natural para la generación eléctrica, sino también a problemas estructurales tanto de la oferta como de la demanda que no fueron atendidos dentro del dispositivo sectorial a pesar de los cambios en el régimen de acumulación y de la forma de Estado. Se aplicó una estrategia metodológica basada sobre la investigación documental, a través de la recolección, sistematización y análisis de datos oficiales del mercado energético y de la normativa implementada.

## Abstract

### External restriction during the post-neoliberal period: the case of gas oil

During the post-neoliberal period (2003-2015), the Argentine economy faced a strong imbalance between the expansion of energy demand and the decline in hydrocarbon activity. Since 2011, the trade balance of the energy sector became loss-making and decisively contributed to the resurgence of the external restriction. The objective of this paper is to analyze the gas oil market and understand its impact on the energy trade deficit. As a hypothesis, it is argued that its incidence is due not only to its indirect role as a substitute for natural gas for power generation, but also to structural problems of both supply and demand that were not addressed within the sectoral system despite the changes in the regime of accumulation and the form of State. A methodological strategy based on documentary research was applied, through the collection, systematization and analysis of official data of the energy market and the regulations implemented.

## COOPERATIVISMO

## Cooperativas de servicios públicos. Hacia una perspectiva endógena y local del desarrollo

Patricio Suárez Area

*Páginas 101 a 126*

### Resumen

La actualización de los debates acerca del concepto de desarrollo permiten vincularlo con nociones introducidas en la sociología y la antropología económica en las últimas décadas, como el buen vivir, así como con su anclaje en la escala local. No obstante, a esta última adscripción es posible añadir el carácter endógeno, es decir, la capacidad de autogestionar recursos y estatuir una organización autónoma de actores locales, para pensar alternativas que irrumpen por fuera de la dialéctica Estado-Mercado. A mitad de camino entre lo público y lo privado con fines de lucro, las cooperativas de servicios públicos -hoy multiservicios- constituyen un modelo histórico de este tipo de desarrollo, con más de nueve décadas de trayectoria, que puede configurar una estrategia incluso en otras escalas.

### Abstract

Public services cooperatives. Towards an endogenous and local perspective of development

The update of the debates about the concept of development allow linking it with notions introduced in sociology and economic anthropology in the last decades, like the Buen Vivir (Good Living), as well as with its anchorage in the local scale. However, it is possible to add the endogenous character - the ability to self-manage resources and establish an autonomous organization of local actors - to think about alternatives that break into the State-Market dialectic. Halfway between public and private for-profit, public service - nowadays multi-service organizations - cooperatives constitute a historical model of this kind of development, with more than nine decades of experience, which can configure a strategy even in other scales.

ANÁLISIS

## Evolución del sector bovino argentino (2003-2015)

**Mayra Ferro**

*Páginas 127 a 152*

### Resumen

Durante la década de los noventa la desregulación financiera ha permitido que el capital transnacional pueda ingresar como capital aplicado a la producción o como capital financiero, lo que resultó en el aumento de la concentración y extranjerización principalmente de la producción de granos, pero también de otras fases de las cadenas productivas entre ellas la ganadería. A su vez, el incremento de los precios internacionales y la consolidación del uso de las nuevas tecnologías durante los últimos años de la Convertibilidad, permitieron una significativa expansión de la superficie agrícola cultivada, como consecuencia de la caída en la rentabilidad relativa de la producción ganadera respecto tanto de la agricultura como de las diferentes alternativas financieras. Por lo tanto, el presente trabajo busca responder al interrogante ¿Cómo fue la evolución del sector bovino durante la etapa de la pos-convertibilidad?

### Abstract

#### Development of the Argentine Beef Sector (2003 - 2015)

The financial deregulation that occurred during the 1990's allowed transnational capital to enter as capital applied to production and as financial capital, which resulted in the concentration and passage to foreign hands of grain production and livestock production. The increase in international prices and the use of new technologies allowed for a significant expansion of the cultivated area, as a result of the relative fall in real income of livestock production compared with traditional farming and the different financial alternatives. This study attempts to answer the question of how has the beef sector evolved during post-convertibility.

# Agenda

*Debates, jornadas, seminarios y cursos del IADE*

Agosto / 14

## Reunión de entidades cooperativas

El movimiento cooperativo ha encarado hace unos años un proceso de profundización de los lazos existentes entre sus entidades. Una de las formas de alcanzar este objetivo es un programa de visitas a cada entidad organizada por Idelcoop.

Nuevamente, representantes de cada entidad concurren en fechas acordadas mensualmente a una entidad distinta. El día 14 de agosto el IADE recibió a miembros de Cabal, Acción, Securcoop, RCT, Banco Credicoop que se reunieron en el Aula General Mosconi. Allí se realizó una pequeña presentación del IADE, comenzando con la historia del Instituto y de Realidad Económica para enfatizar el presente de ambos proyectos.

La charla continuó con un interesante intercambio de preguntas y respuestas acerca de las características actuales de la revista y el accionar del Instituto.

El cierre, café mediante, dio lugar a una agradable charla informal.

Aula Gral. Mosconi, IADE. (H. Yrigoyen 1116, 5º piso)



Agosto / 23

## El Estado y las nuevas formas de representación

*Disertantes: Juan Carlos Monedero, Marisa Duarte, Federico Schuster y Daniel Arroyo.*

*Moderadores: Carlos Borro y Martín Cortés.*

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini



*Cortés, Borro, Duarte, Monedero, Arroyo y Schuster*



Agosto / 27 al 31

## **Jornadas de Ciencia Política (UBA)**

*Política Económica*

*Expositores: Eugenia Aruguete (UBA) - Claudio Iglesias (UBA - UTDT) - Marisa Duarte (UBA - IADE) - Luis Tonelli (UBA)*

Aula 300. Facultad de Ciencias Sociales. Santiago del Estero 1029.

---

Agosto / 28

CHARLA EN LA FILIAL DE MORENO DEL BANCO CREDICOOP

## **La situación económica y la economía social**

*Expositora: Marisa Duarte*