



Investigación y producción pública
**MEDICAMENTOS COMO
BIENES SOCIALES**

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

Presidentes honorarios:

Salvador María Lozada
Alejandro Rofman

Presidente:

Sergio Carpenter

Vicepresidente:

Alfredo T. García

Secretario:

José María Cardo

Prosecretaria:

Marisa Duarte

Tesorero:

Eduardo Kanevsky

Protesorera:

Flora Losada

Vocales Titulares:

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

Vocales Suplentes:

Roberto Adaro
Mariano Bertoni
Nicolás Dvoskin
Pedro Etchichury
Teresa Herrera
Ricardo Lauragaray

Revisoras de cuentas:

Gabriela Vítola
Norma Penas

Dirección y administración:

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

realidad económica

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

ISSN 0325-1926

 **realidad
económica**

Nº 266

16 de febrero al
31 de marzo de 2012

Editor responsable:

Instituto Argentino para el
Desarrollo Económico (IADE)

Director:

Juan Carlos Amigo

Comité Editorial:

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

Registro Nacional de la Propiedad Intelectual Nº 133452

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

Pedido de suscripción Nacional

Valor de la suscripción
8 números/1 año \$320

Exterior

Precio del ejemplar (vía aérea) US\$25
Suscripción anual (vía aérea) US\$180

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

*Foto de tapa: Farmacia La Estrella.
La antigua Farmacia de la Estrella desde hace
varios años es la sede del Museo de la Ciudad (CABA)*

SUMARIO

Memoria (1976-2012)

Quisiera que me recuerden

Joaquín Enrique Areta

7

Industria farmacéutica

La producción pública de medicamentos en la Argentina. Interrogantes y oportunidades

Cristina Bramuglia - Cristina Godio - Rosana Abrutzky

8

Este artículo aborda una descripción sobre las características generales de la industria farmacéutica y sus especificidades y analiza algunos rasgos salientes de la industria nacional. La sanción de la ley de *Investigación y producción pública de medicamentos como bienes sociales*, 26688/2011 impulsa los medicamentos como bienes sociales y abre nuevas posibilidades y variados interrogantes: alternativas para superar las limitaciones institucionales que enfrentan los laboratorios públicos, opciones de política sectorial que superen las dificultades que enfrenta la provisión de salud pública en la Argentina, posibilidades de los laboratorios públicos de desarrollar actividades de I-D significativas acorde con los avances de la biotecnología, entre otros. El dilema actual para el Estado es financiar a la industria nacional privada o coordinar/diseñar un plan de desarrollo conjunto entre los organismos pertenecientes al Complejo Científico Tecnológico que posean laboratorios para articular investigación farmacológica básica estatal y la producción de medicamentos esenciales y huérfanos para más del 50% de la población argentina sin cobertura médica excepto la pública.

Gobiernos, terminales y autopartistas: ¿cómo se define la regulación en la industria automotriz?

27

Javier Lewkowicz

La violenta apertura y desregulación de la economía argentina en la década de los '90 supuso la virtual desaparición de una parte importante del tejido industrial. La industria automotriz ingresó en un régimen de privilegio, al gozar de una cuota importante de protección, al tiempo que se desreguló la provisión de partes y piezas. La nueva normativa impulsó la integración con el Brasil, un esquema de tipo regional que está en línea con la estrategia del sector en el nivel mundial. De esta forma, el trato diferencial que recibió el sector automotor respecto de los demás segmentos industriales y, a la vez, la similitud en relación con la estrategia óptima global del sector, proporcionan un amplio campo para analizar la lógica de toma de decisiones de la política pública y la capacidad de *lobby* del sector privado. Este trabajo ahonda en la negociación entre terminales de la Argentina y el Brasil, autopartistas y gobiernos para definir los principales cambios normativos en el sector. Para ello, se basa sobre el análisis de una larga serie de artículos periodísticos.

El desarrollo de la biotecnología y las vinculaciones público-privadas, una discusión de la literatura orientada al caso argentino

49

Valeria Arza - Mariela Carattoli

La inversión que realiza la Argentina en biotecnología ha crecido en el último tiempo pero todavía queda muy relegada en la perspectiva internacional. Hay alrededor de 90 empresas que utilizan aplicaciones biotecnológicas. Existen a su vez alrededor de 50 centros públicos de investigación (CPI) en biotecnología que dominan una mayor cantidad y diversidad de técnicas biotecnológicas que el sector privado, invierten más recursos y tienen personal más capacitado. La política pública ha sido favorable al desarrollo de esta tecnología y ha promovido la inversión privada y las alianzas público-privadas. Dada la brecha en los recursos invertidos en relación con los líderes, a los actores del país les resulta difícil competir globalmente. Por lo tanto, se plantea la necesidad de aprovechar mejor los recursos disponibles y, según la experiencia internacional y las características del sector, deben evaluarse las ventajas y desventajas de intensificar las vinculaciones público-privadas.

Análisis

La productividad del trabajo en la expansión industrial 2003-2008

Adriana Marshall

72

Sin considerar los comportamientos de la productividad asociados con las fases cíclicas, durante la segunda mitad del siglo XX los aumentos más significativos en la productividad del trabajo industrial se vincularon ya sea con oleadas de introducción de nuevas actividades y/o plantas y equipamiento más modernos, que en general coincidieron con el ingreso de capitales extranjeros al sector (años 60), o con el abaratamiento relativo de los bienes de capital en los períodos de apreciación cambiaria y disminución de las restricciones a las importaciones (1979-81 y años '90), dos procesos que ocasionalmente se superpusieron. En el período de expansión continuada del nivel de actividad que transcurrió entre 2003 y 2008 la productividad laboral promedio en la industria aumentó moderadamente, pero las disparidades entre industrias fueron considerables. Los diferenciales en el aumento de la productividad continúan vinculándose con la evolución de la demanda (estimada a través de la evolución del volumen de producción) y sus posibles efectos sobre la capacidad productiva y su grado de utilización. El hecho de que la productividad laboral no creciera más aceleradamente en las industrias con mayores recursos (financieros y otros) sugiere que, en principio, entre las fuentes principales de aumento de la productividad no figura preponderantemente el progreso tecnológico.

Debates

A diez años de las movilizaciones de 2001, su legado en los movimientos socioambientales

Lorena Bottaro - Marian Sola Álvarez

91

Luego de la crisis de 2001, el escenario político y social posibilitó la expansión de diferentes formas de acción colectiva. Estas se desarrollaron, por un lado, en torno de demandas de derechos económicos y sociales que durante la década de los '90 habían sido sistemáticamente violados a raíz de la profundización del modelo neoliberal, y por otro lado, a partir de la ampliación de demandas vinculadas especialmente con derechos culturales, identitarios, territoriales y ambientales.

En este artículo las autoras proponen retomar algunas de las dimensiones a través de las cuales se expresaron las experiencias de movilización social más relevantes durante la década de 1990 y poscrisis de 2001 y analizar las rupturas y continuidades que en relación con ellas presentan los movimientos socioambientales que se expandieron a lo largo de los últimos años en nuestro país y en otros de América latina.

Para la historia del país

El mejor alumno en la picota

Jorge Gaggero

106

El texto que sigue fue escrito hace una década -terminado el 2 de abril de 2002- cuando la crisis del derrumbe del régimen de convertibilidad tocaba su “piso” económico y comenzaba una recuperación (durante marzo/abril) que las estadísticas mostrarían con alguna demora. Publicado entonces sólo en Alemania por la Revista “Entwicklung und Zusammenarbeit” (“R+Z”, “Desarrollo y cooperación”, abril de 2002) su difusión hoy en la Argentina tiene el interés de reflexionar a la distancia acerca de las críticas circunstancias de aquella época, muy reciente en términos históricos, sus raíces y los desarrollos desde entonces verificados por y para nuestra sociedad.

Expansión de la RPCh

¿Algo viejo en lo nuevo? La vinculación entre China y América latina

Pablo Alejandro Nacht

113

Debido a la escasez de recursos que presenta su territorio, la diplomacia china ha encarado un proceso de vinculación externa para establecer la dirección de sus inversiones que puedan ser complementarias a las necesidades de materias primas, petróleo y alimentos. En este sentido se han dirigido las Empresas Estatales (EE) en las áreas estratégicas para la economía china, a través del desarrollo de infraestructura y procesamiento de materias primas en las naciones que no cuentan con los medios para explotarlas. Los recursos naturales que China necesita se pueden clasificar en tres categorías: minerales, energéticos y alimenticios. África (Norte y la costa occidental) se ha erigido como la región fundamental para hacerse de los dos primeros, con fuertes inversiones en varios países del continente y sin los requisitos y pautas que generalmente piden las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS). La RPCh. ha logrado desplazar a las inversiones occidentales en varias naciones, consiguiendo el apoyo de estos gobiernos africanos al tiempo que obtienen la desconfianza de los antaño inversores occidentales. Esta política de la Inversión Directa Extranjera (IDE) china sobre África ha sido acompañada con condonaciones de deuda y algunas ayudas en la construcción de edificios públicos que son visibles a la población nativa. Así China va construyendo una imagen positiva en la región. De esta manera el gigante asiático ha impulsado una serie de inversiones a través de sus EE para invertir en aquellos países o regiones que sean complementarios con sus intereses y requerimientos. De esta manera la IDE china ha comenzado a competir con la occidental, ya no sólo en el área de influencia natural de China, como es Asia, sino también en África y América latina.

Empresarios de la construcción

Estrategias de articulación y asociación con el Estado: un análisis a partir del mantenimiento, reparación y mejora de redes viales en la Argentina

137

Valeria Serafinoff

Este trabajo se propone analizar las estrategias de vinculación entre los actores involucrados en la construcción, operación y mantenimiento de los caminos en la Argentina en cada uno de los dos modelos de regulación vial definidos entre 1989 y 2010. Específicamente, el trabajo analiza las estrategias desplegadas por los concesionarios viales con el fin de indagar en sus capacidades para ejercer presión sobre las instituciones estatales. Más allá de los cambios en las modalidades adoptadas para el mantenimiento y reparación de los caminos, se observa una continuidad en los actores empresariales, la cual es incluso anterior al período sobre el que centramos el análisis puesto que los concesionarios que se hicieron responsables de los corredores licitados en 1989 son las mismas empresas que, hasta ese entonces, ejecutaban las obras viales a través de contratos de obra licitados por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV). Como se intentará demostrar a lo largo del presente trabajo, los patrones de interacción que se observan entre los empresarios del sector y el Estado en la regulación sectorial no son propios del período en que se inaugura la concesión de redes viales, como modalidad para la reparación y mantenimiento de los caminos, sino que existe una importante continuidad respecto de las estrategias desplegadas por los empresarios en décadas anteriores.

Galera de corrección

Portugal. Ensaio contra a autoflagelação BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

Miguel Teubal

158

Bajo el imperio del capital CLAUDIO KATZ

Leandro Morgenfeld

Memoria (1976-2012)

Quisiera que me recuerden*

*Joaquín Enrique Areta***

Quisiera que me recuerden sin llorar
ni lamentarme
quisiera que me recuerden por haber hecho caminos
por haber marcado un rumbo
porque emocioné su alma
porque se sintieron queridos, protegidos y ayudados
porque interpreté sus ansias
porque canalicé su amor.
Quisiera que me recuerden junto a la risa de los felices
la seguridad de los justos
el sufrimiento de los humildes.
Quisiera que me recuerden con piedad por mis errores
con comprensión por mis debilidades
con cariño por mis virtudes,
si no es así, prefiero el olvido,
que será el más duro castigo por no cumplir mi deber de
hombre.

* Poema elegido para un libro de escritos de desaparecidos y leído por el presidente Néstor Kirchner.

** Desaparecido el 29.6.78

La producción pública de medicamentos en la Argentina. Interrogantes y oportunidades*

*Cristina Bramuglia***
*Cristina Godio****
*Rosana Abrutzky*****

Este artículo aborda una descripción sobre las características generales de la industria farmacéutica y sus especificidades y analiza algunos rasgos salientes de la industria nacional. La sanción de la ley de *Investigación y producción pública de medicamentos como bienes sociales*, 26688/2011 impulsa los medicamentos como bienes sociales y abre nuevas posibilidades y variados interrogantes: alternativas para superar las limitaciones institucionales que enfrentan los laboratorios públicos, opciones de política sectorial que superen las dificultades que enfrenta la provisión de salud pública en la Argentina, posibilidades de los laboratorios públicos de desarrollar actividades de I-D significativas acorde con los avances de la biotecnología, entre otros. El dilema actual para el Estado es financiar a la industria nacional privada o coordinar/diseñar un plan de desarrollo conjunto entre los organismos pertenecientes al Complejo Científico Tecnológico que posean laboratorios para articular investigación farmacológica básica estatal y la producción de medicamentos esenciales y huérfanos para más del 50% de la población argentina sin cobertura médica excepto la pública.

* Agradecemos muy especialmente la colaboración de los Dres. Claudio Capuano, Martín Isturiz y Agustín Salvia y las sugerencias de los Dres. Daniel Maceira, Oscar Cetrángolo, Marisa y Ariel Coremberg, Fernando Navajas y de Daniel Azpiazu. Nuestro profundo reconocimiento a todos aquellos que nos acompañan en nuestras inquietudes e iniciativas. Las autoras nos responsabilizamos de los errores u omisiones del trabajo. Dedicamos esta publicación al valioso economista Daniel Azpiazu quien realizó estudios seminales sobre la estructura económica argentina y los efectos sociales de las mismas en las clases populares y nos honró con su constante apoyo humano y académico. Esta publicación se realizó en el marco del proyecto UBACYT 20020110200316 con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA

** Licenciada en Economía. Integrante del Grupo de Estudios Sociales sobre Ciencia y Tecnología, en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, e-mail: cbramuglia@sociales.uba.ar

*** Farmacéutica, Magíster en Salud Pública. Especialista en Farmacoeconomía. Universidad de Bologna. Desarrolla tareas de investigación en el Área de Salud del Instituto Gino Germani, e-mail: cgodio@gmail.com

**** Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Gestión Ambiental en la Universidad de San Martín. Desarrolla proyectos de investigación con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani y en la Universidad Nacional de San Martín, e-mail: rabruzky@gmail.com

Introducción

El trabajo describe las características generales y específicas de la industria farmacéutica y analiza algunos rasgos salientes de la industria nacional.

Con posterioridad a la creación del Plan Nacional de Medicamentos, después de la crisis del año 2001 se han detectado iniciativas tendientes a impulsar la producción de los laboratorios públicos (Abrutzky, Bramuglia, Godio, 2008). Es así como en el año 2008, por iniciativa estimulada desde el Ministerio de Salud de la Nación, se creó el Programa de Producción Pública de Medicamentos, Vacunas y Productos Médicos (Videla, 2007; Rachid, 2009; Tobar, 2002). El objetivo del mismo es impulsar la firma de convenios con laboratorios públicos para proveer Medicamentos al Programa Remediar+ Redes entre otros Programas nacionales a un precio muy inferior que los prevalecientes en el mercado. Se estima que actualmente existen alrededor de 40 laboratorios públicos y seis farmacias de hospitales que producen más de 350 principios activos, pero no llegan al 10 % de los laboratorios públicos que cuentan con la habilitación de ANMAT. La participación relativa de la producción estatal en el conjunto de la producción farmacéutica argentina es del 15% en términos de su valor de producción. No hay duda, sin embargo, de que en términos distributivos tienen una incidencia positiva en la calidad de vida de la población argentina (Becher y Asociados SRL, 2011).

Históricamente, la típica disputa del mercado farmacéutico se produjo entre la industria nacional e internacional. Los laboratorios públicos existían, algunos ya desde décadas atrás pero nunca fueron visualizados como una amenaza por el sector privado hasta que recientemente el Estado consideró la creación de la Red Nacional de Laboratorios de Producción Pública de medicamentos -RELAP- y la posibilidad de que estas empresas abastecieran a los hospitales, los centros de salud y Programas Nacionales como el Plan nacer, PROFE y Remediar+ Redes. Es entonces cuando comienza el malestar de la cámara industrial que reúne a los empresarios nacionales, quienes se sienten amenazados por la promulgación de la ley 26688/2011 (Lipcovich, 2011).

Esta ley de apoyo a la producción pública de medicamentos es valorada por los integrantes de la Red Nacional de Laboratorios Públicos y provocó malestar, especialmente en las empresas nacionales adheridas a la Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos CILFA. Éstos tienen interés en que el financiamiento destinado a la

industria farmacéutica sea para estas empresas. La Cámara Argentina de Especialidades Medicinales (CAEME) -organismo que representa básicamente a las empresas de capital extranjero- expresa que no piensa que los laboratorios públicos constituyan una amenaza para ellos (Maceira, 2010). Los laboratorios públicos producen por lo general medicamentos esenciales, sueros antiofídicos y tuberculostáticos. No producen medicamentos de alto costo como los tumorales y los medicamentos para el tratamiento del HIV. Maceira afirma que según los entrevistados el laboratorio público debería cubrir la demanda de la población más vulnerable que sólo tiene cobertura pública de salud.

La existencia de laboratorios públicos no tiene incidencia en la fijación de precios del mercado farmacéutico que es un oligopolio caracterizado por la presencia de empresas grandes que abastecen gran parte de la demanda y establecen un piso para los precios de sus productos que son, en términos internacionales, altos. Los laboratorios públicos que venden a los hospitales, basan sus precios de venta sobre tales precios ya que saben que éstos licitan sus compras.

El conjunto de los laboratorios públicos tiene características muy particulares ya que el circuito de tráfico de los medicamentos públicos es muy limitado y complejo y depende de la habilitación del ANMAT. La circulación de estos productos depende del tipo de entidad nacional, provincial o municipal que los produce, ya que excepto unos pocos laboratorios, casi todos son dependencias de Universidades, Provincias o Municipios. Alrededor de una decena de laboratorios tienen la habilitación nacional de ANMAT de algunos de sus productos, lo que los habilita para su distribución. El resto tienen habilitación provincial o municipal. Las farmacias hospitalarias producen, básicamente medicamentos magistrales, para el consumo de los pacientes atendidos en sus hospitales.

Este estudio muestra que los laboratorios públicos, abastecen sólo un segmento del mercado farmacéutico y el resto lo hace la industria privada. Hay un dilema para la política pública entre financiar la ID de los laboratorios nacionales o los públicos. Nuestro trabajo señala que en términos generales los laboratorios públicos abastecen sólo el segmento del mercado farmacéutico constituido por más del 50% de la población sin cobertura, excepto la provista por el sistema público de salud.

La industria farmacéutica

La industria farmacéutica es muy compleja por la variedad de agentes que intervienen y la multiplicidad de actividades relacionadas con la salud.

Tanto en los niveles internacional como nacional, la industria farmacéutica está constituida con empresas pequeñas, medianas y grandes, estas últimas con una clara posición oligopólica dominante. El tipo de productos, el grado de diferenciación de los mismos, y la complejidad de los procesos de elaboración son algunos de los factores que explican esta situación (Azpiazu 1999; Nochteff 1997; Katz 1974, 1987; Katz, Muñoz, Tafani 1988; Katz, Burachik, Brodovsky y Queiroz 1997; Bisang- Maceira 1999, González García 2005; Tobar 2002, 2004).

Los *rankings* elaborados por fuentes privadas sitúan a la industria farmacéutica en la primera posición del listado de las industrias más rentables medidas en términos de tasa de ganancia en relación con sus activos y en segunda posición en términos de niveles de ingresos. A su vez, ocupan las vigésima segunda y vigésima cuarta posición entre las industrias que crecen con mayor velocidad calculadas según las variaciones de la facturación y de las ganancias, respectivamente. (Correa 2001, 2005; Azpiazu 1999).

Típicamente, las empresas farmacéuticas de países como la Argentina, el Brasil y México utilizan materias primas clave, drogas activas, de origen importado, realizan escasa actividad de investigación y desarrollo y desembolsan un elevado pago al exterior en concepto de regalías. Las razones para la importación de drogas activas son la utilización de economías de escala en las plantas productoras y la utilización de precios “de transferencia” o “precios de cuenta” entre las casas matrices y filiales (Katz 1987, 1995).

Los precios de transferencia constituyen un elemento que no tiene otro significado económico que servir como instrumento para mostrar la rentabilidad contable que se desea presentar en los balances empresarios en cada una de sus filiales. La forma típica de operar de la empresa multinacional consiste en maximizar la ganancia global de todas sus plantas. Dado que esta es la lógica de las empresas multinacionales a largo plazo, su presencia en los países periféricos genera conflictos con las empresas farmacéuticas locales.

En la Argentina de los años noventa la economía ha estado inmersa en un proceso de profundos cambios estructurales, que determinaron los patrones de comportamiento de los distintos agentes económicos. Tales mutaciones devienen, en última instancia, de modificaciones sustantivas en la propia orientación de las políticas públicas que, como tales, han contribuido a la reconfiguración de algunos de los ejes ordenadores de la economía e, incluso, a sentar ciertas bases funcionales de un perfil de desenvolvimiento estructurado sobre nuevos patrones económico-sociales. Así, la remoción de una amplia gama de normas regulatorias, la apertura externa de la economía, la reforma del Estado

y los procesos de privatización, la estabilización del nivel general de precios son, entre otras, algunas de las transformaciones que han alterado el contexto operativo de las firmas locales, tendiendo a consolidar nuevas condiciones en el desenvolvimiento económico y social del país (Azpiazu, 1999)

La información que surge del censo industrial realizado en 1993 estima que el valor bruto de producción de la industria farmacéutica era significativo, representando el 3,4% del correspondiente al sector industrial en su conjunto, proporción muy superior a la registrada en los anteriores relevamientos censales de los años ochenta (2,3%) y de los setenta (1,8%). El ritmo que asume esa creciente participación del sector en el total de la industria manufacturera permite inferir que, por lo menos en los últimos veinte años, la fabricación de medicamentos emerge como una de las ramas de actividad más dinámicas de la industria del país. Al igual que en la mayor parte de los sectores de actividad, la actividad farmacéutica sufrió las profundas transformaciones estructurales ocurridas desde los años ochenta/principios de los noventa que han conllevado alteraciones en el contexto operativo en el que se desarrolló el mercado de especialidades medicinales. El quiebre definitivo del modelo sustitutivo de importaciones que, por más de cuatro décadas, sustentó la dinámica y el perfil evolutivo del sector transitó hacia nuevas formas de organización económico-social, y de reformulación de las estrategias productivas y de comercialización de medicamentos. La información elaborada a partir del Censo Industrial realizado en el año 2003 muestra que la industria farmacéutica representaba el 3,2% del valor bruto de producción de la industria manufacturera (Azpiazu, 1999, 2011).

En esta década existe consenso en afirmar que las grandes empresas nacionales han tenido una fuerte presencia a lo largo de la historia del sector y han logrado internacionalizarse mediante la apertura de plantas en el exterior, por otra parte avanzaron en innovaciones relativas al proceso de formulación de fármacos. Habrían aparecido un conjunto de empresas locales de menor tamaño relativo, sobre la base de inversiones en tecnología y en ampliaciones de escala de producción, logrando de esta forma la inserción de sus productos en el mercado latinoamericano. La balanza comercial continúa siendo, como lo ha sido históricamente, deficitaria, debido al peso del costo de adquisición de drogas y principios activos y al de medicamentos provenientes de las firmas multinacionales, las cuales abastecen el mercado local en gran medida, las importaciones de esta actividad representan alrededor de un tercio del total importado. (Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, 2007; Becher y Asociados S.R.L, 2008; CILFA, 2006; Agencia. Secyt y Unión Industrial Argentina, 2007).

La falta de conexión del sector científico y tecnológico argentino en su interior y con las demandas del sector privado y público ha sido resalada por varios analistas (Oteiza, 1992; Chudnovsky, López, 1995; López, 2000) la carencia de interacción imposibilita la transferencia de tecnologías y la incorporación de investigadores universitarios a las diferentes empresas que componen el sector farmacéutico argentino

Este rasgo estructural ha sido muy perjudicial para el conjunto de la sociedad argentina, especialmente si se considera la salud como un bien “meritorio” es decir un bien que forma parte del capital social de una sociedad porque es imprescindible para el desarrollo (Vassallo, Sellanes y Freylejer, 2003; Pauly 1980).

Rasgos específicos de la industria farmacéutica

El mercado farmacéutico tiene características específicas que lo diferencian de otros. En primer lugar, la demanda es relativamente inelástica respecto de los precios. En segundo término, los consumidores disponen de herramientas de decisión más limitadas en comparación con otro tipo de productos, ya que una parte importante de los medicamentos que se consumen se compran bajo receta y este factor convierte al profesional médico que define el tratamiento en el agente promotor determinante del medicamento que el paciente debe obtener. Como en otros tipos de mercado, los productores llevan a cabo grandes estrategias de *marketing* para promocionar sus productos; pero la gran proporción de personas que pagan y finalmente consumen estos bienes quedan libradas a un limitado poder de decisión y a una mínima información sobre el producto que consumirán (Katz, 1995; Katz, Arce, Muñoz, 1993; Katz, Bercovich, 1990).

Las causas que pueden generar el aumento del gasto farmacéutico comprenden, entre otras, la masificación de las consultas en atención primaria; las demoras en la atención por parte de especialistas (situación que obliga a establecer tratamientos de mantenimiento); la aparición de nuevos fármacos que sustituyen, a mayor precio, los preexistentes; los protocolos de tratamiento de enfermedades tradicionales cada vez más exigentes; la aparición de protocolos para prevención secundaria y primaria; la mejora en el tratamiento de determinadas patologías que anteriormente no eran atendidas; y la aparición de antibióticos cada vez más potentes, que conllevan un mayor costo unitario.

En consecuencia, dado que la demanda no es libre, en términos analíticos los modelos de comportamiento empresario de tipo competitivo con libre juego de las fuerzas del mercado (*laissez-faire*) no son un marco pertinente para explicar la dinámica de la industria fármaco-química.

Aspectos legislativos

La industria farmacéutica argentina tiene históricamente una tradición fuerte de protección a la innovación tecnológica. Es así como ya en el año 1864 estableció su primera ley sobre patentes, la 111. En ella se fijaban las disposiciones en el nivel de la industria para la obtención y explotación de una "Patente de invención", definiendo un descubrimiento o invención como "los nuevos productos industriales, los nuevos medios y la nueva aplicación de medios conocidos para la obtención de un resultado o de un producto industrial". Para esta ley, "no eran susceptibles de patentes las composiciones farmacéuticas que hayan sido publicadas en el país o afuera de él, en obras, folletos o periódicos impresos" (artículo 4º). Esta ley generó especialmente en Estados Unidos una política de sanciones y presiones destinadas a modificarla. En ese marco se inscribe el debate que se ha planteado en el país en torno de su reemplazo.

El proceso a través del cual se llega a la actual situación respecto de la legislación referida a propiedad intelectual de medicamentos está signado por la disputa entre los laboratorios nacionales (agrupados en el Centro Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos (CILFA), y la Cooperativa de Laboratorios Argentinos de Especialidades Medicinales (COOPERALA)) y los de capital extranjero (agrupados en la Cámara Argentina de Especialidades Medicinales (CAEME)), así como también entre una parte de ellos con otros sectores productivos de gran significación económica y política. El conflicto de intereses entre los diferentes actores determinó una negociación extensa, con avances y retrocesos, que culminó en la sanción de la ley 24.481 de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad, que fuera modificada posteriormente por las leyes 24.572/96 y 25.859/03.

El monopolio del titular de las patentes para hacer uso de sus invenciones: el plazo de las patentes es de veinte años improrrogables según la ley aprobada. El monopolio es, tal vez, el punto más claro en la discusión, y en donde los laboratorios de capital extranjero son avallados por la comunidad científica internacional en sus investigaciones de base. Las mismas son publicadas en revistas científicas a nombre de los laboratorios donde se realizan y tienen, actualmente, la aceptación tácita de los laboratorios nacionales. Los laboratorios transnacionales, especialmente los norteamericanos, están en desacuerdo con la ley de patentes y de confidencialidad. Al respecto cabe señalar que las firmas argentinas son, en general, diez veces más pequeñas que las líderes estadounidenses, y su sistema de innovación no pasa de descubrir una molécula nueva. Ello no significa que no efectúen tareas de Investigación y Desarrollo ni que sean menos dinámicas que las gran-

des corporaciones transnacionales, sino que, probablemente, están insertas en un inferior estadio de desarrollo, en tanto sus innovaciones se orientan hacia cambios menores. Como ejemplo cabe señalar que las líderes locales gastan proporcionalmente un porcentaje no muy disímil a las grandes empresas mundiales, pero sobre un volumen de ventas muy inferior. Al ser la masa de inversiones en Investigación y Desarrollo sustancialmente menor, se dedica mayoritariamente al desarrollo de los procesos de producción de moléculas desarrolladas en otros países. El desarrollo de los procesos de producción también es tecnología, lo cual es reconocido por la legislación. Dentro de esta problemática hay una serie de temas de gran relevancia y complejidad como los productos en proceso de investigación. Desde el momento de la aprobación de la ley y hasta el año 2000, no tienen protección alguna. Esta medida es resistida por los laboratorios transnacionales. Ello significa que los laboratorios recién en el año 2000 deberían comenzar a pagar *royalties* por los productos que están siendo investigados, y que en el lapso que medie hasta esa fecha sean patentados. Los laboratorios nacionales argumentan que no hay patente y que las investigaciones no deben pagar *royalties*. Por otra parte, la ley permite utilizar información previa de otras empresas -en el proceso de transición- para introducir nuevas aplicaciones medicinales. Otra ilustración constituye el tratamiento de los microorganismos. Mientras la ley argentina no considera materia patentable a plantas, animales y procedimientos biológicos para la reproducción de las mismas, los laboratorios transnacionales argumentan que tanto el estudio de microorganismos en laboratorios, como la posibilidad de que su reproducción utilizando métodos propios de cada empresa vía plantas, animales y otros medios debe ser patentable.

El plazo de transición para poner en práctica el nuevo esquema: este plazo es fijado por la ley en cinco años, luego de una durísima disputa, ya que en la primera versión de la ley era de ocho años. Por este lapso, los laboratorios no pagarán ningún tipo de regalías al exterior. En el caso argentino, el tema tiene importancia pues, a la luz del modelo secuencial seguido por la farmoquímica argentina, durante los últimos años se produjo un desarrollo interesante de procesos tecnológicos. Desde esa óptica, y bajo determinados condicionantes, es probable que al cabo de algunos años un núcleo acotado de productores locales esté en condiciones de patentar sus propias innovaciones. De todas maneras, cabe señalar que en este tema ambos grupos de laboratorios están en desacuerdo; mientras que los grupos nacionales objetan la ley argumentando que el *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) puso un tope de diez años para este tipo de situaciones, mientras que el Parlamento y luego el Gobierno adoptaron la mitad de este tiempo. Por

su parte, los laboratorios de capital extranjero la objetan porque consideran que no debe haber ningún tipo de plazo de transición.

Las facultades del Estado para actuar en ciertas situaciones otorgando licencias a otros laboratorios, bajo la actuación del I.N.P.I. - Instituto Nacional de Propiedad Industrial-: este organismo, de naturaleza autárquica, fue creado por la ley para decidir sobre el tema. Los laboratorios transnacionales aducen que este organismo tiene facultades tan amplias para otorgar licencias, que no existen razones específicas para no concederlas. Según la nueva ley, el Instituto puede otorgar una licencia a un productor o a más de uno, en caso de emergencia sanitaria, por desabastecimiento o por virtual monopolio, en forma compulsiva. Sin embargo, C.I.L.F.A. aduce que no es el I.N.P.I. el que tratará ante una práctica monopólica, sino la Comisión de Defensa de la Competencia. Por su parte, y ante una situación como la descrita, los laboratorios extranjeros consideran que los jueces no pueden mantener ni ordenar medidas cautelares.

La forma de pago de las regalías durante la transición: la ley otorga un período de transición de cinco años para patentar todos los productos farmacéuticos. Transcurrido tal plazo, se deben pagar las correspondientes regalías. Los laboratorios extranjeros pretendían que ese período se acortara o directamente se eliminara, mientras que los nacionales pedían un plazo de diez años. Además de los puntos señalados precedentemente, resta comentar otro aspecto en el que se impuso la posición de los laboratorios extranjeros: la no exigencia de fabricar el producto del cual se tiene licencia, a diferencia de la legislación sancionada en el Brasil, que exige la producción local.

Los laboratorios de capital extranjero demandan que, como mínimo, se revea la ley. Los mismos se apoyan en que el nuevo marco legal no es satisfactorio, no genera ni la tranquilidad ni la confianza mínima para garantizar inversiones futuras, por no asegurar la propiedad intelectual de las patentes. En ese marco, la P.M.A., el "lobby" farmacéutico estadounidense, solicitó a su gobierno la aplicación lisa y llana de sanciones económicas contra la Argentina, como respuesta a la nueva ley de patentes.

En contraposición, los laboratorios nacionales argumentan que la ley es buena, y se adapta al marco legal creado por el GATT. Afirman, además, que en Chile, una vez sancionada la nueva ley de patentes, por la cual los laboratorios extranjeros tienen mayor poder que el que les confiere la ley argentina, cerraron seis laboratorios transnacionales, ya que al permitirse a las empresas extranjeras el monopolio, es altamente probable que importen sus productos desde sus países de origen y cierren sus unidades de producción local.

Nuevas oportunidades y grandes interrogantes

En primer lugar, dada la dimensión y características del mercado farmacéutico nacional es interesante destacar que han sido los grandes laboratorios, en general de origen extranjero, los que han iniciado la producción de imitaciones de los principales medicamentos. El sistema de innovación de la industria farmacéutica argentina se ha caracterizado por realizar innovaciones menores, es decir, no ha creado nuevas moléculas pero reproduce eficientemente las existentes. Es así que durante la actual década los laboratorios argentinos han reproducido imitaciones de los medicamentos originales. La industria local no está en condiciones de realizar los estudios de equivalencia y biodisponibilidad necesarios para producir medicamentos genéricos. En la actualidad se estima que el 85% de los medicamentos disponibles en la Argentina son imitaciones de los medicamentos originales¹. Tal como menciona el estudio sobre la industria farmacéutica² ésta ha crecido en la última década en términos de producción y exportaciones de forma tan notable que se ha planteado como modelo alternativo sectorial el otorgamiento de subsidios y financiamiento para actividades de I-D a la industria nacional.

En segundo lugar, se observa una tendencia a la habilitación de nuevos laboratorios públicos. Esta iniciativa proviene de grupos de investigadores de las Universidades de Buenos Aires y de La Plata y de hospitales públicos que desde hace años vienen impulsando la producción pública de medicamentos para garantizar a la población, en especial de bajos recursos, el acceso a ellos. No llegan al 10 % los laboratorios públicos que cuentan con la habilitación de ANMAT. No hay información consistente que permita evaluar el peso de la producción de estos laboratorios en el conjunto de la producción farmacéutica argentina. No hay duda de que en términos distributivos tienen una incidencia positiva en la calidad de vida de la población argentina.

El circuito de circulación de los medicamentos públicos depende del tipo de entidad, nacional, provincial o municipal del cual dependen, ya que excepto unos pocos laboratorios casi todos son dependencias de universidades, provincias o municipios³.

¹ Cátedra Libre de Derechos Humanos de la Facultad de Medicina de UBA. Año 2009

² "La industria farmacéutica en la Argentina" Centro de Estudios para la Producción. del informe publicado en la Síntesis de la economía real N° 58: "La Industria Farmacéutica en la Argentina goza de buena salud" (Centro de Estudios para la Producción, Secretaría de Industria, Comercio y PyME Ministerio de Producción, 2009)

³ La descripción es una síntesis de entrevistas a informantes clave, de las encuestas y de trabajos realizados por la Cátedra Libre de Derechos Humanos de la Facultad de Medicina de UBA. La interpretación de los mismos es responsabilidad de las autoras.

La mayor parte de los laboratorios en términos institucionales constituyen extensiones de organismos, de los cuales dependen; para la distribución de sus productos requieren de la habilitación de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). La minoría son empresas estatales. Estas empresas tienen estructura propia y, en algunos casos, existen indicios de organización industrial más moderna, por ejemplo, la existencia de departamentos de I-D. Hay 3 ó 4 sociedades comerciales, una sociedad estatal y una sociedad anónima; las demás son dependencias universitarias, provinciales o estatales y funcionan con un presupuesto anual asignado por la jurisdicción correspondiente.

Las formas de distribución de los medicamentos difieren. Hay laboratorios públicos que distribuyen, otros que intercambian productos principalmente al sector público estatal, provincial o municipal, de hecho existe un caso que es el de Hemoderivados de Córdoba que vende en el país y en países de América latina. La mayor parte de los laboratorios no especifican cómo es la distribución de sus fármacos, en gran parte, porque son dependencias de organismos estatales y la información, de todas formas, es confidencial en caso acceder a la misma.

Los productos certificados por el ANMAT son de diversa índole. Se habilitaron para la distribución nacional los productos del Laboratorio de Hemoderivados de Córdoba tales como Albúmina, IgG Endovenosa Liofilizada y Líquida, Inmunoglobulina G Intramuscular Poliespecífica, Inmunoglobulina Antitetánica, Inmunoglobulina Anti-Rh, Factor VIII, A otros, como Laboratorios LEMSE SE, ANMAT habilitó la producción en el nivel nacional de productos esenciales para las patologías más comunes. Laboratorios Puntanos de la Universidad de San Luis es uno de los cuatro laboratorios de PPM (junto al LIF de Santa Fe, al LEM de Rosario y al LAFORMED de Formosa), que empezó a suministrar medicamentos para el Plan Remediar en cinco especialidades medicinales diferentes en la gestión anterior del Ministerio Nacional de Salud. Sin embargo, este mecanismo de distribución fue desactivado en la actual gestión (Isturiz 2011).

Respecto de la elaboración de fármacos huérfanos* los laboratorios públicos realizan algunas producciones y, potencialmente podrían estar en condiciones de abastecer esta demanda más ampliamente. La Comisión Nacional de Energía Atómica-CNEA-y el Instituto Balseiro en Bariloche desarrollaron aplicaciones de la energía nuclear con fines médicos y de innovación como la medicina nuclear, muy específica-

* Los medicamentos huérfanos son los no desarrollados ampliamente por la industria farmacéutica por razones financieras, ya que van destinados a un reducido grupo de pacientes, y que, sin embargo responden a necesidades de salud pública (Nota de RE).

mente radiofármaco, un compuesto químico marcado con un compuesto radiactivo destinado al tratamiento de muy diversas patologías articulares, oncológicas, neurológicas y tratamientos contra el dolor. La CNEA y la Universidad de Buenos Aires firmaron varios acuerdos para poner en funcionamiento áreas de medicina nuclear en el Hospital de Clínicas y en el Instituto Ángel Roffo (Fundación Centro Diagnóstico Nuclear, 2012) Laboratorios de Hemoderivados de Córdoba produce algunos productos huérfanos, Talleres Protegidos tiene una línea de productos para la tuberculosis y otra de psicofármacos, con autorización de la Administración Nacional de Medicamentos y Tecnología Médica (ANMAT) y realiza su propio control de calidad, desde el ingreso de la droga hasta el producto terminado, destinado al sistema público de salud porteño y a su red de atención de la tuberculosis. Se prevé que el Laboratorio de la Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas de la Universidad Nacional de Rosario produzca medicamentos huérfanos. A partir del subsidio recibido en el año 2011 el Laboratorio Universitario de la Facultad de Ciencias Exactas de La Plata (UNLP), realiza investigación y desarrollo en medicamentos huérfanos pediátricos; drogas olvidadas e investigación en la descomposición de principios activos. Si continúa el apoyo estatal estaría en condiciones de producirlo próximamente.

Los laboratorios públicos muestran grandes diferencias en el grado de utilización de su capacidad productiva. Las causas que explican este hecho constituye uno de los grandes interrogantes acerca de la viabilidad de este conjunto de laboratorios estatales y de que esté en condiciones de proveer medicinas y vacunas para atender las demandas del sector público de salud que abastece no sólo al 50 % de la población que no tiene otra cobertura de salud, sino a obras sociales y hasta prepagas que utilizan sus servicios. Nuestra investigación atribuye estas diferencias de capacidades a diferentes razones de distinto orden y concomitantes, aunque difieren en cada laboratorio. Hemos encontrado diversas razones por las cuales la utilización varía en cada caso. La falta de habilitación nacional a la mayoría de sus productos, las limitaciones de sus instalaciones y equipamiento, el tipo de institución, generalmente son organismos públicos que cubren un turno de 8 horas cinco días por semana, el tipo de organización productiva, la falta de coordinación entre las ofertas de estos laboratorios y las demandas potenciales de hospitales, centros de atención primaria de salud, y diversos Programas Nacionales tales como el Remediar + Redes, PROFE, Plan Nacer entre otros.

De encuestas y entrevistas realizadas a informantes clave se infiere que la capacidad potencial definida como la máxima cantidad de varie-

dades farmacéuticas que pudo haber producido cada unidad productiva por año de acuerdo con la capacidad de producción de la máquina compresora en términos de horas de funcionamiento y del trabajo realizado en un turno de 8 horas durante cinco días a la semana de trabajo en 11 meses al año. Hay laboratorios tales como Talleres Protegidos y el de la Facultad de Ciencias Exactas de la UNLP en los cuales la ociosidad oscila alrededor de 90% y otros como el Laboratorio de Farmacia de la Municipalidad de Río Cuarto tiene 0% de capacidad ociosa, pero produce para la Municipalidad porque no tiene habilitación de ANMAT.

Por otra parte, LEMSE SE de la provincia de Santa Fe afirma "no tendría ociosidad si trabajara 3 turnos por día pero tiene limitada demanda"; actualmente realiza dos turnos y registra una capacidad ociosa del 40%. El Laboratorio de Hemoderivados "Presidente Illía" de la Universidad Nacional de Córdoba tiene una capacidad promedio ociosa del 45%, distribuida en diferentes productos hemoderivados: 50 % en cuanto al fraccionamiento de plasma. Genéricos: 30-40%. Sin embargo el objetivo de este laboratorio es abastecer hemoderivados a toda la población del país y genéricos a la provincia de Córdoba, productos médicos para toda la población del país. No realizan intercambios por ser productores y no efectores del Sistema Salud, vende genéricos y hemoderivados a municipios, provincias y al territorio nacional. Sin embargo, realizan ventas al sector privado y exportan a países de América latina, ya que ofrecen productos sofisticados que sólo este laboratorio produce. El Laboratorio tiene como proveedores para Hemoderivados el plasma humano de donantes sanos no remunerados de la Argentina, el Uruguay y Chile. Para elaborar genéricos los laboratorios públicos se abastecen de los principios activos adquiridos a los proveedores tradicionales de la industria farmacéutica. Los proveedores para elaborar productos médicos reciben donaciones colectadas en bancos de tejidos aprobados por INCUCAI.

La utilización de las instalaciones de los laboratorios públicos por debajo de su capacidad estaría reflejando que los costos por unidad producida son muy altos y que la productividad por capital instalado es muy baja a menos que se reconviertan para lograr capacidades óptimas de producción. Esta cuestión, constituye, sin duda un interrogante para la política pública.

En varios laboratorios entrevistados las condiciones de las instalaciones y del equipamiento, aunque no es la única, constituye una limitación seria para que sea posible utilizar su potencial capacidad de producción. Esta es una de las causas por las cuales la diferencia entre las capacidades efectivas y potenciales de los mismos es tan marcada. Este caso está ilustrado por el laboratorio de la Facultad de Ciencias

Exactas de la UNLP. Por otra parte, en el Laboratorio Farmacéutico Conjunto de las FFAA, el factor limitante es la cantidad y capacitación de profesionales y técnicos en control de calidad y de producción. Como la cantidad del personal no es suficiente, no se pueden realizar actividades de capacitación. El laboratorio afirma que el equipamiento es obsoleto pero funciona con limitaciones porque tiene 30 años de antigüedad. Las instalaciones cumplen con las normativas establecidas por INAME. De hecho tiene habilitación nacional para producir más de 200 productos esenciales como aspirinas, antibióticos, antihipertensivos.

Respecto de la capacitación del personal, en general los laboratorios públicos cuentan con personal científicamente calificados de nivel universitario y terciario relacionado con farmacia y bioquímica. Las estrategias de entrenamiento de los recursos humanos por parte de los laboratorios están orientadas a aspectos relacionados con la producción en el nivel industrial y con control de calidad de fármacos. Los laboratorios que mencionan las carencias en capacitación se refieren especialmente a la relacionada con el control de calidad y con las buenas prácticas de manufacturas.

Sin embargo, la situación de sus equipos es muy heterogénea. Hay laboratorios, como el de la Facultad de Ciencias Exactas de la UNLP que no tienen problemas de capacitación, tampoco el de Hemoderivados de Córdoba. Sin embargo para otros laboratorios, el nivel de capacitación constituye una seria limitación para el uso de su capacidad de producción, tal es el caso del Laboratorio de las Fuerzas Armadas, que tiene insuficiente cantidad de empleados y el de Laboratorio de Medicamentos Genéricos Pampeano de la Municipalidad de Gral. Pico y el Laboratorio de Especialidades Medicinales de Bragado.

Las actividades de I-D de la producción pública de medicamentos se concentran, según las respuestas recibidas, en diversos productos tales como medicamentos huérfanos pediátricos, drogas olvidadas, formulación y desarrollo galénico de productos farmacéuticos, productos que cada laboratorio, según la zona que abastece y las necesidades de la población necesita, biología molecular, medicamentos genéricos, desarrollo de nuevas formulaciones con pruebas piloto.

Por otra parte, la articulación con Universidades y con el Complejo Científico y Tecnológico es muy estrecha. Efectivamente, una gran proporción de los laboratorios dependen de las Universidades, de los propios organismos pertenecientes al Complejo Científico y Tecnológico y de los Ministerios de Salud estatal, provinciales y municipales. Dicha conexión es obvia, las respuestas recibidas confirman que la vinculación presupuestaria significa que es en el ámbito de las Universidades e instituciones de investigación nacionales donde se realiza el desarro-

llo galénico de productos farmacéuticos y los controles de calidad. Estos últimos son de índoles farmoquímico y bacteriológico. En dichos organismos no se desarrollan controles de bioequivalencia ni de biodisponibilidad. La industria farmacéutica nacional privada no está en condiciones de realizar los estudios de equivalencia y biodisponibilidad necesarios para producir medicamentos genéricos. Se estima que el 85% de los medicamentos disponibles en la Argentina son imitaciones de los medicamentos originales. En cambio, los laboratorios públicos tienen capacidad humana efectiva (poseen personal y conocimiento especializado: químicos, bioquímicos, ingenieros, técnicos y personal administrativo) para elaborar medicamentos genéricos y capacidad potencial de producir una gama mayor de medicamentos genéricos y huérfanos⁴.

Al reflexionar acerca de la causa que ha provocado las limitaciones en el desarrollo de los laboratorios estatales se concluye que se trata del contexto institucional en el cual se desarrollan, es decir en las especificidades del sistema de salud en la Argentina. Una breve descripción del sistema de salud es indispensable para comprender la complejidad institucional en el cual se desarrollan.

Observaciones finales

Si se consideran los medicamentos como bienes meritorios que mejoran la calidad de vida de la sociedad y la necesidad de proveerlos a la población que no tiene otra cobertura que la pública y que supera al 50% en algunas regiones, esta investigación considera que es importante evaluar la posibilidad de implementar el impulso a la producción pública de medicamentos. Otro fuerte argumento para que el Estado diseñe un programa coordinado entre todas las instituciones involucradas (los Ministerios de Salud nacionales, provinciales y municipales, los organismos que integran el Complejo Científico y Tecnológico y la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la Secretaría de Industria y comercio el Ministerio de Relaciones Exterio-

⁴ La importancia de estos estudios es relevante en la industria farmacéutica. El término bioequivalencia se refiere a la velocidad y proporción en que el mismo principio activo de dos medicamentos «iguales» alcanza la circulación sistémica. Por ello, la bioequivalencia se cuantifica mediante la determinación de los niveles plasmáticos del fármaco contenido en los dos medicamentos (biodisponibilidad). Se analiza la bioequivalencia entre una especialidad medicinal de referencia y una especialidad medicinal en estudio. Dado que se trata de principios activos de demostrada eficacia y seguridad, se asume que si son bioequivalentes, sus perfiles de eficacia y seguridad serán similares. Por lo tanto, si se cumplen estos requisitos, las dos especialidades farmacéuticas son intercambiables; es decir, una de ellas puede sustituir a la otra en el tratamiento de una enfermedad o síntoma en un paciente concreto.

res y Culto) es que podría promoverse la investigación básica estatal en especial la destinada a producir medicamentos huérfanos, esenciales y los destinados al tratamiento de enfermedades endémicas de la Argentina. Sin embargo, esta política requiere una condición esencial y que constituye un desafío histórico: la construcción de un Estado de bienestar eficaz, asignatura pendiente para la Argentina.

Bibliografía

- Abruzsky, Rosana; Bramuglia, Cristina; Godio, Cristina 2010. "Diseño de Políticas y el Sistema de salud en la Argentina" *Medicina y Sociedad*. Revista Trimestral. ISSN.1669-7782. Año 30 N° 2.
- Abruzsky, R.; Bramuglia, C.; Godio, C. 2008. Estudio de una política en salud: Ley de Prescripción de medicamentos por su nombre genérico y Plan Remediar. Anales. Asociación Argentina de Economía Política. XLIII Reunión Anual. ISSN 1852-0022 - ISBN 978-987-99570-6-6. Disponible en <http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2008/abruzsky.pdf>
- Agencia. Secyt y Unión Industrial Argentina. "Debilidades y desafíos tecnológicos del sector productivo. La industria farmacéutica argentina" Ciudad Autónoma de Buenos Aires. http://www.cofecyt.mincyt.gov.ar/pdf/Industria_Farmacautica.pdf
- Arrow, Kenneth Joseph 1967, "Values and Collective Decision Making" in Laslett and Runcimann, editors, *Philosophy, Politics and Society*.
- Apella, Ignacio 2006 "Acceso a Medicamentos y la producción pública de Medicamentos. Caso argentino. CEDES
- Azpiazu, Daniel (compilador) 1999 *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo. Las industrias láctea, farmacéutica y automotriz*. Grupo Editorial NORMA/FLACSO, Buenos Aires.
- ATE; IDEP; AAPM. 1991, *El patentamiento de los productos farmacéuticos. Intereses que lo impulsan, efectos y consideraciones para una propuesta alternativa*. Buenos Aires: ATE.
- Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo 1997, "El desarrollo ausente", FLACSO, 1994. Azpiazu, Daniel "La industria farmacéutica argentina ante el nuevo contexto macroeconómico", *Cuadernos de Economía* N° 28.
- Azpiazu, Daniel 2011, *La concentración en la industria argentina a principios del siglo XXI*. Atuel 2011
- Becher y Asociados 2008 "Laboratorios e Industria farmacéutica", Reporte sectorial 2..
- Beltramino, Susana 2004, "Los valores vinculados a la equidad en la atención médica en la Argentina" *Revista Aportes para la el Estado y la Administración Gubernamental*. N° 17.

- Bibiloni, A.; Capuano, C.; De Sarasqueta, P.; Moyano, G.; De Urraza, P.; Santamarina, A.; Roberts, L.; Capdevielle, A.; Milazzo, C. 2004, Innovación tecnológica y política de medicamentos. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Exactas y Universidad de Buenos Aires, Facultad de Medicina.
- Bibiloni, A.; Capuano, C.; De Sarasqueta, P.; Moyano, G.; De Urraza, P.; Santamarina, A.; Roberts, L.; Capdevielle, A.; Milazzo, C. 2009, Innovación tecnológica y política de medicamentos. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Exactas y Universidad de Buenos Aires, Facultad de Medicina "Tecnológica y políticas de medicamentos".
- Bibiloni, A.; Capuano, C.; De Sarasqueta, P.; Moyano, G.; De Urraza, P.; Santamarina, A.; Roberts, L.; Capdevielle, A.; Milazzo, C. 2005, Innovación tecnológica y política de medicamentos. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Exactas y Universidad de Buenos Aires, Facultad de Medicina "Tecnológica y políticas de medicamentos".
- Bisang, R., Diaz, A., Gutman, G. 2002, "Las empresas de Biotecnología en la Argentina". Documento de Trabajo N° 1PICT. Código de proyecto 02-13063.universidad General Sarmiento (UNGS), Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI), Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).
- Bisang, Roberto y Maceira, Daniel 1999, Medicamentos: Apuntes para una Propuesta de Política Integral. LITTEC,
- Boldrin, Michele, Levine, David 2008, *Against Intellectual Monopoly*, New York, NY: Cambridge University Press. ISBN 978-0-521-87928-6.
- Burachik, Gustavo, Brodovsky, Joan y Queiroz, Sergio, CEPAL/IDRC, Alianza Editorial, Buenos Aires, 1997
- Centro de Estudios para la Producción 2009, "La industria farmacéutica en la Argentina ".Del informe publicado en la Síntesis de la economía real N° 58.
- CEPAL 1987. La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil, y México. *Estudios e informes* N°65. Citado en Katz, Jorge M. 1995
- CILFA – Documentación institucional. <http://www.cilfa.org.ar/archivos/File/biblioteca/planestrategico/Plan-estrategico%20CILFA.pdf>
- Correa, Carlos M. 2001, *Tendencias en el patentamiento farmacéutico: estudio de casos*. Buenos Aires: Corregidor.
- Correa, Carlos M, 2007, "Guidelines for the examination of pharmaceutical patents: developing a public Elath perspective", UBA.
- De la Puente, Catalina y Tarragona, Sonia 2003, "La política Nacional de Medicamentos ¿Qué se hizo y que queda por hacer?", Ministerio de Salud.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC <http://www.indec.gov.ar>. Serie anual de Distribución del Ingreso 1993-2007
- García Oviedo, Laura 2007, Crean una red de 21 laboratorios públicos, *La Nación - Agencia CyTA-Instituto Leloir* (Argentina), 18 de septiembre.

- Isturiz, Martín 2011, "La producción estatal de medicamentos en la Argentina". *Revista La Voz del Fénix* N° 7. 2011.
- Katz, Jorge 1995, "Salud, innovación tecnológica y marco regulatorio: Un comentario sobre el Informe del Banco Mundial "Invertir en Salud" Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Katz, Jorge; Arce, Hugo, Muñoz, Alberto 1993,. *Estructura y Comportamiento de los Mercados de Salud*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1993.
- Katz, Jorge; Bercovich, Néstor 1990, *Biotecnología y Economía Política - Estudios del Caso Argentino* - Centro Editor de América Latina.
- Lepore, Eduardo 2008. "Hábitat, Salud y Subsistencia" Capítulo 2.
- Maceira, Daniel (Compilador) 2010, "Evaluando una estrategia de intervención estatal. La producción pública de medicamentos" Ministerio de Salud de la Nación, a través de la Comisión Nacional Salud Investiga.
- Maceira, Daniel; Peralta Alcat, Martín 2008, "El Financiamiento Público de la Investigación en Salud en Argentina. Fortalecimiento del Foro de Investigación en Salud en Argentina". Organización Panamericana de la Salud. (OPS). Marzo.
- Maceira, Daniel 2003, "Seguros Sociales de Salud en el Cono Sur: Experiencias y Desafíos" Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Maceira, Daniel (Compilador) 2010, "Evaluando una estrategia de intervención estatal. La producción pública de medicamentos" Ministerio de Salud de la Nación, a través de la Comisión Nacional Salud Investiga.
- Médicos sin Fronteras 2004, "En qué puntos fijarse en los Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos".
- Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación 2003, "La industria de medicamentos en Argentina: Un análisis de la producción y el intercambio comercial, Diagnósticos y Perspectivas", Ministerio de Salud.
- Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación 2004, "Informe final de precios de medicamentos".
- Oteiza, Enrique (Dir.) 1992, *La Política de Investigación Científica y Tecnológica Argentina. Historia y Perspectivas*, Centro Editor de América Latina, Bs. As.
- Panadeiros, Mónica 2002, "Nuevas Estrategias Competitivas en la Industria Farmacéutica Argentina y Reconocimiento de la Propiedad Intelectual", FIEL, documento de trabajo N° 74.
- Sosa Roberto 2002, "Análisis sectorial: La industria farmacéutica", Centro de Estudios para la Producción. Ministerio de la Producción.
- Tobar, Federico 2004, "Políticas para promoción del acceso a Medicamentos: El caso del programa remediar de Argentina", BID.
- Tobar, Federico; Godoy Garraza, Lucas; Monsalvo, Mauricio y Falbo, Rodrigo 2002, "Impacto de la Política Nacional de Medicamentos en el año 2002", Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación.

- Tobar, Federico 2002, "Acceso a los Medicamentos en Argentina: Diagnóstico y Alternativas. *Boletín Fármacos*.
- Rachid, Jorge 2009, "La perversión del Medicamento". En *Nación y salud*, el periódico online del sector salud. <http://www.nacionysalud.com/node/1068>
Citado el 26-10-09
- Robinson 1997, "Physician Hospital Integration and the Economic Theory of the Firm". *Medical Care Research and Review* 54 1: 3-24. Disponible en <http://www.ilazarte.com.ar/mt-static/blog/archives/Physician.doc>
- Rosenberg, Nelson.1979, *Tecnología y Economía*, Colección Tecnología y Sociedad.
- Sabel, Charles 1988, "Flexible Specialization and the Re-emergence of Regional Economics", editado por Paul Hirst y Jonathan Zetlin en *Reversing Industrial Decline. Industrial Structure and Policy in Britain and the Competition Bug*.
- Stephan, Paula E. 1996, "The Economics of Science ".*Journal of Economic Literature*, Vol. 34, N° 3, American Economic Association Stable URL. <http://www.jstor.org/stable/2729500>
- Vassallo, Carlos; Sellanes, Matilde y Freyleje, Valeria 2003, Apunte de Economía de la Salud – 2003. , publicado en Documento de Trabajo N° 12. http://www.isalud.org/html/site/documentos/12_Archivo_Economia-Salud.pdf
- Videla, Eduardo 2007, "Los laboratorios públicos lograron formar una red", *Página 12* (Argentina), 2 de octubre.
- W. H. O. Guidelines for Developing National Drug Policies. 2 ed. Geneva: WHO, March, p. 50.

Sector industrial

Gobiernos, terminales y autopartistas: ¿cómo se define la regulación en la industria automotriz?

*Javier Lewkowicz**

La violenta apertura y desregulación de la economía argentina en la década de los `90 supuso la virtual desaparición de una parte importante del tejido industrial. La industria automotriz ingresó en un régimen de privilegio, al gozar de una cuota importante de protección, al tiempo que se desreguló la provisión de partes y piezas. La nueva normativa impulsó la integración con el Brasil, un esquema de tipo regional que está en línea con la estrategia del sector en el nivel mundial. De esta forma, el trato diferencial que recibió el sector automotor respecto de los demás segmentos industriales y, a la vez, la similitud en relación con la estrategia óptima global del sector, proporcionan un amplio campo para analizar la lógica de toma de decisiones de la política pública y la capacidad de *lobby* del sector privado. Este trabajo ahonda en la negociación entre terminales de la Argentina y el Brasil, autopartistas y gobiernos para definir los principales cambios normativos en el sector. Para ello, se basa sobre el análisis de una larga serie de artículos periodísticos.

* Economista (UBA)

1. Introducción

La política pública aplicada a la industria automotriz es motivo de fuertes controversias entre los distintos actores que se vinculan con ese sector. Desde un punto de vista local, se produce en forma constante una puja entre las filiales de las terminales automotrices y los autopartistas que, si bien algunos de ellos están internacionalizados, en general mantienen un componente de capital nacional muy fuerte. Desde un punto de vista esquemático, las terminales presionan para que su estrategia de provisión de partes e insumos esté lo menos sujeta posible a regulación tipo "compre nacional", de forma que puedan reducir sus costos al mínimo siguiendo las directivas que en general imponen las casas matrices, ubicadas en Estados Unidos, Europa y Asia. En cambio, los autopartistas bregan por un esquema con mayor protección comercial y políticas de integración nacional.

Esta lógica se complementa con los intereses de la industria automotriz en el Brasil, con la cual las fábricas instaladas en la Argentina están altamente vinculadas, estrategia que está en línea con la regionalización del sector en el nivel mundial desde la década de los '80. De este modo, la política automotriz en diversas ocasiones se ha traducido en conflictos bilaterales de magnitud que llegó a ser presidencial. Además, la centralidad del sector en la actual fase de crecimiento industrial en la economía nacional hizo que el Brasil lo utilice como vehículo de presión, por ejemplo, a través del bloqueo en frontera a la entrada de autos ensamblados localmente, con el objetivo de que la Argentina relaje su política comercial. En función de lo anterior, la política pública hacia el sector suele estar sujeta a presiones que provienen de distinto lugar pero que acumulan mucha fuerza, lo que determina un escaso margen de maniobra para las autoridades.

Los cambios normativos más importantes para el sector en la actual fase de "liberalización regional" se dieron a fines de 1994 con la adecuación del régimen automotriz de 1991 al nuevo esquema del Mercosur, y en el año 2000, cuando se profundizó el camino hacia la regionalización. Esas modificaciones regulatorias tuvieron un carácter aperturista, pero no registraron la profundidad que alcanzó en la mayor parte de la economía argentina la reforma estructural iniciada en 1976 y amplificada en los '90. Es decir que la regulación para las terminales automotrices entró decididamente en la lógica liberal, pero fue uno de los pocos sectores que conservó un nivel de protección no desdeñable. En definitiva, esta normativa proclive a generar encadenamientos regionales se condijo con la estrategia de las corporaciones del sector en el período analizado. La particularidad que ofrece la regulación en el sector automotor, de índole regional, respecto de la política industrial que en la etapa se aplicó de forma más o menos generalizada, constituye un interesante punto de partida para investigar la lógica en la toma de decisiones de las autoridades gubernamentales.

En el trabajo se muestra que las multinacionales del sector condicionaron fuertemente el margen de maniobra de la política pública, de forma que la regulación local es en buena medida fruto de las necesidades, tanto de las terminales radicadas en el país como también de las instaladas en el Brasil, que por momentos no muestran coincidencia de intereses con las terminales locales.

Para sostenerlo, se analizan artículos periodísticos de la etapa, donde funcionarios y empresarios señalan su postura durante las negociaciones entre países y luego de cerrado el acuerdo.

Esta investigación permite acercarse a la comprensión de la capacidad de maniobra del sector público para influir sobre las decisiones de las empresas, facilitando la detección de falencias concretas y no meramente retóricas, para llegar a conclusiones más certeras sobre cómo se puede profundizar el vínculo de las terminales automotrices con el entramado tecnológico-productivo local.

2. Marco conceptual¹

En términos esquemáticos la industria automotriz entre los años `50 y los `70 puede caracterizarse como “nacional centrada”, ya que la producción realizada en la escala nacional se destinó esencialmente a los propios mercados internos. A partir de la década de los `80 comenzó un proceso de internacionalización de la producción automotriz (MIT, 2008), a partir del cual ciertos eslabones de la cadena de valor permanecieron a un nivel nacional, otros se estructuraron bajo una lógica regional y una porción minoritaria avanzaron hasta colocarse en un nivel global.

Las filiales automotrices en los países subdesarrollados durante el *boom* del sector en la etapa sustitutiva de importaciones estuvieron relativamente desconectadas de otras filiales y de la casa matriz, y gozaban de un esquema generoso de barreras proteccionistas. Hasta los años `90 en América latina, el sudeste asiático, India y China existían industrias con fuerte integración local de partes y piezas, limitación a la importación de vehículos terminados y de componentes, y también bajas exportaciones (Humphrey y Memedovic, 2003). Luego comenzó un proceso de liberalización, por el cual se abandonaron los viejos esquemas de metas de integración y la aplicación de regulaciones comerciales, aranceles, tarifas, etc. La modificación de las industrias centradas sobre la explotación de los mercados nacionales se desencadenó en buena medida a partir de la aparición de la industria automotriz japonesa como una jugadora mundial muy eficiente y competitiva (Global Policy Network, 2003). Por otra parte, en ese período comenzó a registrarse la saturación de los mercados centrales, un estancamiento no de tipo cíclico, sino más bien estructural (Freyssenet, Michel y Luna, Yannick; 2000).

La industria automotriz comenzó a perfilarse hacia un sentido global, aunque esa tendencia que teóricamente podría ser más eficiente para reducir costos e incrementar la competitividad de cada empresa, no se manifestó en su integridad y, en cambio, el sector se estructuró mayormente de forma regional. Esto implica que la provisión de una buena porción de partes y piezas se realiza desde un ámbito geográficamente limitado para ensamblar y luego vender hacia el mismo mercado regional.

¹ La siguiente sección se apoya en Arza, Valeria y López, Andrés: “Tendencias internacionales en la industria automotriz”, Cap 2 en López, Andrés (Coord.): *La industria automotriz en el Mercosur*. Red Mercosur, Montevideo, marzo de 2008.

De todas formas, hay componentes del costo de un vehículo que se despliegan de forma global, como la investigación y desarrollo de plataformas y productos, por lo general llevada a cabo de forma centralizada (*Schlie y Yip, 2000*). A pesar de las localizaciones de terminales en países subdesarrollados, el trabajo ingenieril del desarrollo del vehículo se mantiene centralizado cerca de los centros de diseño en los 'headquarters' de las firmas líderes.

Sin embargo, ninguna de las 29 principales compañías automotrices tiene un carácter global, que lo definen cuando las ventas en cada región de la tríada principal (Estados Unidos, Europa y el Japón) superan el 20 % del total, aunque en ninguna alcanzan el 50 % (según datos de 2001). Sólo cuatro empresas son "bi-regionales", ya que venden por encima del 20 % de su producción en dos regiones pero menos del 50 por ciento en la región donde se encuentra la casa matriz. En cambio, la gran mayoría de las terminales automotrices se orientan a su región origen, con un porcentaje de ventas hacia ese espacio superior al 50 % del total (*Rugman y Collinson, 2004*). Es decir que la internacionalización del sector automotor no derivó en la formación de una industria global, sino más bien en un entramado de tipo regional. De hecho, más del 90 por ciento de los vehículos producidos se vendieron en 2001 donde fueron producidos.

Uno de los factores que explican este comportamiento es que la industria automotriz opera en "clusters" regionales. Por otro lado, las firmas automotrices realizan una serie de actividades vinculadas con los servicios de pre y post venta que son específicas de cada región, como el financiamiento al cliente, seguros, mantenimiento y reparaciones, entre otras, que representan una porción sustancial de la proporción total de los ingresos. Además, una barrera central a la estrategia del auto global es la diferencia cultural entre las regiones, que impacta sobre los gustos y preferencias de los consumidores. De un modo similar tiene efecto la diversa regulación medioambiental. Por último, el esquema de tarifas de cada país o región constituye otra dificultad a la globalización de la industria.

La presencia de estos factores llevó a varios autores a catalogar la producción regional no como un punto subóptimo respecto del esquema global, sino más bien un estadio avanzado tanto en comparación con la industria "nacional" como global ya que permite encontrar un balance entre adaptación local y estandarización global, ganando eficiencia en la producción y la comercialización (*Schlie y Yip, 2000*). El modelo regional permite explotar las economías de escala, que es una ventaja sobre el esquema nacional. A su vez, reduce costos logísticos y agiliza la entrega de partes y piezas, mientras que permite una mayor diferenciación de producto con un menor nivel de inventarios en planta, que optimiza la ecuación de rentabilidad frente a la estrategia global (*Dieter, 2007*). Entre las posibles estrategias de internacionalización de la producción, desde la homogeneización global en un extremo y la heterogeneidad regional en el otro, en la industria automotriz predominaría la de "regional diversification/global commonalisation", donde existe una tendencia a la estandarización de componentes en el nivel global pero preservando cierta heterogeneidad y diversidad en cuanto al diseño de modelos en el nivel regional (*Freyssenet y Lung, 2000*).

La producción regional de la industria automotriz y su eficiencia respecto de la centrada sobre un mercado interno y a la global descansa sobre una serie de modificaciones introducidas en la cadena de producción desde los años `80 que permitieron compatibilizar la estrategia de volumen y diversidad, que combina dos fuentes de beneficios que *a priori* aparecen como contradictorias. La internacionalización y el uso de plataformas comunes son dos condiciones indispensables para llevar a cabo ese esquema de producción (*Freyssenet, Shimizu y Volpato, 2003*). Las plataformas compartidas y el diseño modular de los sistemas permiten fabricar una gran variedad de vehículos a partir de un *set* básico de componentes, de forma de acercarse al desarrollo de plataformas de vehículos globales con una diferenciación regional (*Schlie y Yip, 2000*).

El esquema resultante en la industria limitó el margen de acción para las filiales en los países subdesarrollados. Por un lado, antes de los `80, las subsidiarias en esos países tenían algún grado de libertad para introducir cambios de diseño, e incluso para crear modelos específicos. Sin embargo, el avance de la estandarización en los `90 para producir en masa y bajar costos hundidos determinó que las adaptaciones de los modelos en los países subdesarrollados se realicen de forma centralizada en las casas matrices, sin lugar para la participación de las subsidiarias.

A la vez, las filiales gozaban de amplios márgenes para desarrollar estrategias de provisión local de partes. Luego perdieron mucha influencia en manos de los hiperproveedores mundiales. Esto produjo una importante limitación en relación con las posibilidades de los oferentes locales de los países subdesarrollados para insertarse en la cadena de producción. La situación es fácilmente palpable para los sistemas complejos desarrollados por los proveedores más importantes, en cambio se suaviza a medida que la complejidad de las piezas disminuye, segmentos donde hay mayores posibilidades para los autopartistas locales.

3. La regionalización de la industria automotriz argentina: apertura limitada

En la década de los `90, diversas ramas industriales con una larga historia de aprendizaje acumulado y con erráticas situaciones coyunturales terminaron de ser desmembradas al calor de las reformas impulsadas en línea con el Consenso de Washington y los organismos de crédito internacional. Sin embargo, la liberalización salvaje no fue el camino que se tomó en el caso de la industria automotriz. Más bien se siguió una lógica de apertura limitada a un enfoque regional, sobre todo en el comercio de vehículos terminados, ya que en el segmento de autopartes el sesgo anti-industrial fue adoptado con firmeza.

3.1. El régimen de 1991

Hacia al año 1989/1990 la situación en la industria automotriz era muy crítica, con un nivel de producción que llegó a sólo unas 100 mil unidades, volumen que se considera cercano a la escala óptima de una sola plataforma en la actualidad. Frente a la posibilidad concreta de cierre de plantas y los consiguientes despidos masivos, el gobierno inicia en 1990 una serie de intentos orientados a reactivar el sector y reducir el desequilibrio comercial (*Vispo, 1999*).

Tabla Nº 1. Síntesis de los cambios regulatorios

	1991	Modificaciones 1994	Modificaciones 2000
Terminales radicadas	Integración nacional mínima del 60%	Se toman las autopartes de países del Mercosur como nacionales si el intercambio es compensado por empresa con exportaciones a países del bloque	Del 60% de partes que como mínimo debían ser del Mercosur, se estableció que la mitad sean nacionales. Sólo las piezas enteramente producidas en el territorio nacional serían así consideradas ² .
	Compensación "1 a 1" para cada empresa (la exportación de vehículos terminados pondera por 1,2)	0% arancel de vehículos y autopartes para la importación desde Brasil pero a partir de intercambio compensado por empresa con exportaciones a cualquier destino (la exportación de autopartes a Brasil pondera por 1,2).	Se mantiene el arancel del 0% pero el régimen de compensación se establece en forma global y no por empresa de acuerdo al mecanismo del "Flex"
	2% de arancel a la importación de vehículos	Incremento paulatino del arancel de importación de vehículos de extrazona hasta el 23%, alcanzado en 1995	Arancel de 35% a la importación de vehículos de extrazona
	0% arancel importación de autopartes ALADI		
	2% arancel importación autopartes no-ALADI	2% arancel de importación de autopartes de extrazona si eran compensadas	Arancel de entre 7 y 9% para las partes producidas en el país y de 2% para las no producidas
	Cupo de 30.000 unidades para importar desde Brasil	Se eliminó	Sin modificación
Terminales no radicadas	18% arancel	35% arancel	Sin modificación
	Cupo de importación del 10% de la producción local anual	Se amplió hasta el 13%	Se eliminó

² La reglamentación fue sumamente complicada, tanto que nunca fue operativo ni mucho menos

La mayor integración de la industria local en el mercado internacional que buscó el decreto 2677/91 se dio al precio de desintegrar eslabonamientos productivos. En ese sentido, la desgravación arancelaria para la importación de partes y piezas se constituyó en un mecanismo que les permitía a las terminales amenazar a sus proveedores locales con importar los `kits` de partes prácticamente completos si éstos no se atenían a sus condiciones de precios y plazos de entrega, debilitando la posición del autopartismo respecto de las terminales. La normativa impulsó una apertura del sector de tipo administrada, a través de las exigencias de intercambio compensado, a la par de promover las inversiones sobre la base del establecimiento de aranceles preferenciales a las importaciones de vehículos terminados y autopartes realizadas por las propias terminales (*Kosacoff, 1999*).

El impacto de la recuperación económica en general y del nuevo régimen automotriz en particular fue relevante. Las ventas de automotores en el mercado interno pasaron de menos de 100.000 unidades en 1990 a casi 350.000 en 1993. Esto permitió que entre 1991 y 1994 la industria automotriz representase casi la mitad del crecimiento de la industria argentina. Sin embargo, cabe resaltar que la fuerte expansión que registró el sector entre 1991 y 1994 se vincula mayormente a causas exógenas al nuevo aparato regulatorio; fundamentalmente guarda relación con la recuperación general de la economía y la estabilización de la inflación, en el contexto de una demanda insatisfecha y un parque automotor antiguo (*Vispo, 1999*).

El imponente crecimiento en la producción de vehículos vino acompañado de una caída del valor agregado del sector. Esta situación tuvo diversas consecuencias negativas. Por un lado, el déficit externo sectorial se profundizó, imponiendo interrogantes sobre la propia sostenibilidad de la industria local. Además, la contracción del sector autopartista tuvo impacto negativo en el empleo del bloque y provocó la desaparición de capacidades acumuladas al interior del entramado industrial local. El cambio en el contenido mínimo exigido para la producción local de vehículos provocó una reducción desde el 90% del costo del automóvil a sólo el 60% en 1992, aunque ese nivel en los hechos habría sido mucho más bajo (*Shvarzer, Breu y Papa; 2003*). En unos pocos años el nivel "real" de integración habría pasado a cerca de un 30%. La participación de las importaciones en la oferta de autopartes pasó de 15,3% en 1986 a 38,1% en 1993 (*Novick y Yoguel, 2001*).

Entre 1991 y 1994 las exportaciones de vehículos se multiplicaron por siete, desde 5 mil autos a casi 40 mil. Las importaciones avanzaron desde casi 30 mil a 147 mil, es decir que crecieron cinco veces. En tanto, el déficit comercial del complejo automotor también creció cinco veces, y en 1994 llegó a constituir una tercera parte del déficit comercial total.

3.2. La conformación del Mercosur

El nuevo esquema normativo de 1994 liberalizó en gran medida las importaciones de vehículos, a pesar de la compensación necesaria, los cupos y los

controlable ni por aproximación, además de enfrentar una fuerte oposición de la industria terminal a su aplicación coincidentemente con la negativa brasileña a aceptar este tipo de reglamentación de los acuerdos bilaterales (Cantarella y Katz de Guzmán, 2008).

aranceles elevados cuando el régimen de equilibrio comercial no se cumplía. Sin embargo, la desregulación en materia de compras externas cobró especial impulso en lo referente a las autopartes. Las terminales se beneficiaron de la liberalización en la provisión de insumos, que podría estar mucho más vinculada con un esquema regional, o incluso dependiente de los autopartistas globales europeos, sin filial en la Argentina o en el Brasil. Esta estrategia está en línea con la desintegración vertical que domina la estrategia de las terminales desde esa época, al traspasar importantes funciones de diseño de sistemas completos a hiperproveedores globales de autopartes.

El régimen del Mercosur dio lugar a una creciente integración de las terminales que dependían de una misma multinacional a ambos lados de la frontera, para llevar a cabo el intercambio compensado que les permitía especializarse al interior del bloque. Por ese factor volvieron a instalarse en la Argentina Fiat y GM (que habían permanecido en el Brasil cuando se retiraron de la economía local) y se incorporó Toyota. De forma similar, Renault, que durante la crisis permaneció en la Argentina, retornó al Brasil.

La nueva normativa tuvo un profundo impacto en el peso del comercio exterior del sector. Entre los años 1994 y 1995 la oferta externa absorbió un tercio de las ventas en el país, y se acercó al 50% en 1997, cuando en 1993 esa porción era del 25%. De forma similar se verificó un fuerte incremento de la exportación de vehículos, desde menos de 600 millones de dólares en 1994 a 2.700 millones en 1998, que se explica en un 93% por los envíos al Brasil. La posterior caída también estuvo ligada con la economía vecina, a partir de su devaluación y posterior recesión.

En cambio, en materia de empleo directo, el desempeño de la etapa de apertura e integración regional fue muy pobre. La cantidad de obreros ocupados en el sector pasó de unos 17.500 en 1990 a menos de 23.000 en 1998. En el sector autopartista se observó para el mismo período una pérdida neta, ya que pasó de 55.000 a 45.000 de puestos de trabajo. Es decir que de forma consolidada el bloque automotor fue expulsor de mano de obra, aun en un contexto de fuerte crecimiento.

En relación con la posición externa neta, el déficit acumulado en el período 1992-1997 alcanza a 9.168 millones de dólares, es decir, casi 1.530 millones anuales (*Kosacoff, 1999*). Esa salida de divisas tuvo como origen, casi en partes iguales, la actividad de las terminales y la de autopartistas, por 4.617 y 4.551 millones de dólares respectivamente. Sin embargo, el peso del déficit derivado de la compra de partes y piezas fue creciendo en forma relativa sobre el final de la década. De hecho, el rojo en el intercambio comercial de autopartes pasó de 1.425 millones de dólares en 1993 a 2881 millones en 1997 (*Cantallera, Katz y de Guzmán, 2008*), es decir que se duplicó, cuando la producción de vehículos de parte de las terminales creció un 30% en ese período. Cabe señalar que en el período las importaciones de piezas y partes fueron realizadas en un 80% por las terminales. La mayor parte del déficit externo de autopartes se originó en el intercambio de extrazona, en particular con Europa.

3.3. El cambio de normativa en el año 2000

El cambio de normativa en el año 2000 se enmarcó en la profunda crisis económica argentina vinculada con la descomposición del modelo de convertibilidad, que estalló en diciembre de 2001. La crisis afectó más que proporcionalmente al sector automotor.

El gobierno argentino tenía entre sus intenciones, frente a la modificación del régimen en el año 2000, revitalizar el sector autopartista, que evidenciaba un proceso de cierre de empresas y relocalizaciones hacia el Brasil (*Arza y López, 2008*). En esa línea podría insertarse la norma que impuso un mínimo de contenido local, a diferencia del régimen de 1994, que no establecía un piso para las partes y piezas nacionales ya que sólo contemplaba la provisión regional con una meta de compensación. Sin embargo, el régimen de medición del contenido argentino nunca se implementó.

Cantarella y Katz (2008) vinculan el no cumplimiento de la norma de contenido local con la férrea oposición que planteó la industria terminal en la Argentina y en el Brasil. Los autores señalan que la política automotriz del Mercosur que fue “perfeccionada” en 2000 fue funcional a las terminales y perjudicial para los autopartistas, ya que al realizarse la medición del coeficiente “flex” de forma global, sin tener en cuenta ni la individualidad de cada empresa ni la contabilidad separada del comercio de vehículos del de autopartes, éstas últimas quedaron “embolsadas” en los grandes números del comercio. De esa forma, empresas que mantenían un fuerte déficit de autopartes con el Brasil se beneficiaron de las exportaciones de vehículos o de otros exportadores de autopartes netos. Además, la consideración del “flex” en forma recíproca entre la Argentina y el Brasil no permitió establecer diferencias entre la distinta proporcionalidad de los mercados. Tanto en las exportaciones como en las importaciones, la participación del Brasil se volvió aún más preponderante. El notable incremento de las importaciones determinó que la balanza comercial con el Brasil se tornara deficitaria, un rasgo que luego no se modificó, y es también reflejo de la nueva regulación.

Una muestra del impacto negativo del régimen normativo sobre el comercio de autopartes se da a partir del desempeño en materia de intercambio externo. El déficit de autopartes, según datos de la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC), alcanzó el valor histórico más alto con 2.880 millones de dólares en 2006 para luego superarlo año tras año, con 3.900 millones en 2007 y, según datos del Ministerio de Industria, más de 6.000 millones de dólares en 2010, con una producción récord de 724.000 unidades. En este sentido, existe una correlación positiva entre la producción del sector automotor y el déficit que genera el bloque.

4. Análisis de artículos periodísticos

4.1. La negociación del tratado de Ouro Preto

El 7 de diciembre de 1994 se reunieron en Buenos Aires el por entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo, y su par brasileño, Ciro Gomes, para negociar de qué forma se insertaría al sector automotor en el nuevo régimen del

Mercosur que comenzaría a estar vigente el 1 de enero de 1995.

La industria autopartista se declaró en “alerta rojo” ante la posibilidad de que se libere inmediatamente el comercio automotor (*Clarín*, 8/12/1994). Es decir, que se elimine la restricción del mínimo del 60% de integración nacional y el mecanismo de intercambio compensado, cláusulas que según el régimen automotor de 1991 y sus modificaciones, regirían hasta 1999. Los autopartistas atribuyeron la intención de liberalizar el sector a la administración brasileña. “No pedimos nada especial, sólo que se continúe con el actual régimen automotor hasta el 31 de diciembre de 1999 y que no se lo modifique ante el interés del Gobierno del Brasil”, manifestó Luis Garicoits, directivo de CAIA (Cámara Argentina de la Industria de Autocomponentes).

Por el lado de las terminales automotrices radicadas en el país, Mario Dasso, titular de ADEFA, declaró al diario *Ámbito Financiero* (12/12/1994) que “la cuestión no es el porcentaje de integración, sino la propuesta brasileña de no compensar las operaciones de importación y exportación que fija el modelo argentino”. En tanto, diversos trascendidos publicados en los diarios durante esos días resaltan que la intención brasileña en la próxima cumbre fundacional del Mercosur en Ouro Preto era eliminar el régimen argentino que protegía la industria automotriz, en particular “que las autopartes de ese país sean consideradas como locales” (*Ámbito Financiero*, 2/12/1994).

El Cronista (20/10/1994) indica que tanto la industria automotriz como la de autopartes se oponían a la inicial postura brasileña, ya que sin cupos y sin compensación podrían perder la reserva de mercado en el Brasil; la importación de terceros países, aún pagando un 20% de arancel, podría desplazarlos. En este sentido, el director de Autolatina, Rodolfo Ceretti, dijo que “si se confirma que las autopartes brasileñas se toman como nacionales, y sin compensación, se derrumba el esquema industrial argentino de manera global, con una primera víctima que será el sector de autopartes” (*Clarín*, 26/11/1994).

Previo a la instancia de negociación, los autopartistas argentinos pretendían que el régimen de 1991 no se modificara con el ingreso del país al Mercosur. Fundamentalmente, sostenían la necesidad de proseguir con la reconversión del sector al amparo del requisito de integración local del 60%, que obligaba a las terminales a tener una política favorable al desarrollo de proveedores locales, y del sistema de intercambio compensado, por el cual se generaba incentivo para las automotrices multinacionales a instalarse en ambos países y poder aprovechar el mercado regional ampliado. Mientras que estos empresarios locales calculaban que la apertura comercial les implicaría la pérdida del mercado local sin poder ganar mucho terreno en el país vecino, la postura de los industriales brasileños era la opuesta. La mayor competitividad relativa de los brasileños les permitía no arriesgar la posición en su mercado local frente a la competencia argentina y a la vez tener la chance de ganar mercado en el mercado vecino.

Por su lado, las terminales radicadas en el país también manifestaron su satisfacción con el régimen de 1991, aunque dejaron entrever que la modificación de la integración nacional no les sería tan antipática como la eliminación del intercambio compensado. Es decir que, en definitiva, se manifestaban a favor de la

vinculación regional, que se veía empañada por la normativa de integración nacional y favorecida por el esquema de compensación.

En la reunión Cavallo-Gomes, el brasileño le exigió “que Argentina debe liberar el comercio de vehículos y autopartes” (*Clarín*, 9/12/1994). “Entendemos que Argentina debe eliminar el régimen de la industria automotriz en lo que concierne al Mercosur. Eso significa que tienen que considerar como propias las autopartes fabricadas en Brasil. Pero aceptamos que esto se dé en un proceso gradual. Lo que queremos ahora es fijar ese período de transición hasta que desaparezca el régimen”, completó Gomes, para preocupación de los autopartistas.

Entre la posición claramente defensiva de la Argentina en la negociación, al menos en lo que concierne a las autopartes, y la intención de carácter más ofensivo de parte de Brasil de liberalizar y ganar una mayor porción del mercado local (según indican los medios argentinos), Cavallo y Gomes llegan finalmente a un acuerdo en Buenos Aires. Se eliminarían los cupos de 30.000 unidades anuales para las terminales argentinas que importen desde el Brasil, aunque con el compromiso de exportar volúmenes similares a sus compras, con un arancel cero (*Clarín*, 10/12/1994). El régimen preveía una compensación utilizando un coeficiente de 1,2 para las exportaciones argentinas, por lo que se asumía una situación de déficit bilateral estructural.

Un punto central del acuerdo entre los gobiernos de cara a la instalación del Mercosur fue la consideración de las autopartes brasileñas para el cálculo de integración local, que se mantenía en el 60%. A cambio, las automotrices compensarían la importación de piezas desde el país vecino con exportaciones a cualquier lado (con la contabilización de un dólar exportado por uno importado), o a Brasil con el coeficiente de 1,20. La importación de repuestos no requeriría de compensación. Por su parte, el gobierno del Brasil le permitiría a los autopartistas argentinos que se inserten en la provisión de partes para la construcción del auto popular. Mientras que el cupo para la importación de autos provenientes del Brasil se eliminó, sí se mantuvo para las importaciones de extrazona para las operaciones realizadas por las terminales no radicadas, por lo cual las terminales radicadas mantuvieron el escudo de protección, más el arancel externo. En el Brasil el cupo para la importación de vehículos de extrazona se eliminó.

“El régimen argentino provoca distorsiones en la localización de fábricas de autocomponentes”, criticó Winston Fritsch, secretario de Política Económica del Brasil. Afirmó que el requisito de integración nacional desviaría inversiones brasileñas de proveedores hacia la Argentina. Con este acuerdo “logramos aumentar, dentro del régimen existente, el acceso de los productores brasileños al mercado argentino”, agregó (*Clarín*, 10/12/1994).

El acuerdo automotriz fue rubricado en Ouro Preto. El suplemento económico de *Clarín* del 31/12/1994 refleja la postura de los distintos segmentos de la cadena. “El acuerdo de Ouro Preto provocó dudas, preguntas y una ola de preocupación en el sector de autopartes, que creía que el régimen de 1991 no se cambiaba. En el otro extremo, entre las terminales multinacionales, la sensación fue de satisfacción”, indica.

En el sector autopartista, la postura era relativamente uniforme. Valentín Golzman, titular de la autopartista Ralux manifestó que “la compensación no es igualitaria, Brasil tiene una ventaja del 20%. La posibilidad de exportar autopiezas para el carro popular tiene sus limitaciones porque ese auto económico tiene menos componentes y menos complejos”. Para Ricardo Baliera, de CIFARRA, el acuerdo es perjudicial por el 20% de compensación desfavorable y por la flexibilidad de la integración para las partes brasileñas en el contenido local. Horacio Larré Oroño, de la CAIA, sostuvo que el acuerdo era positivo “porque se mantiene la compensación y se libera el mercado brasileño, en un contexto de fuerte crecimiento de ese país”. Sin embargo, aclara que la modificación fue satisfactoria “frente a la posibilidad de que se liberara el intercambio”. Los autopartistas brasileños quedaron disconformes con el intercambio compensado puesto que apostaban a una desregulación total.

La estrategia “ofensiva” de los autopartistas brasileños se verifica en la presión política que efectúan las autoridades de ese país para que la Argentina relaje su regulación. En *Ámbito Financiero* (12/12/1994) se relata como los industriales argentinos analizan la situación frente al secretario de Industria. “Brasil actúa en sus exigencias en forma compacta. Por nuestro lado la característica dominante es la dispersión de criterios y difusas fórmulas de comunicación del gobierno con las empresas”, comentaron. La situación reflejaría una mayor coincidencia de intereses entre los autopartistas brasileños y las terminales, de ahí lo sólido del reclamo. Por lo contrario, la heterogeneidad de la postura del bloque automotor argentino guarda relación con la existencia de intereses contrapuestos en su interior. Concretamente, la debilidad de la industria proveedora local supone para esos empresarios partir de exigencias distintas a las necesidades de las filiales de las terminales ubicadas en el país.

Como se mencionó antes, las terminales instaladas en la Argentina no mostraban especial euforia por la revocación del régimen de 1991. Veían con mejores ojos la desregulación de la integración local, ya que la flexibilización de la provisión de partes permite reducir costos y desarrollar en el nivel local nuevos modelos con mayor facilidad, en línea con la tendencia general. En cambio, mostraron preocupación por una supuesta eliminación del intercambio compensado, ya que ese mecanismo aseguraba la necesidad para las multinacionales de tener filiales en ambos países. En ese sentido, es lógico el interés de los empresarios representantes de las terminales locales en mantener el esquema que les permite continuar con su actividad y que no se produzca un traslado de plantas y operaciones al Brasil.

La coincidencia entre las pretensiones previas y el resultado final de la negociación se reflejó en algunas declaraciones de directivos de las empresas terminales radicadas. El presidente de Autolatina, Jorge Mastany dijo que “el Gobierno hizo un excelente trabajo, dio una posición muy dura y me parece que el acuerdo alcanzado es muy razonable porque equilibra las posiciones”. A su vez, Manuel Antelo, titular de CIADEA aseguró que “el acuerdo es muy bueno porque el Gobierno ha logrado en una negociación muy difícil que se respeta el régimen argentino” (*Ámbito Financiero* 13/12/1994).

El apoyo de las terminales y el desacuerdo de los autopartistas con el régimen de mayor flexibilidad y liberalización en la integración con el Brasil da cuenta de

que el sector público no condicionó a las terminales locales con la modificación normativa, sino que, por lo contrario, fueron las automotrices radicadas en el país las que ejercieron influencia para definir el cambio regulatorio. El impulso principal, sin embargo, provino desde la industria brasileña, con claras muestras de presión para que la Argentina libere su régimen. Dentro de esa lógica, el gobierno argentino, con apoyo de las terminales locales y autopartistas, mantuvo el intercambio compensado, aunque las terminales del país vecino se vieron beneficiadas por la compensación ponderada por 1,2 de las exportaciones argentinas.

La relación de fuerzas favorable al Brasil en el segmento terminal está en línea con el carácter que toman las terminales argentinas como “filiales de filiales” respecto de las del país vecino. A su vez, el esquema que en líneas generales resultaba más beneficioso para las terminales tanto argentinas como brasileñas, e incluso para los autopartistas del país vecino, era perjudicial para los autopartistas argentinos, cuya debilidad los ponía enfrentados a la integración, que suponía en realidad una mayor liberalización.

En definitiva, se observa que la industria brasileña impulsa una estrategia regional-liberal (sin compensación), en línea con su mayor competitividad. En esa senda, el Gobierno argentino logra, como solicitaban las terminales locales, que se mantenga el régimen de intercambio compensado, una estrategia regional con protección. Es decir que el cambio final en la normativa es fruto de la imposición del camino de la integración regional por parte de Brasil, aunque dentro de ese trazo el Gobierno argentino pudo sostener la cláusula de la compensación. En éste último punto coincidían terminales locales con autopartistas. Esa fortaleza en el reclamo se verificó en el (exitoso) resultado final.

Tabla N° 2. Resumen

Medida	Postura de los actores del sector		
	Autopartistas locales	Terminales radicadas	Industria brasileña ³
Eliminación del mínimo de contenido local del 60%	En contra	A favor	A favor
Sostenimiento del intercambio compensado	A favor	A favor	En contra
Ponderación por 1,2 de las exportaciones argentinas de vehículos a Brasil	En contra	Sin información	Sin información

³ A partir de los artículos consultados y la referencia que allí se hace a la homogeneidad que el bloque automotor brasileño sostiene, se supone que la “industria brasileña” tal cual es incluida en la tabla es representada con cierta lucidez por los negociadores del gobierno brasileño, sobre los cuales se hace mención en las notas periodísticas citadas.

4.2. El cambio de normativa de 2000

El contexto recesivo interno frente a la expansión brasileña y el cierre de empresas y pérdidas de puestos de trabajo en la trama autopartista desde la segunda parte de la década de los '90, en buena medida vinculado con la desregulación del sector, fueron los factores que motivaron que el gobierno argentino, al sentarse a la mesa de negociación bilateral en el año 2000, buscara ampliar la protección a los proveedores de la industria terminal. En las notas periodísticas de esa etapa se observa que la mayor controversia entre los distintos sectores implicados en la negociación se posó sobre una medida impulsada por el gobierno argentino en función de los intereses de los autopartistas locales. Esa modificación a la normativa consistía en asegurar una porción de las partes y piezas para la industria nacional. Se definió que del 60% de partes que como mínimo debían ser del Mercosur, la mitad sean nacionales. Sólo las piezas enteramente producidas en el territorio nacional serían así consideradas, mientras que de los conjuntos que contuvieran un *mix* de piezas nacionales e importadas, contarían las partes argentinas para la ecuación de integración local.

La presión de los autopartistas en reclamo de un mayor nivel de protección se hizo sentir unos meses antes de la firma del acuerdo en junio de 2000. *Página/12* (2/2/2000) indica que la intención del sector es “subir de 2 al 15% los aranceles de importación, incluyendo los productos que vienen desde Brasil”. El 20/3/2000 en ese diario la industria autopartista firmó una solicitada donde pide: “1) Aranceles de importación para autopartes de Europa y Estados Unidos armoniosos y proporcionales a los que se otorgan a la industria terminal; 2) estricta compensación en la balanza comercial sectorial para vehículos y autopartes calculado por separado como única manera de paliar el desbalance macroeconómico entre Argentina y Brasil y 3) un mínimo de contenido local efectivamente producido en el país (neto de importaciones) que garantice la actividad de los autopartistas pymes nacionales”.

Clarín (1/08/00) indica que, a diferencia de lo que el Gobierno ya tenía en mente, las terminales “querían que una pieza se considerara nacional si tenía un determinado porcentaje de partes locales”, y “se oponen a la forma en que se medirá el contenido de piezas locales de los autos fabricados en el país”. En cambio, desde una cámara autopartista, AFAC, indicaron: “El decreto va a salir bien. Las partes que deben ser argentinas serán argentinas. Esto nos va a asegurar más demanda”.

La Nación (1/8/2000) confirma que la mayor divergencia entre las terminales por un lado y los autopartistas y el Gobierno por el otro radicaba en la forma de medición del contenido local. “Adefa quería que una pieza importada sumada a otra nacional para armar un conjunto, sea considerada como parte local. En cambio, AFAC decía que sólo debía considerarse nacional el valor de las piezas que se anexaba a una importada. El gobierno le dio la razón a AFAC”, indica el artículo. Desde el lado de las automotrices, la molestia fue manifestada por el titular de FIAT Auto Argentina, Cristiano Ratazzi: “No hay duda de que el nuevo régimen automotor significa autopartes más caras y, en consecuencia, un encarecimiento en los costos”.

A partir de la línea de los artículos antes citados, en *El Cronista* (3/08/00), Juan Cantarella, de AFAC, indica que la nueva normativa “es muy positiva y ventajosa para el sector porque compensa las asimetrías comerciales con Brasil”. “Se mide algo real -en relación a la condición de pieza nacional sólo cuando es fabricada enteramente por la industria local- y se otorga flexibilidad para llegar a esos contenidos. La medición asegura que toda la cadena productiva se involucre en una mayor producción. Las que rigen a partir de ahora son nuevas reglas para comenzar a elaborar planes estratégicos para los próximos años”, agrega Cantarella. El artículo advierte que si bien las terminales no lograron que la medición de contenido local se realice según sus pretensiones “en cambio obtuvieron un plazo para integrar la proporción exigida, contra la aprobación de un programa de inversiones y desarrollo de proveedores”.

Desde el lado brasileño se opusieron al mínimo de contenido nacional de los autos. Días después de la sanción del decreto 660, que reglamentó el nuevo régimen, la secretaria de Industria de aquel momento, Débora Giorgi, viajó al Brasil para solucionar el conflicto que se desarrolló alrededor del artículo 26 de ese decreto, que era el que detallaba el método de medición del contenido local. “El 30% de las autopartes argentinas es histórico. Lo único que me interesa es evitar que se sigan yendo más autopartistas de la Argentina hacia Brasil”, le dijo Giorgi a su par brasileño, según *Clarín* (20/08/00). La administración brasileña, que no se percató de ese artículo en el momento de la firma en Buenos Aires, le aseguró a Giorgi que, de mantenerse esa cláusula, “el acuerdo quedaba suspendido”. En respuesta, la funcionaria propuso suspender la vigencia del artículo 26, de forma de evitar la caída de todo el convenio.

Los tironeos bilaterales continuaron, centrados sobre la regulación del mínimo de contenido local y su forma de medición. En declaraciones a *Clarín* (18/10/2000), el ministro de la Producción de la provincia de Córdoba, Juan Schiaretti, señaló que “no podemos ser armadores de un mecano. Si se acepta medir por conjuntos, como quiere Brasil, la tendencia sería que se fabrique cada vez menos acá”. En noviembre de 2000 las partes acordaron que cuando el cálculo de contenido local se realizara a través de piezas, la integración neta argentino deberá ser del 30%, tal como señalaba el acuerdo inicial. En cambio, cuando la medición se hiciera por conjuntos, el porcentaje mínimo de piezas argentinas deberá ser, como mínimo, del 44% (*La Nación* (2/11/2000)).

Las terminales radicadas en el país, sin embargo, presentaban nuevamente quejas. “No podemos ser competitivos porque así aumentan nuestros costos. Es mucho más barato importar las piezas que comprarlas en la Argentina”, adjudica *La Nación* a un empresario del sector. Para dar lugar al reclamo, el documento firmado por los gobiernos otorgó un plazo de entre dos y tres años para que las compañías puedan adaptarse al régimen.

Otro elemento del acuerdo automotor de 2000 fue la implementación del coeficiente “flex” para regular el grado de desbalance en el intercambio comercial. Sin embargo, el “flex” no parece haber tenido un lugar relevante en la disputa que se dio entre los equipos de negociadores de ambos países de cara a la firma del acuerdo en agosto, por lo que se asume que tampoco lo ocupaba para los respectivos sectores privados representados. En *Clarín* (16/2/2000), previo

al comienzo de la parte más intensa de las negociaciones, se encuentra una breve referencia al mencionado "flex": "Brasil exige que por cada auto brasileño que ingrese al mercado argentino, haya otro auto argentino que se venda en el mercado brasileño. Pero las terminales argentinas dicen que, de esa manera, tendrán un techo para sus negocios".

Sin embargo, al año siguiente el "flex" sí se convirtió en un eje del debate, junto con, otra vez, la propia regulación sobre el mínimo de contenido local. Es importante remarcar que el contexto económico en 2001 era sensiblemente más grave que el del año anterior, las ventas de autos en la economía nacional se desplomaron y la demanda brasileña actuaba de forma contracíclica, aún con la desventaja cambiaria para Argentina.

Clarín (21/06/2001) indica que Débora Giorgi (en ese momento secretaria de Comercio) negociaba durante la cumbre presidencial del Mercosur que se llevó a cabo en Asunción elevar el "flex" del 10 hasta el 20%, cifra que, según estaba previsto, se iba a poner en práctica en 2003. Cristiano Ratazzi, titular de Adefa, deja en claro, en el mismo artículo, en representación de qué sector es la medida que buscaba impulsar Giorgi. "Hoy podemos mandar a Brasil la misma cantidad de autos brasileños que podemos vender acá, y como en este mercado no conseguimos incrementar las ventas, el sistema planteado entre los dos gobiernos nos fija un corsé que nos impide vender donde están los compradores", indicó el empresario.

La Nación (21/6/2001) señala que en Asunción "la Argentina pidió ayer formalmente adelantar el plazo para la liberalización del comercio de vehículos dentro del Mercosur, que en diciembre pasado se había fijado en 2006". Sin embargo, reproduce declaraciones del secretario de Desarrollo Productivo brasileño, Reginaldo Arcuri, quien indicó que "no estamos negociando esto acá" y agregó que durante la cumbre "sólo se acordará una fecha para negociar la mayor liberalización de la industria automotriz". "La Argentina quiere todo rápido", se quejó. El artículo indica que la iniciativa oficial "responde a un pedido de las terminales argentinas, que reclaman flexibilizar el comercio regulado de autos con Brasil". El viraje hacia esta posición más liberal de la parte argentina lo atribuye al cambio de gestión en el Ministerio de Economía, donde Domingo Cavallo asumió en marzo de 2001.

Según consigna *Clarín*, 23/6/2001, Giorgi informó que "a partir del próximo 1º de setiembre, la Argentina y Brasil liberarán el comercio bilateral de autos". La medida también pone fin al intercambio equilibrado de autopartes y, asegura la Secretaria, fue una iniciativa que surgió del gobierno argentino para que "bajen los precios de las unidades, lo que facilitará el acceso de los potenciales consumidores argentinos a los automóviles". Cabe volver a señalar que el contexto en el que se toma la medida es absolutamente agudo, las suspensiones y despidos en las fábricas no cesan, así como tampoco la desaparición de autopartistas, ante una demanda local cada vez más retraída. "La idea cayó bien en las terminales: el presidente de la Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFSA), Cristiano Rattazzi, se mostró satisfecho ante la posibilidad de liberar el comercio de autos con Brasil, y sostuvo que con las medidas económicas tomadas hasta el momento 'no habrá ningún desbalanceo en el intercambio'. Al

mismo tiempo, Giorgi admite que el 30% de integración no se podrá respetar íntegramente”, relata el artículo.

En *Clarín* (24/6/2001), se indica que “el Gobierno decidió que los autos se fabriquen en Brasil y las autopartes también. No veo ninguna razón por la cual las terminales fabriquen en la Argentina cuando les va a salir más barato hacerlo en Brasil”, indicó Juan Carlos Lascurain, vicepresidente 1° de la Asociación de Industrias Metalúrgicas (ADIMRA), entidad que nuclea a buena parte del autopartismo nacional. En la misma línea, *Clarín* (28/6/2001) difundió un comunicado redactado por los autopartistas de AFAC donde expresan su “desazón por la iniciativa de Domingo Cavallo de liberar el comercio automotriz con Brasil. En 1994 los países del Mercosur acordaron liberar el comercio automotriz y al mismo tiempo eliminar las asimetrías entre los dos países. Por la disparidad cambiaria y los subsidios de Brasil, se había acordado liberar el comercio en el 2006, con la esperanza de ir a una igualdad de competencia. Y ahora, con la idea de Cavallo, festejan los que proveen desde Brasil y no entendemos por qué se defiende a los que quieren dejar de producir en el país”.

El Brasil no aceptó la propuesta argentina. El 26/6/2001, *Clarín* indica que el embajador brasileño para el Mercosur, José Botafogo Gonalvez, negó que su país haya aprobado el libre comercio desde setiembre. “Lo único que fue decidido en Asunción -donde negoció Giorgi el 21 de ese mes- es que la política automotriz del Mercosur fuera protocolizada, pero la fecha de inicio de libre comercio total sigue en el 2006”, aseguró el diplomático. Finalmente, la liberalización que pretendía la Argentina no se aplicó.

El 20/12/2001, *Clarín* indica que “por la caída de las ventas locales, en 2001 las empresas enviaron a Brasil más unidades que las que importaron. Y ahora Brasilia amenaza con aplicar las sanciones reglamentadas para esos desbalances: a una de las automotrices le correspondería una multa de entre 20 y 30 millones de dólares”. “Lo que los empresarios pretenden es que en lugar de ser una unidad importada por otra exportada, sea 2 a 1, que se pueda exportar el doble de lo que se importa”, señalaron fuentes oficiales.

A partir de los artículos periodísticos analizados se advierte que la normativa del año 2000, en particular la regulación del contenido nacional mínimo (que había sido abandonado en el régimen de 1994) y su forma de medición constituyeron concesiones del Gobierno argentino al autopartismo, que se encontraba en una situación crítica. No se advierte una oposición feroz de las terminales a la nueva normativa. En cambio, la industria brasileña sí se mostró decididamente en contra. Las causas de la oposición brasileña al régimen y la crítica de las terminales, se explica porque la normativa constituía una traba a la integración regional de la industria, que por el tamaño de los mercados, capacidades acumuladas y competitividad, tiene como centro al Brasil.

Sin embargo, el mayor poder relativo del Brasil se impuso finalmente, ya que el régimen de contenido local y su respectiva medición finalmente no se aplicó (*Cantarella y Katz de Guzmán, 2008*). Reflejo de ello es el planteo que meses después el foro automotor permanente (compuesto por los autopartistas, industria metalmeccánica, concesionarios e incluso algunas automotrices como VW y Peugeot Citröen le realizó al ministro de Economía, Domingo Cavallo (*Clarín*,

17/05/01), solicitando que “se cumpla con el contenido local de piezas que deben tener los autos producidos en Argentina”, entre otras cosas.

La situación alrededor de la modificación de la normativa en el año 2000 muestra que el objetivo del gobierno argentino era condicionar la estrategia de las terminales y frenar el deterioro del castigado sector autopartista. El resultado final fue adverso para la industria local, puesto que finalmente el mínimo de integración nacional con su respectivo sistema de medición no se aplicó. En la medida en que provino desde la industria brasileña la mayor oposición a esa medida, fueron los industriales vecinos aquellos que se impusieron. En definitiva, fue la estrategia corporativa la que primó para dar forma a la normativa local (al menos la que se aplicó efectivamente y no la que figuraba en los “papeles”) y no al revés. En este caso la fuerza impulsora no provino de las terminales radicadas en la Argentina (como sucedió en 1994) sino de los industriales del país vecino.

Por otro lado, los autopartistas locales pretendían que el arancel de importación para partes y piezas desde cualquier destino (incluido Brasil) aumentase desde el 2 al 15%. La respuesta de los gobiernos en la negociación fue la suba del arancel para el caso de las autopartes importadas desde extrazona hasta el 7% en un primer momento, mientras que el comercio de autopartes se mantuvo libre de aranceles en el caso del Brasil, aunque con requisito de compensación.

Por fuera de la negociación central que se desarrolló en agosto de 2000, la disputa que se dio a mediados de 2001, en la cual el Gobierno argentino impulsaba una mayor liberalización, también realiza un aporte de relevancia para este análisis. El apoyo de las terminales para eliminar el “flex” y la cláusula de compensación en el intercambio de autopartes, es muestra de que el Gobierno se hizo eco del reclamo previo de esos industriales. Con esa modificación en la regulación, las fábricas podrían soportar la profunda crisis local con mayores ventas al mercado brasileño, algo que, dada la situación límite del autopartismo nacional, sólo podría realizarse a través de la adquisición de mayor cantidad de partes brasileñas, de ahí que también se buscara eliminar el sistema compensatorio. Ante ello, la postura de los proveedores locales era, obviamente, fuertemente opositora a los cambios.

Sin embargo, la propuesta argentina fue rechazada por el Brasil, en una posición contraria a la que en general el país vecino mostró en las negociaciones previas, donde desplegó un impulso comercial más agresivo y con afán liberalizador. En un momento de incipiente recuperación después de la devaluación de 1999, la negativa brasileña podría interpretarse como una necesidad de las terminales de evitar perder potencial mercado ante las filiales argentinas. Si bien en esta dinámica no se advierte (como sí sucedió en agosto de 2000) una lógica más integracionista en el nivel regional de parte de la industria brasileña, resulta bastante claro que, si de forma similar al paquete negociado el año anterior, fueron los intereses de los industriales brasileños aquellos que primaron. En 2000, la postura del Brasil (junto con cierto apoyo de las terminales locales) impidió, en definitiva, que se aplicara la regulación local de protección al autopartismo. En 2001, el mayor peso específico de los industriales vecinos primó sobre las propias filiales de las terminales radicadas en la Argentina.

Tabla Nº 3. Resumen

Medida	Postura de los actores del sector			
	Gobierno argentino	Autopartistas locales	Terminales radicadas	Industria brasileña
Mínimo de contenido nacional	A favor	A favor	Sin información	En contra
Sistema de medición de contenido local (por pieza)	A favor	A favor	En contra	En contra
Suba aranceles a la importación de autopartes de extrazona	Sin información	A favor	Sin información	Sin información
Arancel 0% para importación de autopartes desde Brasil	Sin información	En contra	Sin información	Sin información
Regulación del desbalance comercial a través del "flex"	En contra	Sin información	En contra	A favor

Nota: Cabe señalar que ni el mínimo de contenido local, con su respectivo sistema de medición favorable a los autopartistas locales, fue aplicado (Cantarella y Katz de Guzmán, 2008).

5. Conclusiones

La estrategia regional que tomó impulso en el sector automotor desde los '80 se verificó en el Cono Sur a través de la vinculación entre la industria argentina y brasileña. En 1994 con el tratado de Ouro Preto se produjo un giro fundamental en el esquema normativo, ya que se estableció el arancel cero en el comercio entre los países del Mercosur con la cláusula de la necesaria compensación. Además, se reconocieron como autopartes nacionales las provenientes de Brasil, siempre que estuvieran compensadas. La nueva regulación incentivó decididamente la integración entre ambas industrias, en un esquema de paulatina complementación y especialización que les permitía ganar escala y reducir costos a las terminales. La contracara para la industria argentina fue la desarticulación con el entramado autopartista y el notable deterioro de ese sector.

El esquema representaba una de las opciones más atractivas para las terminales radicadas en el país, que en ese momento buscaban aprovechar el buen contexto macroeconómico para profundizar la vinculación con las filiales brasileñas, en línea con la tendencia global. El sector autopartista, en cambio, quedó relegado al verse perjudicado por el cambio en el contenido regional. Sin embargo, cabe destacar que frente a la opción regional-liberal impulsada por el Brasil (sin requisito de compensación), la Argentina logró sostener el intercambio compensado. De forma que la normativa final es fruto de una puja entre los

industriales brasileños y las terminales locales, que buscaban integrar los mercados pero manteniendo la protección para no perder frente a la competencia del país vecino.

Teniendo en cuenta los artículos periodísticos analizados, se considera que el dictado de la regulación favorable a las terminales locales, dentro del condicionamiento impuesto por la industria brasileña, representa una muestra del grado en que la política pública se moldeó a esos intereses.

La negociación del año 2000 es ilustrativa porque la intención *a priori* del Gobierno era modificar la estrategia de las terminales locales. La delicada situación del sector autopartista local, en el marco de la recesión que comenzó en 1998 y desembocaría en la crisis de 2001/02, llevó a que las autoridades, a diferencia de lo acontecido en 1994, propusieran en la negociación con el Brasil un sistema de protección de ese segmento de la cadena a través de la imposición de un mínimo de contenido local y un mecanismo de medición favorable a los autopartistas. Si bien el sector terminal radicado en el país no se opuso férreamente a esa regulación, si mostró sus reclamos en lo relacionado a su medición. De todas formas, el mayor freno, y definitivo, a la medida, provino de los industriales brasileños, representados por su gobierno.

Es decir que por el tamaño del mercado, condiciones de competitividad y trayectoria de crecimiento y estabilidad, la industria automotriz brasileña pasó a ser el centro de operaciones regional, con mucha influencia sobre las decisiones de las filiales de las terminales radicadas en la Argentina. Muestra de ello es el creciente número de centros de investigación y diseño que se han instalado en los últimos años en el país vecino, actividades con alto nivel de valor agregado, tanto en el nivel de las terminales como de los autopartistas globales, o hiperproveedores mundiales, en muchos casos pertenecientes al mismo grupo económico que las terminales.

En la medida en que fueron los brasileños los que mayor oposición mostraron a la modificación de la regulación del contenido local y su particular forma de medición a favor del sector autopartistas, la no aplicación de dicha normativa es reflejo de la primacía de los intereses de los industriales del Brasil. A diferencia de lo sucedido en 1994, el principal impulso no provino de las terminales radicadas en la Argentina sino de los industriales del país vecino.

Los intereses industriales brasileños representados por el gobierno de ese país dieron otra muestra de primacía en el tironeo que se verificó alrededor de la propuesta argentina de adelantar la liberalización del comercio, a mediados de 2001. En representación de las terminales radicadas en el país y en contra de los autopartistas nacionales, el gobierno argentino pretendía mitigar el efecto del desplome de la demanda local a través de las exportaciones a Brasil, para lo cual era necesario eliminar el esquema del "flex". El Brasil se negó a renegociar el acuerdo.

En conclusión, mayormente fueron las terminales automotrices las que moldearon y condicionaron la normativa local analizada. En primer lugar lo hicieron aquellas terminales radicadas en el país, cuyo objetivo de integrarse con el Brasil gozando de cierto nivel de protección comercial, para ganar escala y reducir costos, estaba claramente en línea con la tendencia general de la indus-

tria hacia la regionalización. Una vez avanzado el desarrollo del mercado regional, fue la industria brasileña la que ejerció la influencia determinante en la regulación oficial. La fortaleza de la presión brasileña es también reflejo de la uniformidad de los reclamos de las terminales y los autopartistas de ese país. En muchos casos de trata de empresas vinculadas, aunque también la configuración económica favorece la postura en común, ya que la apertura regional les permite a las terminales amplificar la escala y a los autopartistas brasileños ganar mercado, a diferencia del segmento proveedor en la Argentina, que luego de tres décadas de política anti-industrial tienen una estrategia claramente defensiva, que puede o no estar en línea con los intereses de las terminales. En el caso de 1994 parecen haber estado parcialmente en contraposición, mientras que en el año 2000 la postura de ambos no fue tan contrastante. En 2001, los intereses entre terminales radicadas en el país y autopartistas nacionales volvieron a divergir.

Bibliografía

- Cantarella, Juan E.; Katz, Luis y de Guzmán, Gonzalo (2008). "La Industria Automotriz Argentina: Limitantes a la Integración Local de Autocomponentes". LITTEC (UNGS). Documento de trabajo N° 3.
- Dieter, Heribert (2007). "Transnational production networks in the automobile industry". *Norte Europe, Studies* 58..
- Freyssenet, M. y Lung, Y. (2006). Between Globalization and Regionalization. What is the Future of the Automobile Industry?, *Actes du GERPISA, Mondialisation ou régionalisation ?*, N° 18, november 1996, pp 39-68 . Digital publication, gerpisa.univ-evry.fr, 2001, 164 Ko; freyssenet.com, 550 Ko.
- Freyssenet, M., Lung Y. (2007). Car Firms' Strategies and Practices in Europe, in Faust, M., Voskamp, U., Wittke, V. (eds), *European Industrial Restructuring in a Global Economy: Fragmentation and Relocation of Value Chains*, SOFI eritche, Göttingen, 2004, pp 85-103. Digital publication: freyssenet.com, 200 Ko, ISSN 7116-0941.
- Freyssenet M. Shimizu K., Volpato G. (2007): Regionalization of the European Automobile Industry, More Than Globalization, in Freyssenet M., Shimizu K., Volpato G. (eds), *Globalization or Regionalization of European Car Industry?*, London, New York, Palgrave-Macmillan, 2003, pp 209-230. Digital publishing, freyssenet.com, 400 Ko, ISSN 7116-0941
- Global Policy Network Working Paper 7 (2003). "Global production networks in Europe and East Asia: the automobile components industries".
- Humphrey, John y Memedovic, Olga (2003). "The Global Automotive Industry Value Chain: What Prospects for Upgrading by Developing Countries". United Nations Industrial Development Organization (Unido).
- Ianni, Valeria (2008). "La especificidad del desarrollo de la industria automotriz en la Argentina, 1959-1963". *Estudos Ibero-Americanos*, Vol XXXIV, N°. 2, diciembre, pp. 97-113. Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

- Kosacoff, Bernardo (1999). "Hacia un mejor entorno competitivo de la producción automotriz en Argentina". CEPAL, Documento de trabajo N° 82. Buenos Aires.
- Kosacoff, Bernardo; Todesca, Jorge y Vispo, Adolfo (1991). "La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil". CEPAL, Documento de trabajo N° 40. Buenos Aires.
- López, Andrés (Coord.) (2008). "La industria automotriz en el Mercosur". Red Mercosur, Montevideo.
- Rugman, Alan M y Collinson, Simon (2004). "The Regional Nature of the World's Automotive Sector". *European Management Journal* Vol. 22, N° 5, pp. 471–482.
- Santarcángelo, Juan y Pinazo, Germán, (2009). "La reindustrialización en la posconvertibilidad: una mirada desde el sector automotriz". **Realidad económica** N° 247 1° de octubre/15 de noviembre.
- Schlie, Erik y Yip, George (2000). "Regional Follows Global: Strategy Mixes in the World Automotive Industry". *European Management Journal*. *European Management Journal* Vol 18 N° 4.
- Schvarzer, Jorge; Rojas Breu, Mariana; Papa, Javier (2003). "La industria automotriz argentina en perspectiva. La reconversión de la década del noventa como prólogo a la crisis actual". Cespa, Universidad de Buenos Aires. Documento de Trabajo N° 5.
- Sierra, Pablo Horacio y Katz, Luis Fernando (2002). "La industria automotriz de cara a su futuro". LITTEC (UNGS). Documento de trabajo N° 4.
- Sturgeon, Timothy; Van Biesebroeck, Johannes; Gereffi, Gary, (2008) "Value Chains, Networks, and Clusters: Reframing the Global Automotive Industry". Massachusetts Institute of Technology (MIT). Industrial Performance Center, Working Paper Series..
- Vispo, Adolfo (1999). "Reservas de mercado, cuasi rentas de privilegio y deficiencias regulatorias: el régimen automotriz argentino", en Azpiazu, Daniel (compilador). La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo (Buenos Aires: FLACSO/Grupo Editorial Norma).
- Yoguel, Gabriel; Novick, Marta; Catalano, Ana M. y Albornoz, Facundo (2001). "Adaptación de modelos productivos en países emergentes. El caso de la Industria Automotriz en la Argentina". LITTEC (UNGS). Documento de trabajo N° 3.

Ciencia y técnica

El desarrollo de la biotecnología y las vinculaciones público-privadas, una discusión de la literatura orientada al caso argentino

*Valeria Arza **
*Mariela Carattoli***

La inversión que realiza la Argentina en biotecnología ha crecido en el último tiempo pero todavía queda muy relegada en la perspectiva internacional. Hay alrededor de 90 empresas que utilizan aplicaciones biotecnológicas. Se trata en general de empresas innovadoras y dinámicas cuyas exportaciones han crecido en el último tiempo pero en promedio su aporte al producto nacional es bajo y sólo una minoría ha conseguido innovación para el mercado internacional. Existen a su vez alrededor de 50 centros públicos de investigación (CPI) en biotecnología que dominan una mayor cantidad y diversidad de técnicas biotecnológicas que el sector privado, invierten más recursos y tienen personal más capacitado. La política pública ha sido favorable al desarrollo de esta tecnología y ha promovido la inversión privada y las alianzas público-privadas. En el nivel global, el desarrollo de la biotecnología depende del avance científico de una multiplicidad de disciplinas que tienen a la investigación pública como principal referente. Por tanto, el sector privado ha necesitado establecer vinculaciones con CPI fundamentalmente mediante la concesión amplia de licencias y la creación de empresas por parte de científicos. Si bien esas modalidades han sido señaladas como las más apropiadas para industrias que se apoyan fuertemente en el conocimiento científico, como sucede con la biotecnología, también estas modalidades son las que conllevan mayores riesgos asociados con la privatización del conocimiento público (Arza, 2010).

Dada la brecha en los recursos invertidos en relación con los líderes, a los actores del país les resulta difícil competir globalmente. Por lo tanto, se plantea la necesidad de aprovechar mejor los recursos disponibles y, según la experiencia internacional y las características del sector, deben evaluarse las ventajas y desventajas de intensificar las vinculaciones público-privadas. La producción de herramientas biotecnológicas tiene un potencial estratégico en la generación de nuevas investigaciones aguas abajo y los productos biotecnológicos tienen a su vez un amplio potencial para resolver problemas fundamentales en países en desarrollo, relacionados con la alimentación y la salud. La política pública en ciencia y tecnología (CyT) tiene el desafío de mediar las tensiones que podrían existir entre los intereses privados y la necesidad de asegurar que el conocimiento incipiente que se ha desarrollado, principalmente dentro de los CPI, se mantenga en el dominio público de manera de asegurar que la investigación en el área continúe profundizándose y que las aplicaciones que se persigan tengan amplio impacto social. Para esto es necesario democratizar tanto la discusión sobre la direccionalidad del cambio tecnológico, como la negociación de una agenda en CyT.

* Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), varza@fund-cenit.org.ar

** Investigadora del Centro de Estudios en Administración (CEA), Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), carattoli@econ.unicen.edu.ar

1. Introducción

En la Argentina, desde hace unos años, las políticas públicas de ciencia y tecnología (CyT) identifican la biotecnología como un área prioritaria de desarrollo y una herramienta imprescindible para alcanzar un gradual enriquecimiento de las ventajas comparativas naturales con las que cuenta el país, en particular en actividades agropecuarias. Además, sus usos en la producción de alimentos y en medicamentos y otros insumos para la salud humana donde el país ha recorrido una senda de desarrollo productivo previo y cuenta con capacidades empresariales (Bisang et al 2006) hace que el desarrollo de esta tecnología conlleve no sólo impactos económicos sino también sociales.

El potencial para desarrollar la biotecnología está fuertemente condicionado entre otros factores, por la existencia de una masa crítica de científicos de clase mundial vinculados activamente con las ciencias básicas en áreas como la biología, la medicina, la genética o la química. En gran medida, los avances en el conocimiento científico en estas disciplinas son producidos por la investigación pública. De allí que muchos países hayan promovido la articulación entre universidades e institutos públicos, llamados genéricamente centros públicos de investigación (CPI) en este trabajo, que generan conocimiento altamente especializado y sectores productivos que utilizan este conocimiento como uno de sus principales insumos (Argyres y Liebeskind, 1998; Audretsch, 2001; Orsenigo, 1989; Zucker et al, 1998).

Existe una vasta literatura de lo que ha resultado útil y funcional para promover la interacción universidad-industria en el contexto de los países desarrollados. Sin embargo, como se plantea en Arza (2010) creemos que es esencial entender qué combinación de canales tienen el potencial de generar mayores beneficios reduciendo riesgos en el contexto de países en desarrollo, sobre la base de las prioridades y los objetivos específicos de política que en ellos se plantean, y las capacidades de universidades y empresas en este contexto. Esto puede evitar la tendencia a adoptar modelos de intervención que reproducen "recetas" que han funcionado en contextos con prioridades y condiciones muy distintas a las de los países en desarrollo y que por tanto pueden ser inapropiados. Profundizar el debate sobre la forma en que los riesgos sociales vinculados con la utilización de diversas modalidades de vinculación pueden ser minimizados, sirve a los fines de lograr consensos sobre el rol que pueden tener las universidades en el desarrollo de los países de la región.

Este artículo describe los avances en biotecnología en el país y analiza cómo podría fomentarse la articulación público privada aspirando a ampliar el potencial de esta tecnología. El objetivo final es arrojar luz sobre el papel que las políticas en ciencia y tecnología pueden asumir en el desarrollo de una industria de biotecnología orientada al desarrollo socioeconómico del país. Se suman cuatro secciones más a esta introducción. La sección siguiente discute muy brevemente las implicaciones que la biotecnología podría para el desarrollo en los países de América latina. La sección 3 describe las aplicaciones, la producción de conocimiento, y las políticas de promoción de la biotecnología en la Argentina. La sección 4 discute conceptualmente el potencial que la vinculación público privada tiene para el desarrollo de esta tecnología a la luz de la expe-

riencia internacional. Finalmente, en la sección 5 se presentan las principales conclusiones y algunas ideas orientativas para la formulación de políticas.

2. Biotecnología y Desarrollo

En las últimas décadas se evidencia en los países de la región, un renovado interés por el tema del desarrollo, impulsado por un lado en las rentas generadas por superávit de comercio internacional en gran parte de los países latinoamericanos, en un contexto de precios crecientes de las materias primas, que ofrece la posibilidad de retomar un mayor ritmo de crecimiento. También por el surgimiento de nuevos paradigmas tecnológicos con alto potencial para generar transformaciones en las estructuras productivas e institucionales de los países en desarrollo, como la microelectrónica y la biotecnología. Aquí aun persisten desigualdades muy profundas, que exigen respuesta por parte de la acción política (Pérez, 2008).

En este contexto las oportunidades que la aplicación y difusión de las modernas técnicas biotecnológicas¹ puede generar a los países en desarrollo, para modificar su actual trayectoria de desarrollo nacional e inserción internacional, es un tema relevante en las agendas públicas, que intentan identificar áreas con potencial tecnológico, donde América Latina tenga una ventaja comparativa respecto a otras regiones.

El campo de aplicación de la biotecnología, es sumamente amplio, pero sus principales desarrollos se ubican en tres grandes áreas conocidas como biotecnología roja (vinculada con aplicaciones en medicina), verde (vinculada con aplicaciones en agricultura) y blanca (vinculada con aplicaciones en la industria).

En cualquiera de estas tres áreas la biotecnología puede ser considerada un sector emergente que se encuentra en las fases iniciales de su curva tecnológica, con límites que aun no aparecen con claridad, pero con una potencialidad para la innovación y el desarrollo de procesos, productos y servicios que es indudable en las tres áreas antes mencionadas. En biotecnología aplicada a salud, la investigación del genoma está poniendo a disposición terapias más efectivas para enfermedades de difícil tratamiento terapéutico, y generando posibilidades en reemplazos biológicos de huesos y cartilagos o cultivo de células cutáneas. También destacan la producción de nuevas vacunas y métodos de diagnóstico. En biotecnología verde, se destacan las actividades de investigación sobre materias primas renovables, con el fin de reemplazar materias primas basadas sobre petróleo, así como el desarrollo de plantas transgénicas. Por su parte la suba continua de precios de materias primas y energía, y la creciente eliminación de desechos han aumentado el interés en la biotecnología industrial que al utilizar materias primas renovables resulta en métodos de pro-

¹ En la evolución de la biotecnología es posible reconocer dos etapas de desarrollo: a) la biotecnología convencional, donde los procesos biológicos no son manipulados en el nivel molecular y la ingeniería empleada es básicamente de fermentaciones convencionales y b) la biotecnología moderna, en la cual los procesos biológicos son manipulados en los niveles celulares y principalmente moleculares.

ducción más favorables para el medio ambiente, menos costosos y más sostenibles. En este campo se destaca el uso de enzimas para terapéutica, diagnóstico y producción de alimentos, la aplicación de procesos biotecnológicos en la fabricación de antibióticos, síntesis de hormonas y producción de vitaminas y el mercado para biopesticidas y herbicidas. En la producción de biodiésel se trabaja en el reemplazo de procesos químicos de catálisis por procesos biotecnológicos más sostenibles. (Dornberger, 2008)

En concreto, la aplicación de la moderna biotecnología al mundo de la producción, en las condiciones específicas de América latina - extremadamente diversas en cuanto a la dotación de sus recursos naturales y con baja densidad de población – resulta un modelo de desarrollo atractivo, ya que tiene el potencial de agregar valor a actividades que son centrales en las economías de la región y donde existe una larga evolución previa como la agricultura, la ganadería, la minería, los alimentos, y los medicamentos. Específicamente tiene el potencial de aumentar la producción de alimentos, reducir la dependencia de la agricultura a productos químicos, reducir el costo de materias primas, reducir los impactos ambientales negativos asociados con los métodos de producción convencionales y superar problemas básicos de salud, con impactos directos sobre la reducción de pobreza y el desarrollo regional en general.

Sin embargo, la magnitud de las inversiones que requiere la investigación biotecnológica, los extensos tiempos necesarios para introducir nuevos productos biotecnológicos en el mercado, las dificultades para acceder a fuentes de financiamiento y las desventajas que tienen los actores regionales para incidir en regulación internacional (particularmente, en los derechos de propiedad intelectual), son algunos de los factores que generan incertidumbre, y suponen barreras a la entrada para los actores de la región, en un área dominada por empresas extranjeras de gran tamaño. No obstante esto, la necesidad de adaptar las técnicas biotecnológicas a condiciones idiosincráticas de climas y suelos, patologías regionales, perfiles alimentarios, variedades vegetales y animales específicas, alientan las posibilidades de generar espacios para pensar en el desarrollo endógeno de estas tecnologías.

Estas características de la biotecnología, hacen que las articulaciones y la cooperación, ya sea entre emprendedores, entre científicos y nuevas empresas, entre empresas y CIP, o entre corporaciones establecidas y nuevas empresas, sean particularmente importantes, dado que los costos de desarrollar y fabricar un producto comercializable, que cumpla con los distintos niveles de regulación, requiere un nivel de inversión y capacidades que excede generalmente los posibilidades de muchos actores individuales (Hine y Kapeleris, 2006)

En este sentido las posibilidades de los países de la región de aprovechar las oportunidades que genera el nuevo paradigma biotecnológico están asociadas directamente por un lado con sus capacidades científicas y tecnológicas, pero también a la rapidez con que se generen ciertas innovaciones institucionales y organizacionales que deben acompañar al nuevo paradigma. Esto plantea interesantes desafíos para las políticas públicas de los países en desarrollo que quieren aprovechar las oportunidades que plantea la biotecnología. En particular la necesidad de coordinar los esfuerzos de investigación en el nivel público

para generar masa crítica suficiente en temas de interés estratégico, y la necesidad de fomentar modalidades de vinculación entre los actores del sistema nacional de innovación (SNI) que maximice los beneficios y minimice los riesgos que suponen estas interacciones en un marco de fuertes asimetrías de poder entre los actores involucrados. Estos son dos espacios de política pública que consideramos clave para facilitar el aprovechamiento de las oportunidades que abre la biotecnología aplicada a la producción en los países en desarrollo y en particular en los países de América latina.

3. La biotecnología en la Argentina

Para describir las capacidades del SNI en el desarrollo de esta tecnología y su potencial para el desarrollo económico, se debe analizar tanto sus aplicaciones en el sistema productivo (i.e. utilización del conocimiento en innovaciones concretas de bienes y servicios) como la generación de nuevos conocimientos en biotecnología (i.e. investigación de nuevas herramientas o productos que amplíen el potencial futuro de esta tecnología).

Asimismo, la política pública CyT juega un rol esencial en definir las oportunidades que existen para el desarrollo de la tecnología ya que promueve tanto al desarrollo de nuevo conocimiento como la adopción de técnicas disponibles para la innovación. Además, el marco regulatorio en temas de propiedad intelectual, la bioseguridad e inocuidad alimentaria definirán no sólo las oportunidades para el desarrollo de la tecnología sino también la distribución de beneficios y riesgos entre todos los actores involucrados (e.g. científicos, desarrolladores, y usuarios).

La sección III.1 presenta las principales aplicaciones y caracteriza brevemente las empresas biotecnológicas. La sección III.2 describe las capacidades nacionales para el desarrollo de conocimiento en biotecnología. Finalmente la sección III.3 presenta la política pública en CyT y en otros temas centrales para esta tecnología como es la propiedad intelectual, la bioseguridad y la inocuidad alimentaria.

3.1. Aplicaciones de biotecnología en el país

En el país, los principales ámbitos de aplicación de la biotecnología son las actividades agropecuarias, la producción de medicamentos e insumos para la salud humana y la producción de insumos para la industria alimenticia.

Según el catálogo de empresas con actividad en el área biotecnológica producido por BIOTEC SUR, que es la plataforma de biotecnología del MERCOSUR, encontramos que en 2010 había 90 empresas (en el Brasil habría 180). Un 51% de ellas eran empresas que producían productos agrícolas, principalmente semillas (48%, de las agrícolas) e inoculantes (43%). Es en este ámbito de aplicación, principalmente en la producción de semillas, donde se encuentra la mayor proporción de empresas transnacionales (ET). Del total de empresas biotecnológicas un 19% son ET, pero en la producción de semillas la proporción asciende a 36%. En orden de importancia le seguían las empresas especializadas en salud humana (22%) y luego las empresas del rubro veterinario (21%).

Finalmente, encontramos sólo tres empresas que operan en el ámbito de la industria alimenticia, lo cual, en contraste con otras fuentes, parece subestimar la cantidad real de empresas en este sector².

Al considerar más en detalle a los productos y procesos involucrados³, entre las aplicaciones en el ámbito agrícola sobresale el desarrollo de organismos genéticamente modificados (OGM) para uso agropecuario, principalmente la difusión de tres cultivos transgénicos: soja, algodón y maíz con resistencia a insectos y/o tolerancia a herbicidas por el gran impacto que tuvo en la agricultura argentina. En el ámbito pecuario se han producido técnicas para la inseminación artificial para mejorar la producción así como mejoramiento genético mediante transferencia de embriones. También se han desarrollado diferentes vacunas antivirales para animales aprovechando la tradición local de la industria farmacéutica. Entre ellas, se destacan vacunas que desarrollaron el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Centro de Virología Animal (CEVAN) y producen y comercializan Biogénesis–Bagó a través de acuerdos de cooperación.

Probablemente, la clonación en equinos y la obtención de animales transgénicos para su uso en la industria farmacéutica es el logro biotecnológico más destacable en cuanto a la generación local de conocimiento de vanguardia en el nivel internacional. La empresa de capital nacional Biosidus creó el primer tambo farmacéutico en el país para obtener medicamentos basados sobre proteínas recombinantes generadas por ingeniería genética. Sólo los Estados Unidos, Australia, Corea y Nueva Zelandia dominan esta tecnología. También se han alcanzado resultados positivos en la producción de insulina que podría llegar al mercado en pocos años.

Los indicadores de desempeño de la industria muestran un sector dinámico y de alto crecimiento, con una tasa de expansión interanual de las exportaciones del 41% y de 33% para las importaciones (datos 2008). De todas maneras la industria de productos biotecnológicos es todavía incipiente. Por ejemplo, en ese año el comercio de estos productos representaba sólo el 0.37% del comercio argentino⁴. Una encuesta realizada a empresas biotecnológicas en 2005 señalaba que habría 600 empleados trabajando en investigación y desarrollo (I&D) en esas empresas, mientras según la misma fuente se registraban 900 en el Brasil.

3.2. Generación de nuevos conocimientos en biotecnología

El potencial de la biotecnología se expande cuando se combina con otros conocimientos y tecnologías utilizadas en la producción agropecuaria, industrial y en los servicios de salud. El desarrollo de la biotecnología dependerá por lo

² Por ejemplo, ProsperAr (2009) menciona que un 12% de las empresas en biotecnología corresponden al sector de alimentos de un total de 80 empresas biotecnológicas en 2008. Como ejemplo mencionan el caso de La Serenísima, que no se encuentra en la base de BIOTEC SUR. Probablemente, la diferencia se deba a la definición de actividad principal.

³ El resto de la sección III.1. se apoyó fuertemente en *Ibid.* y MINCYT (2010)

⁴ Para contrastar, por ejemplo, en China la industria de biotecnología contribuye con el 2.2% al PBI, Ver <http://biz.thestar.com.my/news/story.asp?file=/2011/5/13/business/8675087&sec=business>

tanto de otras disciplinas tanto de las ciencias básicas (e.g. biología, genética, química, bioquímica, fisiología, etc.) como de su aplicación específica en cada ámbito. Por lo tanto, para fortalecer los posibles impactos de la biotecnología es necesario contar con SNI con altas capacidades en CyT donde existan vinculaciones horizontales entre los actores que lo componen.

En este sentido, conviene señalar que en años recientes se intensificaron los gastos generales en CyT; los gastos totales en I&D crecieron un 114% entre 1998 y 2008, medidos en dólares ajustados por paridad de poder de compra. De esta forma, la I&D representaba en 2008, un 0,52% del PIB mientras que en 1998 representaban un 0,41% del PIB (RICyT, 2011). A pesar de este incremento, los gastos en I&D en relación con el tamaño de la economía siguen siendo menores a los realizados por el Brasil (1,09%), Uruguay (0,64%) y Chile (0,67%)⁵ pero son mayores a los de México (0,37%)⁶. El sector privado ejecuta una proporción menor de los gastos de I&D (27%) siendo el gobierno el mayor sector de ejecución (42%).

En términos de los principales ámbitos de aplicación para biotecnología (agropecuaria y salud humana), en el año 2008 el 18% de los gastos de I&D nacionales correspondían a investigación agrícola y un 14% adicional a investigaciones en salud humana. El INTA es el actor más importante en investigación agropecuaria en la Argentina absorbiendo casi el 50% de los investigadores empleados en los 74 CPI en temas agropecuarios (Stads, et al., 2010).

En suma, estas cifras nos permiten concluir que en tiempos recientes hubo una fuerte inversión en capacidades en CyT en SNI argentino, y especialmente en el principal ámbito de aplicación de la biotecnología: el sector agropecuario. El país está bien posicionado en la región aunque todavía por debajo en términos de la inyección corriente de fondos para I&D.

Como hemos señalado en la introducción el desarrollo de la biotecnología demanda altos niveles de inversión. Estados Unidos, que fue el país pionero en el desarrollo de esta tecnología, sigue siendo hoy líder mundial invirtiendo a razón de 25000 millones de dólares anuales, frente a 5000 millones que se invierte en total en los países europeos de la OECD (datos para 2008).

No existen estadísticas oficiales del gasto total realizado por la Argentina en I&D biotecnológica. Albornoz (2008) estimó que existían en 2007 alrededor de 673 investigadores en biotecnología, definidos como aquellos que habían publicado dos artículos en esta área en el período 2005-2007. Se consideran los gastos promedios por investigador en ciencias duras en la Argentina, dicho estudio estimó que la I&D en biotecnología alcanzaba los 15,5 millones de dólares en el año 2007. Calculado de manera semejante, el Brasil estaba invirtiendo más de diez veces más (164 millones y 2.869 investigadores)⁷. Un informe

⁵ Último dato disponible es de 2004

⁶ Último dato disponible es de 2007

⁷ Es posible que las estimaciones de Albornoz (2008) subestimen el gasto privado de I&D, ya que los investigadores de empresas suelen tener menos incentivos a publicar que sus pares de instituciones públicas. De hecho, según ProsperAr (2009), la I&D de las empresas de biotecnología representaban un promedio del 5% de las ventas lo que equivalía a 20 millones de dólares, es decir el cálculo de prosperar para la I&D privada supera a las estimación de I&D total de Albornoz (2008)

realizado por el BID con datos para 2006/2007 sobre biotecnología agropecuaria (de aquí en adelante, será mencionado por sus autores: Trigo, et al., 2010), sostiene que el país invierte en ese rubro 8.3 millones de dólares, mientras que el Brasil invirtió 68,8 millones (ocho veces más que la Argentina).

La gran diferencia que existe en relación con la inversión de los países líderes, pone de manifiesto las dificultades que podrían tener las organizaciones locales para competir internacionalmente. Por ejemplo, los actores argentinos sólo obtuvieron 9 patentes en Estados Unidos en el período 2000 a 2007 (Brasil obtuvo 33 en el mismo período).

Sin embargo, las capacidades argentinas en CyT han crecido en los últimos años. Por ejemplo, las publicaciones en revistas indexadas en el Science Citation Index (SCI) aumentaron un 84% entre 2000 y 2008. El análisis de las patentes solicitadas o registradas en la Argentina arroja resultados similares respecto de la evolución de las capacidades locales. En el año 2007 se otorgaron 117 patentes en biotecnología en la Argentina y un 15% (18) de ellas fueron entregadas a residentes, mientras en el año 2000 sólo se otorgaron 2 patentes en biotecnología a residentes (un 4% del total otorgadas ese año) (Albornoz, 2008).

Trigo, et al., (2010) resaltaba las capacidades en biotecnología agropecuaria de la Argentina por sobre la mayoría de los países de la región (por ejemplo, sólo el Brasil tenía más citas bibliográficas que la Argentina, que estaba por encima de México, Chile, Colombia, etc.). Asimismo, señalaba que los grupos de investigación argentinos, tanto del sector público como del sector privado, dominaban una amplia variedad de técnicas, resaltándose sobre sus pares latinoamericanos tanto en términos de la sofisticación como de diversidad. Según este mismo informe, los CPI tendían a dominar un mayor número de técnicas que sus pares privados, especialmente entre las más sofisticadas como técnicas de ADN recombinante y de transformación genética.

En la Argentina como en el mundo la investigación pública es central para el desarrollo de la biotecnología. En los CPI existen los mejores recursos (humanos y de infraestructura) y una mayor diversidad en el manejo de técnicas. Según información de BIOTECSUR y del MINCyT, existen en la actualidad alrededor 44 centros o grupos de I&D especializados en biotecnología (**cuadro N° 1**), la inmensa mayoría financiados por el sector público. De dicho total, 73% pertenecían al CONICET y un 14% al INTA. Asimismo, analizando indicadores bibliométricos se encuentra que alrededor del 70% de las publicaciones en biotecnología indexadas en SCI del año 2008, correspondían a investigadores del CONICET y un 46% de las patentes solicitadas por residentes fueron efectuadas por CONICET. Esto último es un hecho notable dado que las empresas privadas suelen tener mayores incentivos y recursos para proteger sus descubrimientos.

Trigo, et al., (2010) también notaba que el sector público dominaba la I&D en biotecnología agropecuaria (58% le correspondía a este sector). Esto merece ser resaltado ya que en el nivel mundial, como consecuencia de los cambios en las regulaciones en Estados Unidos que en 1980 permitieron patentar microorganismos, la investigación relevante para la producción agrícola quedó en

Cuadro N° 1. Centros de Investigación y Desarrollo en Biotecnología

	N	Ámbito de Aplicación			
		Agricultura	Salud Animal	Industria	Salud Humana
CONICET	32	34%	25%	13%	63%
INTA	6	83%	0%	33%	67%
INTI	1	0%	0%	100%	100%
Universidades	3	33%	33%	0%	67%
Fundaciones	2	100%	0%	0%	50%
Total	44	39%	27%	16%	48%

Fuente: Elaboración propia sobre MINCyT (2010) y BIOTECSUR

manos privadas. Estos cambios regulatorios impulsaron a empresas químicas como Monsanto y Syngenta hacia la investigación en ingeniería genética y en los '90 adquirieron empresas propietarias de conocimiento relevante (Vanloqueren y Baret, 2009). En la Argentina, si bien la mayor proporción de las empresas biotecnológicas son pequeñas y medianas, en el ámbito de la producción de semillas transgénicas las ET son dominantes. Sin embargo, estas empresas no suelen tener centros de I&D en el país, y por lo tanto los CPI siguen siendo centrales en la producción de CyT relevante para el sector agrícola que se realiza en el país.

Si bien las capacidades de investigación de los CTI sobrepasan, existen también algunos polos tecnológicos, especializados en biotecnología, en donde el sector privado tiene una participación fundamental. Entre ellos, merece resaltar el polo biotecnológico de Rosario, provincia de Santa Fe, que concentra a más de 400 investigadores y se ha convertido en el polo biotecnológico de mayor tamaño en Latinoamérica (ProsperAr, 2009). En este polo, se encuentra INDEAR, un emprendimiento exitoso que ha resultado de la cooperación entre las empresas privadas Bioceres y Biosidus y un organismo público como el CONICET.

Finalmente, las áreas de investigación principales de los centros incluidos en el **cuadro N° 1**⁸ son: biología molecular (68%) y celular (55%), seguidas por bioquímica (48%), genética (34%), y microbiología (34%) y también hay grupos especializados en áreas de alta sofisticación como la bioinformática (14%), la genómica (11%), ingeniería genética (9%). Los principales ámbitos de aplicación son Salud Humana (48%), seguida por Agricultura (39%) y por Veterinaria (27%).

Estas cifras contrastan con las actividades productivas principales de las empresas biotecnológicas, que, como habíamos visto en la sección III.1 perte-

⁸ Los porcentajes no suman 100% ya que cada centro puede tener más de un ámbito de aplicación y área de investigación.

Cuadro N° 2. Programas de promoción a la biotecnología.

Nombre	Agencia ejecutora	Objetivo
Programa Nacional de Biotecnología, 1982-1991	Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT)	Financiación de proyectos para la promoción del sector.
Programa Nacional Prioritario de Biotecnología, 1992-1996	SECyT	Financiación de proyectos concentrados en el sector privado
Programa de Biotecnología del Plan Plurianual de Ciencia y Tecnología, 1998-2000	SECyT	Formulación de prioridades temáticas para la financiación de proyectos de I&D
Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Bicentenario, 2006-2010	MINCyT	La biotecnología se define como área temática prioritaria
Plan estratégico para el Desarrollo de la Biotecnología Agropecuaria, 2005-2015	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGPyA)	Estimular las condiciones para el desarrollo de la biotecnología agropecuaria

Fuente: Elaboración propia

neían en su mayoría al ámbito agrícola. Dado que en su mayoría las empresas productoras de semillas transgénicas son ET y las mismas, como hemos dichos, se apoyan en I&D que se realiza fuera del país, es posible que esa sea un justificación para las diferencias que se encuentran en la distribución de los ámbitos de aplicación entre investigación (más orientado a la Salud Humana) y producción (más orientado al sector agrícola), aunque también es cierto que la salud humana puede requerir una mayor relación de I&D/Facturación⁹.

3.3. Las políticas públicas relevantes para la biotecnología

En esta sección analizaremos las políticas de promoción a la CyT en el área de biotecnología y las regulaciones existentes en propiedad intelectual, bioseguridad e inocuidad alimentaria. Como veremos todas ellas están orientadas a la promoción de la biotecnología.

Promoción de la CyT en biotecnología

El **cuadro N° 2** caracteriza los principales programas nacionales específicamente destinados a la promoción de la biotecnología que existieron desde los años '80. Queda claro que la biotecnología es considerada una tecnología estratégica ya que existieron asignaciones específicas de fondos públicos para promover su desarrollo. Existen instrumentos destinados tanto a la investigación pública como privada.

⁹ ProsperAr (2009) estima que la relación para el caso de Salud Humana es 15% mientras es 5% para la biotecnología en general.

Como hemos señalado, las interacciones entre actores del SNI así como las interacciones interinstitucionales con centros de excelencia internacional resultan clave para el desarrollo de la biotecnología. En el país existen políticas que promocionan las interacciones entre actores generalmente mediante la modalidad de consorcios inter-institucionales públicos y privados, como por ejemplo el Programa de Área Estratégica o los Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID) que gestiona la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología, dependiente del MINCyT. En particular los PID son un instrumento novedoso destinado a financiar proyectos de investigación científica que se orienten hacia aplicaciones que sean de interés para alguna empresa "adoptante", promoviendo de esta manera la generación y transferencia de tecnología.

Además, en el año 2007 se sancionó la ley de Promoción del Desarrollo y Producción de la Biotecnología Moderna (26.270/07) que previó beneficios impositivos para proyectos de I&D, producción de bienes y/o servicios y nuevos emprendimientos desarrollados en el territorio nacional y creó un Fondo de Estímulo para el financiamiento del capital inicial. Además, el país participa de diferentes instancias de cooperación regional como el Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología (CABBIO), creado en 1987, cuyo objetivo es promover las interacciones entre actores públicos y privados mediante la implementación de proyectos binacionales así como la capacitación de recursos humanos a través de la Escuela Argentina-Brasileña de Biotecnología (EABBIO). También el país participa de BIOTECSUR, mencionada anteriormente, que fue creada en 2005 como una iniciativa de cooperación entre la Unión Europea y el MERCOSUR para movilizar y articular actores públicos y privados promoviendo la investigación sobre temas considerados prioritarios para la región. Finalmente, el país también participa de la REDBIO, creada en 1990 por iniciativa de la FAO que integra centros de biotecnología agropecuaria de 32 países de Latinoamérica. Esta red promueve el uso de la biotecnología para el desarrollo productivo agropecuario y forestal en la región.

Regulación sobre propiedad intelectual

En biotecnología, los criterios que se utilizan para evaluar la situación de protección de la propiedad intelectual que presenta un país se refieren a las características de la ley de patentes (si existe y cuán amplia es) y el estado de la legislación respecto de la protección de las variedades vegetales (si adhiere o no a la unión internacional para la protección de las obtenciones vegetales - UPOV- acta 1978 o acta 1971).

En la Argentina, a diferencia de lo que ocurre en el Brasil, los genes son patentables y, al igual que en el Brasil, las variedades vegetales se protegen con una legislación específica sobre variedades vegetales que adhiere a UPOV 1978. Por lo tanto, en el caso de las semillas transgénicas el propietario de la semilla (de la variedad) queda amparado por dicha legislación mientras que el gen insertado en ella, que le concede una característica específica a esa variedad, queda amparado por la ley de patentes. Sin embargo, en la actualidad, y sobre todo a partir de la introducción de semillas transgénicas, el mercado informal de

semillas se ha extendido minando por tanto los derechos de protección intelectual amparados por la ley.

Regulación sobre bioseguridad e inocuidad alimentaria

Los sistemas regulatorios en bioseguridad e inocuidad alimentaria surgieron como respuesta a la incertidumbre que existe respecto del consumo y a la liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados.

Fueron plasmados en el Protocolo de Cartagena en el año 2000 -que entró en vigor en el año 2003. Este protocolo deja en claro que el "principio precautorio" debe regir la aprobación de productos que resultan de la aplicación de la biotecnología moderna. Esto autoriza a que los países prohíban las importaciones de OGM si consideran que no existen suficientes garantías acerca de la bioseguridad e inocuidad. También requiere el etiquetado de estos productos por parte de los exportadores.

La Argentina no firmó el Protocolo de Cartagena pero fue uno de los primeros países en el mundo en contar con un sistema de aprobación de OGM lo cual generó ventajas frente a otros países en cuanto a la difusión de la biotecnología agrícola (Trigo y Cap, 2006).

La CONABIA, creada en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación (SAGPyA)¹⁰, es el órgano que protege la bioseguridad en la Argentina. En sus inicios tuvo la misión de desarrollar un marco regulatorio para el testeo y comercialización de biotecnología agropecuaria (Burachik y Traynor, 2002).

La evaluación de la inocuidad para la salud humana y animal está a cargo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). A diferencia de Brasil, la política de inocuidad alimentaria de la Argentina es muy poco restrictiva, ya que no se exige etiquetado y no existe segmentación de mercados entre productos transgénicos y no transgénicos.

Este sistema de aprobación de OGM fue inicialmente creado en respuesta a las actividades de las ET de semillas que buscaban terrenos donde llevar a cabo pruebas de campo y producción de semillas "fuera de temporada" (es decir, en el hemisferio sur) para acelerar el desarrollo de nuevas variedades (Burachik y Traynor, 2002) y, presumiblemente, para comercializarlas luego en cualquier país. Trigo, et al. (2010) sostienen que la forma específica que adopten las políticas de bioseguridad e inocuidad alimentaria dependen de cuán proactivas sean las políticas de promoción a la biotecnología, ya que los costos para cumplir con las exigencias que impone la regulación son muy altos. Así, serán más preventivos cuanto menos proactivo sea el impulso al desarrollo de esta tecnología. Dicho informe considera a la Argentina como un país que tiene una política relativamente laxa respecto de la bioseguridad y se encontraría próxima a adoptar una política de bioseguridad que ellos llaman "promocional", es decir donde se toman como elementos de evaluación la información generada

¹⁰ En la actualidad la Secretaría ha adquirido el rango de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

en aprobaciones en otros países. En términos de inocuidad alimentaria, el país ya lleva adelante una estrategia promocional.

En suma, en esta sección hemos visto que la inversión que realiza el país en biotecnología ha crecido en el último tiempo pero todavía queda muy relegada en la perspectiva internacional. Existen alrededor de 90 empresas que utilizan aplicaciones biotecnológicas. Se trata en general de empresas innovadoras y dinámicas cuyas exportaciones han crecido en los últimos tiempos. Sin embargo, todavía su contribución al producto nacional es reducida y hasta el momento, salvo algunas excepciones, no son empresas que hayan logrado innovaciones radicales en el nivel internacional. Por otro lado, existen alrededor de 50 CPI en biotecnología que al parecer dominan una mayor cantidad y diversidad de técnicas biotecnológicas que el sector privado, invierten más recursos y tienen personal más capacitado. A su vez, la política pública ha sido favorable al desarrollo de esta tecnología, no sólo en cuanto a la financiación de la investigación pública sino especialmente en cuanto a la promoción de la inversión privada –mediante herramientas específicas– y el fomento a la articulación entre diversos actores. Además, existen leyes favorables a la inversión privada en lo que refiere a los derechos de propiedad intelectual, la bioseguridad y la inocuidad alimentaria.

4. Las interacciones público-privadas: discusión de la literatura

Como hemos señalado en la introducción, el potencial para el desarrollo de la biotecnología depende del avance científico de una multiplicidad de disciplinas que tienen a la investigación pública como principal referente. Por este motivo, las empresas de biotecnología han necesitado establecer vinculaciones con CIP para ganar acceso a conocimiento científico especializado que necesitan para el desarrollo de su producto. No pueden innovar aisladamente sino que dependen fuertemente de su entorno. Como hemos señalado el gobierno argentino diseñó diferentes herramientas para promover la vinculación entre CIP y empresas, especialmente en este sector, con la expectativa de que el fortalecimiento de estas relaciones dinamizara el proceso de innovación. De hecho, las articulaciones público-privado se han extendido en la Argentina¹¹. Por ejemplo, el INTA firmó 124 convenios de vinculación con empresas en los años '90 y 206 durante la década de 2000. En este apartado, discutimos la literatura de vinculación público-privada en general (sección IV.1.) y para la biotecnología en particular (sección IV.2.)

4.1. Canales, beneficios y riesgos de la vinculación¹²

La literatura incluye dentro del concepto de vinculaciones CPI-empresa a un conjunto variado de modalidades de intercambio de conocimiento (Bekkers y Freitas, 2008, D'Este y Patel, 2007) que podrían agruparse en cuatro canales

¹¹ Trigo, et al. (2010) señalan a la Argentina como uno de los países en la región con mayor número de alianzas estratégicas inter-institucionales en biotecnología agropecuaria.

¹² Esta sección se apoya fuertemente en Arza (2010).

fundamentales: Tradicional (e.g. publicaciones, formación, etc.), Servicios (e.g. consultorías, uso/alquiler de equipamiento de los CPI, etc.), Comercial (e.g. patentes, licencias de tecnología, *spin-off*, incubadoras, etc.) y Bidireccional (e.g. proyectos conjuntos de I&D, participación en redes, parques científico-tecnológicos, etc.).

Asimismo la literatura identifica diversos beneficios que las empresas y los CPI perciben como resultado de sus vinculaciones que podríamos clasificar en beneficios de corto y de largo plazos.

Para las empresas, los beneficios de corto plazo son aquellos que facilitan los procesos operativos de las empresas y están por tanto relacionados con las actividades rutinarias de producción de la empresa (Rosenberg y Nelson, 1994). Los beneficios de largo plazo están en cambio relacionados con las estrategias de búsqueda, o innovativas, de las empresas. Para tal fin utilizan el conocimiento acumulado en los CPI que les permita resolver cuellos de botella tecnológicos o mejorar la calidad de los productos y procesos (Patel y Pavitt, 1995).

Para los investigadores, llamamos beneficios de corto plazo a aquellos que responden a la motivación de ampliar las fuentes de recursos económicos que financien las investigaciones en curso y las futuras. (Lee, 2000 y Meyer-Krahmer y Schmoch, 1998). En cambio, los beneficios de largo plazo son aquellos relacionados con las oportunidades intelectuales que se abren a los investigadores cuando se involucran directamente en el campo de aplicación (e.g. fuentes de inspiración para investigaciones futuras, disposición un campo de aplicación para validar desarrollos teóricos, etc.) (Lee, 2000; Meyer-Krahmer y Schmoch, 1998).

Finalmente, se pueden identificar una serie de riesgos asociados con la intensificación de la vinculación público-privada. Estos riesgos, refieren fundamentalmente a la incidencia que las actividades de vinculación podrían tener sobre la producción pública de conocimiento en CyT y podríamos clasificarlos en dos, riesgos de privatización y aumento de los costos de oportunidad.

Por *privatización* de la investigación pública en CyT, nos referimos principalmente al riesgo de que las empresas privadas utilicen herramientas de propiedad intelectual (e.g. secreto o patentes) que les permita apropiarse de los resultados de las innovaciones que se produzcan en el contexto de la vinculación con CPI (Blumenthal et al. 1996). Esto afecta el potencial creativo de los esfuerzos públicos actuales en CyT -ya que restringiendo el acceso se limita la producción futura de conocimiento. Segundo, existe el riesgo, especialmente ante las restricciones presupuestarias que enfrentan los CPI, de que las vinculaciones orienten la agenda de investigación pública hacia áreas favorables a los intereses del sector privado que pueden no coincidir con las socialmente deseables. (Parkinson y Langley, 2009). Además, pueden existir *costos de oportunidad* para la producción de conocimiento público cuando el tiempo que los investigadores dedican a las interacciones con el sector privado implica menos tiempo que destinan a investigaciones de base o a la enseñanza. (Campbell y Slaughter, 1999 y Mansfield, 1998).

4.2. Vinculaciones público-privadas en biotecnología

La literatura sobre el tema, producida en gran parte en países desarrollados, que tienen un contexto científico y productivo distinto al de los países en desarrollo, ha destacado los beneficios de ciertas modalidades que han resultado exitosas para fomentar la vinculación entre sector académico y sector productivo en el área de biotecnología, pero ha hecho poca referencia a los riesgos que pueden estar implicados en ellas. En el apartado que sigue hacemos una descripción sintética de los principales mecanismos de vinculación utilizados en el área de biotecnología por parte de países desarrollados y señalamos algunos de los beneficios asociados. Luego señalamos algunos de los riesgos asociados con la vinculación público-privado, que, como hemos dicho, son poco analizados por la literatura pero deberían ser tomados en cuenta a la hora de diseñar políticas tendientes a impulsar el desarrollo biotecnológico en la región.

Modalidades de vinculación utilizadas en países desarrollados para impulsar la biotecnología y beneficios asociados

En el campo específico de la biotecnología, y en el contexto de países desarrollados, algunas modalidades de vinculación entre CPI y empresas privadas se identifican como más apropiadas que otras para contribuir a la innovación tecnológica (Siegel et. al.; 2003). En particular la literatura menciona que en el área de biotecnología se ha hecho un uso intensivo de modalidades de vinculación que provienen del canal *Tradicional* y *Bi-direccional*. Del primero se destacan las publicaciones científicas (David y Foray, 1996; y Bekkers y Freitas, 2008) y también -aunque con menor impacto- movilidad del personal científico y su incorporación a las empresas (Schartinger et al., 2002; Meyer-Krahmer y Schmoch, 1998 y Zucker et al. 2002). Del segundo, se mencionan tanto el establecimiento de acuerdos de cooperación en innovación tecnológica como los contratos de I&D conjunta. Sin embargo el mayor énfasis ha sido colocado sobre modalidades del canal *Comercial*. Específicamente, tanto la concesión de licencias de patentes de CPI o creación de nuevas patentes como los *spin-off* han sido señalados como las modalidades más importantes y efectivas para áreas de aplicación que, como la biotecnología, se apoyan fuertemente sobre el conocimiento científico (Siegel et. al.; 2003 y McMillan et al, 2000).

Por un lado, la literatura señala que la concesión de licencias permite la obtención de beneficios económicos para los investigadores y los CPI, y al mismo tiempo permite a los científicos involucrados continuar con su investigación sin tener que dedicar una gran cantidad de tiempo para asuntos comerciales. Han existido fuertes presiones por parte de grandes empresas para obtener una base amplia de concesión de derechos o una licencia exclusiva de patente, dado que la renta de propiedad intelectual es mayor. En muchos el otorgamiento de tales derechos exclusivos o amplios a las empresas por parte de los CPI, responde fundamentalmente a motivos financieros. En este sentido, algunos CPI con el fin de aumentar los ingresos universitarios de la propiedad intelectual, privilegian que se mantenga la opción de privatizar, sin permitir que los científicos decidan si la propiedad debe ser colocada en el dominio público (Argyres y Liebeskind, 2008). En otros casos, se considera la venta de licencia

como la forma de servir al interés público, facilitando la transferencia de conocimientos científicos para la comercialización de productos útiles a la sociedad. Según este punto de vista, las patentes y licencias de los CPI universidades son necesarias para proporcionar incentivos adecuados para que las empresas comercialicen tecnologías que no podrían llegar al mercado sin una protección de derechos.

Por otro lado, la literatura ha mostrado un creciente interés en el papel que los *spin-off* universitarios pueden desempeñar en el proceso de comercialización de productos biotecnológicos (González Morales, et al, 2003 y Franzoni, et al, 2006). En particular en biotecnología cuando se trata de nuevos descubrimientos científicos de carácter "radical", se ha señalado que la modalidad que más beneficios ofrece es la creación de *spin-off* universitarios, mediante alianzas de investigación entre profesores de gran prestigio y nuevas empresas de biotecnologías creadas por éstos. (Zucker et al., 2002 y Bekkers et al., 2006). Esto es lo que sucedió en el origen del desarrollo de la moderna biotecnología en California (Orsenigo, 1989; Prevezer, 2000). La industria fue fundada a partir de dos avances científicos que revolucionaron el campo: el descubrimiento de la técnica del ADN recombinante por parte de Cohen y Boyer en 1973 de la Universidad de Stanford y la Universidad de California en San Francisco (UCSF) respectivamente y el descubrimiento de Kohler y Milstein de anticuerpos monoclonales en Cambridge (U.K.) en 1975. Los resultados obtenidos tenían un alto valor e interés comercial, y derivaron en la creación de nuevas empresas de biotecnología. En particular la creación de Genentech ilustra el tipo de cooperación que se produjo entre los científicos y el mundo de los negocios, alrededor de descubrimientos biotecnológicos. Genentech fue fundada en 1976 a partir de una alianza entre un capitalista de riesgo y el científico Boyer de la UCSF, apoyados sobre las competencias de un equipo de científicos y en los laboratorios de la UCSF. El capitalista aportó vínculos comerciales y contó con el respaldo de la comunidad financiera y de una gran compañía farmacéutica, en este caso Eli Lilly, interesada en los desarrollos. Luego otras empresas fueron creadas con similar modelo, entre ellas Biogen, en la costa oriental de Estados Unidos en 1978, por un científico de la Universidad de Harvard y el respaldo financiero y comercial de la empresa Novo, competidor de Lilly en el mercado de la insulina (Teitelman, 1989).

En estos casos la naturaleza del conocimiento o la nueva tecnología hace que no sea fácilmente patentable o que no pueda captarse su pleno valor a través de un acuerdo de licencia. Existe la percepción de que la propiedad de un *spin-off* puede aumentar el potencial de ganar mayor valor. Un estudio evidencia que una empresa *spin-off* produce un mayor rendimiento medio en el largo plazo en comparación con la media de retorno disponible de una licencia promedio (Bray y Lee, 2000). Es por eso que la formación de *spin-off* universitarios se dice permite a los CPI buscar una participación más directa en la comercialización de la nueva tecnología a través de la incubación de la empresa (Siegel y otros, 2003). Posiblemente los científicos estrella comiencen con una nueva empresa de biotecnología porque su conocimiento no es transferible a otras empresas por el valor económico esperado de aquel conocimiento. Debido a que este capital intelectual es en gran parte conocimiento tácito, y pertenece a un pequeño

grupo de destacados investigadores, sus inventores deben convertirse en empresarios para explotarlo. Es importante notar sin embargo que la participación de científicos en empresas puede tener diversos niveles de intensidad y que pueden desempeñar una variedad de roles, derivando en diferentes beneficios para ambas partes. Algunos son fundadores, otros participan como miembros del equipo de asesores científicos, mientras otros participan como directores. El nivel de conocimiento provisto por los científicos varía de acuerdo con el rol que ocupa. Los científicos fundadores buscan capitalistas a fin de transformar conocimiento técnico en conocimiento económico. Los asesores científicos proveen la posibilidad de tercerizar la investigación en los laboratorios de la universidad integrados por graduados y post doctorandos. También provee a las empresas la posibilidad de tener a mínimo costo un panorama completo de todos los investigadores clave involucrados en el área de interés de la empresa. Además los científicos otorgan una garantía de calidad a la empresa frente a la comunidad científica y particularmente frente a la comunidad financiera, que a falta de resultados y activos tangibles en los primeros años, suele confiar ampliamente en el potencial del equipo científico a la hora de otorgar financiamiento. Además una forma efectiva de reclutar científicos jóvenes de gran talento es tener un consejo científico compuesto por científicos líderes en un campo.

Riesgos asociados con las modalidades dominantes de vinculación impulsadas en el campo de la biotecnología

Como mencionamos antes, la creación de empresas de base científica/tecnológica, por medio de incubadoras de empresas de base universitaria, ha sido impulsada como una modalidad importante para el desarrollo de la biotecnología. Sin embargo, existen datos que demuestran que aun en países desarrollados, gran parte de los *spin-off* universitarios no han podido generar una riqueza sustancial (Lambert, 2003). Uno de los principales obstáculos para la expansión de *spin-off* que informan las oficinas de transferencia de tecnología es el acceso a la financiación de capital de riesgo (Wright et al., 2008), el acceso a los mercados de prueba y/o consumo al que van dirigidos los productos/servicios y la gestión de las regulaciones, que llevan a que muchos *spin-off* sean creados pero no generen finalmente riqueza. Una cuestión central es, por tanto, la necesidad de examinar los factores que influyen en la creación de *spin-off* de CPI.

También es interesante plantearse el interrogante en relación con si tienen nuestros SNI capacidad y masa crítica suficiente para fomentar la participación de científicos de alto prestigio en la creación de empresas. Y en todo caso, cuáles serían los roles deseables que éstos podrían desempeñar en las empresas creadas, de manera de minimizar los impactos negativos, en términos de costos de oportunidad para la investigación y enseñanza públicos, que podría tener la menor dedicación de científicos altamente formados a actividades científicas básicas, a partir de su involucramiento directo en actividades empresariales.

Por otra parte se identifica la concesión de licencias como otra de las modalidades clave en el área de biotecnología. Sin embargo poco se refiere sobre los peligros de que los licenciatarios puedan cerrar o estrangular la investigación

universitaria en caso de haber obtenido derechos exclusivos. En este caso podría verse afectado el bien intelectual común así como la carrera tanto de científicos como de estudiantes al tener ciertas vías de investigación bloqueadas. En el caso del otorgamiento de licencias exclusivas, un CPI puede esencialmente terminar convertido en proveedor tecnológico de una empresa, con objetivos que terminan siendo incompatibles con la ciencia abierta y las prácticas de conservación de los bienes comunes intelectuales (Nelson, 2004). Por ejemplo, discutir los resultados de las investigaciones con los colegas puede poner en peligro los derechos de propiedad intelectual de la empresa, y terminar afectando las posibilidades de financiación del proyecto de investigación.

Además es interesante notar que los países que han permitido la concesión de licencias exclusivas de patentes, no obstante no han obtenido resultados alentadores en términos que los ingresos para los CPI derivados de transferencia siguieron representando un porcentaje muy bajo de sus presupuestos (Argyres y Liebeskind, 2008) Una explicación a este fenómeno es que la comercialización de tecnologías patentadas en el área de biotecnología, requiere más allá de la patente, de grandes niveles de inversión e innovación para llegar al mercado y muchas empresas de biotecnología suelen enfrentar restricciones de capital.

5. Conclusiones

A partir de la difusión en América latina de la idea del cambio tecnológico como determinante de cambios estructurales (Dosi et al., 1990; Pavitt 1984), comenzó a considerarse que las economías capaces de absorber los nuevos paradigmas y trayectorias tecnológicas estarían en mejores condiciones de modificar la composición sectorial de su industria, siendo central en este proceso el concepto de SNI, a partir del cual es posible lograr una vinculación sistémica entre empresas, organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas de educación, CyT. La investigación académica comenzó a partir de allí a problematizar sobre el papel de los CPI en la convergencia tecnológica de los países en desarrollo quienes experimentan nuevas exigencias mundiales en condiciones diferentes y frecuentemente más desfavorables a las de los países desarrollados. Se resalta así el rol protagónico, que en el contexto de una "sociedad del conocimiento", comienzan a ocupar los CPI en la generación de riqueza basada sobre la innovación, y la posible contribución de las universidades como productoras de conocimiento articulando con las empresas para construir aprendizajes y capacidades tecnológicas en un SNI (Liefner y Schiller, 2008; Mazzoleni, 2008 y Kruss, 2009).

La promoción de los vínculos CPI-empresas en los países en desarrollo es actualmente entonces un tema central de debate. Gran parte de las políticas públicas tanto en países desarrollados como en desarrollo, reconocen los vínculos CPI-empresa, como un objetivo político deseable, fundamental a la hora de promover el desarrollo de nuevos sectores intensivos en conocimiento, competitivos en la escala global, como la biotecnología.

En este caso en particular, las articulaciones y la cooperación, entre emprendedores, entre científicos y nuevas empresas, entre empresas y universidades, o entre corporaciones establecidas y nuevas empresas, son particularmente importantes ya que la complejidad científica, técnica y productiva que caracteriza la investigación biotecnológica, sumado a los altos umbrales mínimos de conocimiento y de inversiones que están en juego, y los elevados riesgos asociados a estos desarrollos, estimulan la formación de alianzas a nivel científico, tecnológico y productivo.

En los países desarrollados se ha apoyado ampliamente la concesión de licencias y la creación de empresas por parte de científicos como modalidades apropiadas de transferencia de conocimiento, señalando que los retrasos en la comercialización de los conocimientos biotecnológicos conducen a ineficiencias, puesto que sin la concesión de amplios derechos, la incertidumbre sobre las direcciones más prometedoras de comercialización, daría lugar a insuficientes inversiones por parte de las empresas.

El potencial estratégico que plantea la biotecnología para la Argentina y en general para todos los países de la región, para agregar valor a la producción en áreas como medicina, agricultura, procesamiento de alimentos y energía, donde existen ventajas comparativas naturales, y desarrollos científicos previos de cierta magnitud nos obliga a pensar no sólo en los beneficios que suponen estas modalidades sino también en los riesgos que el otorgamiento de amplios derechos de propiedad intelectual a los intereses privados tiene para la concreción de nuevos desarrollos (Nelson y Meyer, 1994).

La realidad argentina plantea desafíos particulares: en perspectiva internacional los recursos invertidos son pocos y los actores involucrados, especialmente los privados pero también los CPI, se encuentran desarticulados o con capacidades técnicas limitadas. Si bien no existen cifras oficiales del gasto realizado por la Argentina en I&D biotecnológica, se estima que el mismo sería un décimo del gasto que se realiza en el Brasil y bastante menos de una milésima parte de lo que se realiza en Estados Unidos. Además, la mayor parte de esta inversión la realiza el sector público. Es decir, existe una brecha muy marcada de recursos disponibles para el desarrollo de esta tecnología que hacen que a los actores del país les resulte difícil competir globalmente.

Por otro lado, los diferentes elementos del SNI en el campo de la biotecnología no están todavía bien integrados ni tienen desarrolladas las capacidades técnicas necesarias para hacer frente a las demandas de conocimiento que exigen el desarrollo y las aplicaciones de esta tecnología. En el sector privado, si bien existen algunos casos excepcionalmente exitosos, todavía son pocas las empresas que utilizan la biotecnología como su principal herramienta de competitividad. En general, los usos de esta tecnología son secundarios y las empresas aún no cuentan con capacidades de absorción suficientemente desarrolladas que les permitan nutrirse e innovar a partir de conocimiento generado por los CPI, haciendo uso por ejemplo de publicaciones en un campo específico de conocimiento, como sí lo hace la industria en Estados Unidos. En los CPI, si bien han logrado un notable reconocimiento en la comunidad científica internacional, no han podido aún consolidar equipos de trabajo que garanticen la

continuidad en el tiempo de las investigaciones con los estándares de calidad actuales y siguen siendo altamente dependientes de uno o unos pocos científicos de gran trayectoria y reconocimiento, que son quienes traccionan recursos y poseen una vasta red de contactos (muchos de ellos personales) en los niveles nacional e internacional, sin los cuales el grupo se debilitaría de manera importante.

Estas condiciones particulares del sector privado y de la producción científica en la Argentina nos obligan pensar en políticas específicamente diseñadas para promover la biotecnología en el país de manera de aprovechar el potencial y suplir las falencias de los actores del SNI.

Si bien coincidimos en la necesidad de aprovechar mejor el potencial que ofrece la vinculación entre actores del SNI, y en particular las relaciones de conocimiento que pueden establecerse entre CPI con actores privados, planteamos que las vinculaciones tienen que promoverse de forma de optimizar beneficios evitando riesgos para todo el SNI tomado en su conjunto. Es necesario evaluar las modalidades específicas que adoptan las vinculaciones, en términos de compromiso de recursos y de distribución de resultados, considerando de vital importancia preservar en el dominio público el conocimiento que producen los CPI. La producción de herramientas biotecnológicas tiene un potencial estratégico en la generación de nuevas investigaciones aguas abajo y los productos biotecnológicos tienen a su vez un amplio potencial para resolver problemas fundamentales relacionados con la alimentación y la salud. La política pública en CyT tiene por tanto el desafío de mediar las tensiones que podrían existir entre los intereses privados y la necesidad de asegurar que el conocimiento incipiente que se ha desarrollado en el área continúe profundizándose y que las aplicaciones que se persigan tengan amplio impacto social. Para esto es necesario democratizar tanto la discusión sobre la direccionalidad del cambio tecnológico, como la negociación de una agenda en CyT. Los senderos de cambio tecnológico son múltiples y sus consecuencias no se pueden predecir con certeza. Por eso, también para el éxito de este proceso de democratización, es necesario preservar en el dominio público el conocimiento que produzcan las acciones en CyT a fin de monitorear permanentemente su impacto.

Bibliografía

- Albornoz, Mario, 2008, (ed.). *Inventario de capacidades en biotecnología*. Buenos Aires: Centro Redes-BIOTECSUR.
- Albuquerque, E. (2001) 'Scientific Infrastructure and Catching-up process: notes about a relationship illustrated by science and technology statistics', *RBE*, Vol. 55, No. 4, 545-556.
- Argyres y Liebeskind (1997) Privatizing the intellectual commons: Universities and the commercialization of biotechnology. *Journal of Economic Behavior & Organization*. Vol. 35 427-454
- Arza, V. y Dutrénit, G., (2010). 'Interactions between Public Research Organisations and Industry in Latin America. A Study from the Perspective of Firms and Researchers', *Technical Change: History, Economics and Policy. A Conference in Honour of Nick von Tunzelmann*, University of Sussex: 1-27

- Arza, Valeria y Vazquez, Claudia, (2010). 'Interactions between Public Research Organisations and Industry in Argentina', *Science and Public Policy*, Vol. 37, No. 7. 499-512.
- Arza, Valeria, (2010). 'Channels, Benefits and Risks of Public-Private Interactions for Knowledge Transfer: Conceptual Framework Inspired by Latin America', *Science and Public Policy*, Vol. 37, No. 7. 473-84.
- Audretsch, David B. (2001) "The Role of Small Firms in U.S. Biotechnology Clusters" *Small Business Economics*. 2001 Kluwer Academic Publishers.
- Bekkers, R. y Freitas, I. M. B., (2008). 'Analysing Knowledge Transfer Channels between Universities and Industry: To What Degree Do Sectors Also Matter?' *Research Policy*, Vol. 37, No. 10. 1837-53.
- Bekkers, R., Bodas Freitas, M. (2008) Analysing knowledge transfer channels between universities and industry: To what degree do sectors also matter? *Research Policy* Vol. 37, 1837-1853
- Bekkers, R., Gilsing, V., van der Steens, M., (2006) Determining factors of the effectiveness of IP-based spin-offs: comparing the Netherlands and the US. *Journal of Technology Transfer* Vol 31 N°5, 545-566
- Bisang, R. (comp.) (2006) *Biotecnología y Desarrollo: un modelo para armar en Argentina*, Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Blumenthal, D., Campbell, E. G., Causino, N. y Louis, K. S., (1996). 'Participation of Life-Science Faculty in Research Relationships with Industry', *New England Journal of Medicine*, Vol. 335, N 23. 1734-39.
- Bray, M.; Lee, J. (2000): "University Revenues from Technology Transfer: Licensing Fees vs Equity Positions", *Journal of Business Venturing*, Vol 15 (5-6), pp. 385-392.
- Brundenhuis, C., Lundvall, B-A, Sutz, J. (2009) 'The role of universities in innovation systems in developing countries', In: Lundvall, B-A., Joseph, K., Chaminade, C. and Vang, J. (eds.), *Handbook of innovation systems in developing countries: building domestic capabilities in a global setting*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Burachik, M. y Traynor, P.L. , (2002). 'Analysis of a National Biosafety System: Regulatory Policies and Procedures in Argentina.' *ISNAR Country Report*, 63. The Hague: International Service for National Agricultural Research.
- Campbell, T. I. D. y Slaughter, S., (1999). 'Faculty and Administrators' Attitudes toward Potential Conflicts of Interest, Commitment, and Equity in University-Industry Relationships', *Journal of Higher Education*, Vol. 70, No. 3. 309-+.
- David, P.A., Foray, D., 1996. Information distribution and the growth of economically valuable knowledge: a rationale for technological infrastructure policies. In: Teubal, M., Justman, M., Zuscovitch, E. (Eds.), *Technological Infrastructure Policy: An International Perspective*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- D'Este, P. y Patel, P., (2007). 'University - Industry Linkages in the UK: What Are the Factors Underlying the Variety of Interactions with Industry?', *Research Policy*, Vol. 36, No. 9. 1295-313.
- Franzoni, C. y Lissoni, F. (2006) Academic entrepreneurship, patents, and spin-offs: critical issues and lessons for Europe. CESPRI WP N° 180
- González Morales, O. Álvarez González, J (2003) Las Spin-off en la estrategia de transferencia de conocimientos de las universidades españolas. Disponible en www.pagina-aede.org/Oviedo/GP2.pdf

- Hine, D., y Kapeleris, J. (2006) *Innovation and Entrepreneurship in Biotechnology, an International Perspective. Concepts, Theories and Cases*. Editorial Edward Elgar Publishing Limited
- Lambert, R., (2003) *Lambert Review of Business-University Collaboration*. HMSO, London.
- Lee, Yong S. , (2000). 'The Sustainability of University-Industry Research Collaboration: An Empirical Assessment', *Journal of Technology Transfer*, Vol. 25, No. 2. 111-33.
- Liefner, I. and Schiller, D. 2008. Academic capabilities in developing countries – a conceptual framework with empirical illustrations from Thailand. *Research Policy*. 37: 276-293.
- Lowen, R., (1996) *Creating the Cold War University: The Transformation of Stanford*, University of California Press, Berkeley, CA .
- Lundvall, B-A. (1992) "User-Producer Relationships, National Systems of Innovation and Internationalisation" Lundvall, B.A. (ed.) *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London-New York: Pinter.
- Mansfield, E., (1998). 'Academic Research and Industrial Innovation: An Update of Empirical Findings', *Research Policy*, Vol. 26, No. 7-8. 773-76.
- Matkin, G., (1990). *Technology Transfer and the American Research University*, American Council on Education New York
- Mazzoleni, R. (2008) 'Catching up and academic institutions: a comparative study of past national experiences', *Journal of Development Studies*, Vol. 44, No. 5, pp. 678-700.
- McMillan, G. S., Narin, F., y Deeds, D. L. (2000): "An analysis of the critical role of public science in innovation: the case of biotechnology", *Research Policy*, Vol. 29.
- Meyer-Krahmer, F., Schmoch, U., (1998). Science-based technologies: university–industry interactions in four fields. *Research Policy* Vol 27, 835–851.
- MINCyT, (2010). 'Boletín Estadístico Tecnológico N°4: Biotecnología', Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina.
- Nelson, R. (2004) 'The market economy and the scientific commons', *Research Policy*, Vol. 33, No. 3, pp. 455-471.
- Nelson, R. (2007) 'The changing institutional requirements for technological and economic catch-up', *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, Vol. 1, N° 1 4-12.
- Nelson, R.; Merges, R., (1994). On limiting or encouraging rivalry in technical progress: The effect of patent scope decisions. *Journal of Economic Behavior and Organization* Vol 25, N° 1, 24.
- Orsenigo, L. (1989) *The emergence of biotechnology Institutions and markets in Industrial Innovation*, London, Printer Publishers.
- Parkinson, S. y Langley, C., (2009). 'Stop the Sell-Out!', *New Scientist*, Vol. 204, No. 2733. 32-33.
- Patel, Pari y Pavitt, Keith, (1995). 'The Nature and Economic Importance of National Innovation Systems', *STI review*. OECD, Paris: 9-32
- Pérez, C.(2008) Una visión para América latina: Dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales 2008, Globelics WPG0804, ISBN: 978-970-701-963-8
- Prevezer, M. (2001) Ingredients in the Early Development of the U.S. Biotechnology Industry. *Small Business Economics* Vol 17: 17–29

- ProsperAr, (2009). Oportunidades de inversión. Biotecnología en Argentina. Conocimiento + innovación para satisfacer las necesidades del mercado global, Buenos Aires: ProsperAr.
- RICyT, (2011). Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología.
- Rosenberg, Nathan y Nelson, Richard R., (1994). 'American Universities and Technical Advance', *Research Policy*, Vol. 23, No. 3. 323-48.
- Schartinger, D., Rammera, C., Fischer, M.M., Fröhlich, J., (2002). Knowledge interactions between universities and industry in Austria: sectoral patterns and determinants. *Research Policy* Vol 31, 303-328.
- Shane, S. (2001): "Technology Regimes and New Firm Formation", *Management Science*, vol. 47 (9),1173-1190.
- Shane, S. (2004): "Encouraging University Entrepreneurship:The Effect of the Bayh-Dole Act on University Patenting in the United States", *Journal of Business Venturing*, vol. 19 (1), 127-151.
- Shane, S. (2002). "Encouraging university entrepreneurship? The effect of the Bayh-Dole Act on university patenting in the United States." *Journal of Business Venturing*.
- Shane, S. and T. Stuart (2002). "Organizational endowments and the performance of university start-ups." *Management Science* Vol 48, N° 1, 154-170..
- Siegel, D.,Waldman, D., Link, A., (2003), "Assessing the impact of organizational practices on the relative productivity of university technology transfer offices: an exploratory study". *Research Policy* Vol. 32.
- Stads, G.J., Ruíz, A.M. y De Greef, G., (2010). 'Argentina', *ASTI. Cuaderno de país* N°44,
- Stephan, P. E. y Everhart, S. S., (1998). 'The Changing Rewards to Science: The Case of Biotechnology', *Small Business Economics*, Vol. 10, No. 2. 141-51.
- Trigo, E y Cap, E, (2006). 'Diez años de cultivos genéticamente modificados En La Agricultura Argentina', Mimeo, ArgenBio,
- Trigo, E., Falck-Zepeda, J y Falconi, César, (2010). *Biotecnología agropecuaria para el desarrollo en América latina: oportunidades y retos*, FAO/BID.
- Vanloqueren, G. y Baret, P. V., (2009). 'How Agricultural Research Systems Shape a Technological Regime That Develops Genetic Engineering but Locks out Agroecological Innovations', *Research Policy*, Vol. 38, No. 6. 971-83.
- Wright, M., Lockett, A., Clarysse, B. and Binks, M. (2006). 'University spin-out companies and venture capital'. *Research Policy*, Vol 35, 481-501
- Zucker et al., (1998) Geographically localized knowledge: spillovers or markets?, *Economic Inquiry* Vol 36, 65-86.
- Zucker, L.G., Darby, M.R., Armstrong, J.S., (2002). Commercializing knowledge: university science, knowledge capture, and firm performance in biotechnology. *Management Science* Vol 48 N°1, 138-153.

La productividad del trabajo en la expansión industrial 2003-2008*

*Adriana Marshall***

Sin considerar los comportamientos de la productividad asociados con las fases cíclicas, durante la segunda mitad del siglo XX los aumentos más significativos en la productividad del trabajo industrial se vincularon ya sea con oleadas de introducción de nuevas actividades y/o plantas y equipamiento más modernos, que en general coincidieron con el ingreso de capitales extranjeros al sector (años 60), o con el abaratamiento relativo de los bienes de capital en los períodos de apreciación cambiaria y disminución de las restricciones a las importaciones (1979-81 y años 90), dos procesos que ocasionalmente se superpusieron. En el período de expansión continuada del nivel de actividad que transcurrió entre 2003 y 2008 la productividad laboral promedio en la industria aumentó moderadamente, pero las disparidades entre industrias fueron considerables.

Los diferenciales en el aumento de la productividad continúan vinculándose con la evolución de la demanda (estimada a través de la evolución del volumen de producción) y sus posibles efectos sobre la capacidad productiva y su grado de utilización. El hecho de que la productividad laboral no creciera más aceleradamente en las industrias con mayores recursos (financieros y otros) sugiere que, en principio, entre las fuentes principales de aumento de la productividad no figura preponderantemente el progreso tecnológico.

* Una versión preliminar, más amplia, se publicó en la serie Cuadernos del IDES (Marshall, 2011a). La investigación forma parte del proyecto sobre Productividad del Trabajo, Empleo y Salarios en la Industria Argentina, que se desarrolla con apoyo del CONICET y de la ANPCyT

** CONICET-IDES. E-mail: marshall@retina.ar

La expansión continuada del sector industrial a partir de 2003 ha sido subrayada en numerosos trabajos.¹ Aunque la industria no amplió su participación en la economía y el empleo con respecto al período pre-crisis, la actividad y el empleo industriales crecieron paralelamente con el conjunto de la economía y en la literatura sobre el sector industrial es usual que, contrastando con la experiencia de la década de los '90, se enfatice la buena *performance* conjunta no sólo del producto y el empleo sino también de la productividad del trabajo. En este contexto es relevante preguntarse acerca de los procesos involucrados en esta expansión, en particular en la fase de consolidación que siguió a la recuperación inicial. Un indicador crucial de las tendencias en curso es precisamente el comportamiento de la productividad del trabajo. El crecimiento de la productividad,² naturalmente, no siempre se origina en modernización tecnológica que implique ahorro de fuerza de trabajo, sino que se vincula también con la expansión de la demanda y, por lo tanto, del grado de utilización de la capacidad instalada o de la propia capacidad productiva, así como, entre otros, con cambios en la organización del trabajo.

Este artículo se aproxima al estudio de dichos procesos a través de un análisis interindustrial que se centra sobre el comportamiento diferencial entre industrias, de la productividad y los factores con los que resulta estar asociado. Si bien solamente a través de un estudio en profundidad de lo que sucede en las empresas de distintos sectores industriales se puede llegar a una comprensión más plena de los procesos en marcha, la identificación de las características de las actividades industriales en las que la productividad aumenta más rápidamente puede contribuir a la formulación de una interpretación preliminar acerca de las fuentes del crecimiento de la productividad del trabajo. El período de análisis se restringe a 2003-2008 para eliminar la distorsión que podría introducir la breve interrupción del crecimiento industrial durante 2009 a raíz de la crisis económica internacional.

El artículo se organiza del siguiente modo: primero, se expone el marco analítico; después, se caracteriza la evolución agregada de la productividad industrial durante 2003-2008 y un conjunto de indicadores cuyo comportamiento sugiere una primera conclusión acerca de la importancia que tuvieron distintas fuentes de crecimiento de la productividad. Por último, se analiza en qué medida, en el mismo período, las

¹ En este artículo no se discuten las características del proceso expansivo en la industria después de 2002, que ya ha sido extensivamente examinado en la literatura (véase, entre otros, Arceo, 2011).

² El término "productividad" se refiere en este artículo siempre a la productividad del trabajo.

diferencias interindustriales en las tendencias en la productividad laboral resultan asociadas con factores potencialmente explicativos, análisis que constituye el foco de esta investigación.

Marco analítico

Las hipótesis que orientan la investigación que se presenta se refieren específicamente a los factores que, al adquirir características diferenciadas según tipo de actividad, contribuyen a explicar **diferencias** interindustriales en la evolución de la productividad del trabajo. Este es el caso de (la lista no es exhaustiva): evolución de la demanda, de la capacidad productiva y de su grado de utilización; tendencias en las inversiones de distinta naturaleza (maquinarias, construcciones, etc.); nivel tecnológico y de productividad ya alcanzados; cambios en la composición intraactividad en términos de industrias y tipos de empresas (por ejemplo, desaparición de empresas con baja productividad, ingreso de firmas de generaciones más modernas, cambios en la cantidad y el tamaño promedio de las plantas); ritmo y tipos de modernización tecnológica; modificaciones en la organización y gestión del trabajo. A su vez, la gran mayoría de estas variables está influenciada por, entre otros factores, grado de concentración y estructura en términos de tamaño de las empresas, participación del capital extranjero, grado de exposición a la competencia interna e internacional, tipo de mercado, regímenes particulares de regulaciones sectoriales (importaciones, exportaciones, etc.), incidencia del costo laboral en el costo total. Varios de los elementos citados contribuyen a explicar, entre otros aspectos, las diferencias en la capacidad financiera, de acceso a nuevas tecnologías y de desarrollo de actividades propias de innovación.

En este trabajo se coloca el énfasis en dos determinantes centrales del comportamiento de la productividad - la evolución de la demanda y la modernización tecnológica conducente al ahorro de fuerza de trabajo - cuya influencia ha sido exhaustivamente analizada en la literatura nacional e internacional.³ Más concretamente, se discuten las relaciones entre diferencias interindustriales en el comportamiento de la productividad y en factores con potencial impacto directo o indirecto sobre la evolución de la productividad: evolución de la demanda (estimada a través de la evolución del producto), grado de concentración y/o incidencia de las grandes empresas (indicador de recursos para la inversión y la modernización) y nivel de productividad al inicio del período bajo análisis (que expresaría la intensidad de capital y el nivel tecnológico alcanzados);⁴ también se consideran otros indicadores de avance

³ Véase Crespi y Pianta (2008).

⁴ Con un enfoque similar, Kupfer y Rocha (2005) consideran a la tasa de crecimiento

tecnológico (nivel y evolución del gasto en bienes de capital “innovadores” y peso en el empleo de las ocupaciones altamente calificadas) y el grado de competencia externa (importancia de las exportaciones, grado de penetración de las importaciones). La selección de variables estuvo limitada por la información disponible. El conocimiento existente indica que todos esos factores están positivamente asociados con el crecimiento de la productividad laboral. Como se ha planteado reiteradamente en la literatura, la demanda influye sobre la productividad vía crecientes economías de escala. La evolución de la demanda determina las tendencias en la capacidad productiva y en su grado de utilización; aunque el grado de utilización de la capacidad instalada en principio incide sobre la productividad por ocupado, también puede tener repercusiones sobre la productividad por hora trabajada, en parte debido a la definición legal de la jornada de trabajo, sobre todo cuando el pasaje de la recesión a la reactivación va acompañado por una intensificación del trabajo realmente desplegado en cada hora. Por su parte, un nivel inicial de productividad más elevado en general indica mayor intensidad de capital y procesos más avanzados de modernización tecnológica que, a su vez, facilitan la incorporación de nuevas tecnologías con impacto positivo sobre la evolución de la productividad. Giannangeli y Gómez-Salvador (2008), por ejemplo, en un estudio de países europeos que considera a las firmas como unidades de análisis, encuentran una relación positiva significativa entre intensidad de capital al inicio del período y crecimiento de la productividad.⁵ La mayor inversión en actividades de innovación (cuyo correlato es una incidencia más elevada de las ocupaciones profesionales y técnicas) tiende a reflejarse en incrementos superiores de la productividad. Las actividades más concentradas, con predominio de empresas grandes, cuentan con mayores recursos para la adquisición de equipamiento y desarrollo de actividades que se traducen en un avance más rápido de la productividad. Por último, la competencia en el mercado interno y/o en el inter-

del valor bruto de la producción como indicador de tasa de crecimiento del mercado para captar el papel de las economías de escala en el aumento de la productividad en el caso del Brasil y analizan el papel del tamaño de las empresas, del grado de concentración, de los retornos a escala y de la inversión en activos tangibles (máquinas y equipos) en la explicación del comportamiento de la productividad.

⁵ Sin embargo, si extendiéramos a la comparación entre actividades industriales la noción usualmente aplicada a la comparación entre países, según la cual podría existir un “bono” en términos de crecimiento de la productividad para los países que parten de niveles más bajos con respecto a la tecnología disponible (Corwall y Cornwall, 2002), se podría plantear que en las industrias con niveles de productividad más rezagados con respecto a las disponibilidades tecnológicas en el nivel internacional la productividad puede crecer más rápidamente que en las que ya están más avanzadas, sobre todo si se “saltan” épocas tecnológicas (vintages).

nacional es un incentivo para acelerar el ritmo de crecimiento de la productividad con el objetivo de reducir costos y mejorar la competitividad.

Productividad, inversiones, modernización, 2003-2008: sector industrial agregado

En el largo período que transcurre entre mediados de los '70 y principios de los '90, considerado globalmente, la introducción de equipos y tecnologías ahorradores de mano de obra fue muy puntual y el crecimiento promedio de la productividad industrial fue muy lento (2% anual aproximadamente). En los años '90 se produjo una inflexión de la tendencia general de largo plazo que había caracterizado a los cerca de veinte años anteriores. Aunque está en disputa la interpretación según la cual en esa década la aceleración del crecimiento de la productividad derivó principalmente de la expansión de inversiones en bienes de capital más modernos tecnológicamente, favorecida por la apreciación cambiaria en un marco de liberalización de las importaciones y por el alto costo laboral relativo, no existen cuestionamientos a las cifras que señalan aumentos sustanciales de productividad en la industria, que parecen haber ido acompañados por cambios, aunque poco significativos, en el perfil del empleo a favor de calificaciones técnicas y profesionales (Marshall, 2002).⁶ Durante la grave retracción de la economía en 1999-2002, la productividad del trabajo⁷ en la industria creció modestamente (cerca del 2% promedio anual; Encuesta Industrial [EI], INDEC). Como en otras fases recesivas, las horas trabajadas se redujeron más que la producción.

Partiendo de esa situación, en 2003 comienza la recuperación, con acelerado crecimiento del producto industrial durante todo el período 2003-2008 (el impacto de la crisis internacional que se desencadena a fines del período analizado se traduce en 2008 en desaceleración del crecimiento de los indicadores relevantes -producto, inversión, etc.-, pero recién al inicio del año 2009 en retroceso).⁸ La productividad del trabajo en la industria en el nivel agregado también aumentó, con un ritmo promedio anual del 4%, mientras que el producto se incrementó con un tasa promedio anual del 10% y el empleo del 6% (EI). La tasa de crecimiento de la productividad promedio se fue acelerando a medida que se extendía la fase expansiva (3% en 2003-2005, 5% en 2006-

⁶ En Marshall (2011a) se discuten las distintas etapas que transcurren entre mediados de los 70 y fines de los 90 con mayor detalle.

⁷ De aquí en adelante el análisis se refiere siempre a la productividad por hora trabajada, excepto que se explicita otra definición.

⁸ Véanse los datos en www.mecon.gob.ar.

2008; EI). El crecimiento de la productividad estuvo principalmente impulsado por las grandes empresas industriales, en las que el incremento en la productividad fue superior al promedio industrial.⁹ En las pequeñas y medianas empresas, el nivel de productividad (estimado, en este caso, por trabajador) no varió significativamente a lo largo del período (Fundación Observatorio PyME, 2009).¹⁰

En 2003-2005 aumentó el grado de utilización de la capacidad instalada en la industria – en gran parte ociosa durante la fase recesiva – mientras que en 2006-2008, según algunas estimaciones, se habría ampliado también la capacidad productiva.¹¹ Esta evolución en principio sería compatible con la noción según la cual en una primera etapa el aumento de la productividad se basó sobre la expansión del grado de utilización de la capacidad instalada, mientras que en la segunda etapa se vinculó con nuevas inversiones de distinto tipo¹² (ampliación de plantas existentes, creación de nuevas plantas y/o empresas, incorporación de equipos y maquinarias, ya sea de naturaleza similar a las ya existentes o con nuevas características que implicaran ahorro de mano de obra), cuyo *mix* desconocemos, pero en esta segunda etapa también podrían haber contribuido al avance de la productividad otros factores, como cambios en la organización del trabajo, mejoramiento de la “calidad” laboral, y/o reestructuración intraindustrial.

Entonces, es necesario examinar qué factores convergen en la explicación del comportamiento de la productividad del trabajo en 2003-2008, principalmente después de la recuperación inicial, es decir, cuando la evolución de la productividad ya no depende fundamentalmente de la evolución del grado de utilización de la capacidad instalada. ¿En qué medida se expandieron las inversiones industriales y se desarrolló

⁹ El incremento de la productividad en las grandes empresas industriales entre 2003 y 2008 habría sido del 7% anual (Encuesta Nacional a Grandes Empresas (INDEC); valor agregado bruto (VAB) y puestos de trabajo asalariado; VAB deflactado por índice de precios mayoristas de productos manufacturados, INDEC).

¹⁰ Las encuestas de la Fundación Observatorio PyMES se aplican a una muestra de empresas con 10 a 200 ocupados.

¹¹ El Centro de Estudios para la Producción (CEP) presenta estimaciones propias que sugieren crecimiento de la capacidad productiva en 2006-2008 (www.cep.gov.ar/web).

¹² Por ejemplo, en un informe del Ministerio de Economía leemos que “...la productividad por hora trabajada se expandió a una tasa promedio de 3,7% entre 2003 y 2008 ..., con cierta aceleración en los últimos tres años respecto a los previos. Este fenómeno revela la relevancia de la inversión en el impulso a la productividad durante el trienio comenzado en 2006. Sin este impulso la productividad necesariamente se habría desacelerado por la desaparición de los efectos de escala propios de los primeros años de un ciclo expansivo” (Dicovski y Grosso, 2008:6). Esta explicación “residual”, sin embargo, resulta insuficiente para comprender los procesos que incentivaron, concretamente, el crecimiento de la productividad del trabajo.

un proceso de modernización tecnológica ahorrador de mano de obra? ¿Se produjo una reconfiguración del sector industrial a favor de actividades/empresas con niveles de productividad superiores? ¿Fueron tan apreciables los cambios en la “calidad” laboral que podrían haber tenido repercusión sobre la evolución de la productividad? Una recorrida por las tendencias que, según indica la fragmentaria información disponible, caracterizaron a los factores citados, con los que podría vincularse el crecimiento de la productividad durante 2003-2008, permite una primera aproximación a su posible influencia.¹³

1. *Inversión en maquinaria y equipo.* La inversión en maquinaria y equipo en la economía agregada se fue ampliando sin interrupción entre 2003 y 2008 (www.mecon.gov.ar, precios de 1993), pero no hay información comparable para el sector industrial específicamente. En éste, el *stock* de capital **total** (maquinaria, construcciones, vehículos, etc.) se incrementó un 17% entre 2003 y 2006, llegando en este último año (no hay disponibles datos para años posteriores) a una cifra superior a todos los valores previos desde 1990.¹⁴ Por otra parte, mientras que en las grandes empresas industriales se habrían expandido las inversiones (CEP, 8ª Encuesta Cualitativa), el panorama que presenta el proceso inversor en las empresas pequeñas y medianas es algo diferente. Los resultados de encuestas realizadas por la Fundación Observatorio PyME (2009) sugieren que al inicio de la etapa expansiva el aumento de la producción en las pequeñas y medianas empresas se basó sobre el creciente uso de la capacidad instalada ociosa, sin inversiones considerables dirigidas a ampliar y modernizar el proceso productivo. Si bien hacia 2005 aparentemente se había iniciado un proceso de modernización de las maquinarias, éste no habría continuado en los años siguientes; de todos modos, mientras que en 2004 más de la mitad de las empresas pequeñas y medianas contaba con maquinarias antiguas o muy antiguas, en 2008 la proporción había descendido al 40%. En resumen, la inversión total fue creciente y se habría concentrado en las grandes empresas (lo cual es coherente con el mayor incremento de la productividad en este segmento), pero no conocemos cuál ha sido la evolución de la adquisición de maquinarias y las características de estas últimas. El examen de la trayectoria de las actividades de innovación (AI) puede aportar información complementaria.

2. *Actividades de innovación (AI).*¹⁵ Al tiempo que en 2003-2008 se

¹³ No es posible evaluar cuáles fueron las tendencias en la organización del trabajo.

¹⁴ *Stock* neto de capital a precios de 1993 (Coremberg, 2009, cuadro A.13). Entre 2003 y 2006 también aumentó la productividad total de los factores en la industria (*ibid.*).

¹⁵ Para una definición de las actividades de innovación (cuáles son sus componentes y qué condiciones deben cumplir para calificar como innovadoras), véase el cuestionario de la ENIT 2005 (en INDEC, 2008: 3).

expandían las inversiones en la industria, el desarrollo de las actividades de innovación habría continuado siendo sumamente limitado. La mayoría de los estudios sobre AI en la Argentina coinciden en señalar la escasa importancia del esfuerzo en innovación en la industria.¹⁶ Los datos provenientes de las encuestas sobre conducta tecnológica de las empresas industriales (2002-2004 y 2005, INDEC) así como los generados para años posteriores por las encuestas del CEP, que focalizan en más de 100 grandes empresas industriales, reiteran que el gasto en actividades de innovación, en relación con las ventas, fue sistemáticamente muy bajo según los estándares internacionales. En 2004-2005 el gasto en AI (incluyendo la adquisición de equipamiento que involucra innovación tecnológica) representaba, en promedio para la industria, poco más del 1% de las ventas y no más del 0,8 % en el caso de las grandes empresas.¹⁷ En 2007, la inversión de las grandes empresas industriales en I+D llegaba al 0,3% de sus ventas y, en el caso de la inversión en mejoras de proceso, al 0,5% (CEP, 2008).¹⁸ En síntesis, la debilidad de las AI sugiere que el panorama positivo que describen las tendencias en la inversión industrial no implicarían un avance significativo y extensivo en el proceso de modernización tecnológica.¹⁹ La evolución del empleo de personal técnico y profesional es un indicador adicional para evaluar este proceso.

3. Empleo de profesionales y técnicos. La modernización tecnológica tiende a ir acompañada por el aumento de la incidencia de las ocupaciones altamente calificadas en el empleo. Las encuestas sobre la conducta tecnológica de las empresas industriales muestran que la proporción en el empleo que representa el personal dedicado a AI, que había aumentado entre 1998 y 2001 y se había estabilizado entre 2002 y 2004, cayó en 2005 (2.7% en 1998, 3.5% en 2002, 3.3% en 2004, 2.2%

¹⁶ Ver Anlló et. al (2007).

¹⁷ Según datos de las encuestas de conducta tecnológica e innovación (INDEC), 2002-2004 y 2005 (www.indec.gov.ar).

¹⁸ En 2007, un 60% de las grandes empresas industriales declaraba haber realizado inversiones en I+D, pero dos tercios de éstas no invertía más del 0,5% de las ventas; un 74% de las empresas había invertido en mejoras de proceso, de las cuales algo más de la mitad invirtió menos del 0.5%, aunque un 24% superó el 1,5% de las ventas (CEP, 2008).

¹⁹ De todos modos, la proporción que representa el gasto en AI en relación con las ventas no parece ser un parámetro suficiente para evaluar la importancia de la innovación productiva. Por ejemplo, mientras que la relación entre tamaño de la empresa e incidencia del gasto en AI es inversa, indicando que el esfuerzo relativo por parte de las empresas de menor tamaño en relación con sus recursos es mayor, otros parámetros describen un panorama diferente: es el caso del uso de TICs en las actividades de producción, que está más extendido en las empresas grandes (más detalles en Marshall, 2011a).

en 2005; no hay datos posteriores). Estas mismas encuestas indican, en cambio, un avance en la proporción de profesionales en el empleo (profesionales de ingeniería y otras ciencias duras, y otros profesionales), que aproximadamente se duplica entre 1998 y 2005 (6% en 1998, 10% en 2004 y 13% en 2005). Sin embargo, otras fuentes no describen el mismo panorama. Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH, INDEC) entre 2004 y 2008 la incidencia de los profesionales en el empleo industrial fue levemente ascendente y sucedió algo bastante similar con la participación de los asalariados universitarios.²⁰ Contrariamente, en ese período la participación del personal técnico en el empleo primero declinó y después se estabiliza. Además, sólo un 2% de la demanda de las empresas industriales que en 2006 buscaron incorporar nuevo personal se dirigió al personal con calificación profesional y un 12% al personal técnico (Soto et al., 2007).²¹ En ese año, la tasa de búsqueda (relación búsquedas/puestos de cada nivel de calificación) de profesionales equivalía a alrededor de la mitad de la tasa de búsqueda de técnicos y de operarios. Esta evolución es coherente con la hipótesis según la cual durante la reactivación aumenta relativamente el reclutamiento de obreros pero, además, podría relacionarse con un lento ritmo de innovación tecnológica.

4. *Reestructuración intrasectorial.* Naturalmente, e independientemente de la evolución del proceso inversor y de las formas que adquiere, la productividad promedio podría aumentar a raíz de una reconfiguración del sector industrial, por ejemplo a favor de actividades cuyos niveles de productividad son más elevados. Como veremos más adelante, el producto no tendió a crecer más en las ramas con niveles de productividad superiores al inicio del período (2003), por lo que la participación de estas actividades en el producto industrial no se incrementó.

5. *“Calidad” laboral.* En la literatura se ha enfatizado el impacto del mejoramiento de la “calidad” laboral sobre el desempeño de la productividad del trabajo (Coremberg, 2009; Gee San et al., 2008) y tanto el aumento del nivel educativo de la fuerza de trabajo empleada como la creciente incidencia en el empleo de las personas con niveles educativos más elevados pueden considerarse como indicadores (parciales) de mejoramiento de la “calidad” laboral. El continuo aumento del nivel educativo de la población teóricamente tiene un impacto positivo regular, que se acentuaría principalmente en los períodos en que se intensifica el proceso de reclutamiento. Efectivamente, entre 2003 y 2008

²⁰ Datos en Marshall (2011b).

²¹ Datos del módulo de la Encuesta de Indicadores Laborales del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), dirigida a empresas privadas con 10 o más empleados (Soto et al., 2007).

aumentó el nivel de escolaridad promedio de los asalariados industriales (además del leve incremento en el peso de las personas que completaron el nivel universitario mejoró el nivel educativo de los trabajadores calificados y, más significativamente, el de los técnicos; Marshall, 2011b), pero la estimación de los efectos del mejoramiento de la “calidad” laboral sobre la evolución de la productividad sectorial es problemática.²²

En conclusión, los diversos indicadores examinados en el nivel agregado para el sector industrial sugieren que aunque la inversión, concentrada sobre las grandes empresas, tuvo una *performance* positiva durante 2003-2008, ésta no estuvo acompañada por un proceso de modernización tecnológica de cierta envergadura en términos de introducción de innovaciones y su correlato, el empleo de personal altamente calificado. Además, tampoco parece haberse producido una restructuración del sector industrial a favor de actividades caracterizadas por niveles de productividad laboral más elevados.

En este contexto, el análisis de las relaciones entre diferenciales interindustriales en el crecimiento de la productividad del trabajo y diferencias en variables con las cuales podrían potencialmente estar asociados puede aportar indicios sobre los procesos que contribuyeron a definir el comportamiento de la productividad en el período 2003-2008. En lo que sigue se presentan los resultados de dicho análisis (exploratorio, dada la escasez de información con los requeridos niveles de desagregación).

Diferenciales interindustriales: productividad y factores asociados

En el marco del moderado crecimiento promedio de la productividad del trabajo en la industria (como vimos, un 4% promedio anual en 2003-2008), la disparidad entre actividades industriales es considerable: en algunos sectores la productividad creció a un ritmo promedio anual muy superior al promedio (EI); los seis sectores que tienen las tasas más altas de crecimiento de la productividad son por cierto bastante diversos: industrias metalúrgicas (fundición de metales; motores, transformadores y generadores eléctricos y aparatos de distribución y control de energía; instrumentos médicos y de precisión; aparatos de uso doméstico), industria del calzado e industria gráfica.

²² Coremberg (2009) estimó, para la economía agregada, la contribución de la “calidad” laboral al crecimiento de la productividad del trabajo, ponderando las horas trabajadas por la estructura salarial.

Ya discutimos antes, en la presentación del marco analítico, acerca de los factores que pueden generar diferencias entre las actividades industriales en el comportamiento de la productividad. En el análisis empírico se parte, entonces, de la hipótesis según la cual las diferencias en la evolución de la productividad tienden a estar asociadas positivamente con diferencias en la evolución del producto (indicador de las tendencias en la demanda), el nivel de productividad ya alcanzado, el grado de concentración y la incidencia de empresas grandes (vimos ya que, efectivamente, en 2003-2008 el crecimiento de la productividad en las grandes empresas fue mayor que en el resto) y la presión de la competencia externa en los mercados tanto doméstico como internacional. Consideramos las relaciones entre las variables citadas y el crecimiento de la productividad en el período 2003-2008, comparando, cuando es factible, con resultados para el período 1992-2000, pese a que este último se diferencia de 2003-2008 por el hecho de haber experimentado fuertes oscilaciones en el nivel de actividad económica.²³

En el período 1992-2000 las actividades industriales en las que predominaban las grandes empresas (según proporción de empresas grandes en el empleo) tienden a coincidir con aquellas cuyos niveles de productividad (según el censo económico de 1993, es decir, aproximadamente al inicio del período analizado) eran más elevados (**cuadro N° 1**). Además, apoyando las hipótesis planteadas, en dicho período también la productividad del trabajo aumentó más rápidamente en esas actividades, así como en aquellas en las que la tasa de crecimiento del producto fue mayor (**cuadro N° 1**).²⁴ En cambio, el grado de penetración de las importaciones y la importancia de las exportaciones no resultan factores significativos en la explicación del ritmo de avance de la productividad.²⁵

²³ Estrictamente, para la década de los '90 habría que analizar sólo los períodos expansivos, pero resultan demasiado cortos para examinar la evolución de la productividad y posibles factores explicativos. Si el período de análisis se restringe a 1992-1998 (que de todos modos incluye un año de crisis, 1995) los resultados no varían significativamente.

²⁴ La correlación entre tasas de crecimiento de la productividad y del volumen físico en 1992-2000 es alta también cuando se analizan las ramas a tres dígitos (Pearson = .847, significativa al 0.01, estimaciones propias con datos de la EI). Con ese nivel de desagregación se dispone de información para pocas variables. Por otra parte, la asociación entre crecimiento diferencial de la productividad por ocupado y del producto también es alta y estadísticamente significativa en otras etapas del desarrollo industrial: 1954-1961, 1964-1974 y 1974-1984 (Katz y Kosacoff, 1989).

²⁵ Coeficiente de importaciones en consumo aparente y coeficiente de exportaciones en valor bruto de producción en CEP, www.cep.gov.ar/web, promedio 1993-2000. Si bien la incidencia de las exportaciones está asociada positivamente con el crecimiento de la productividad (ramas industriales a tres dígitos), cuando se controla por crecimiento del producto la relación deja de ser significativa.

Cuadro N° 1. Coeficientes de correlación entre diferencias inter industriales en la evolución de la productividad y en variables independientes seleccionadas. Ramas industriales a dos dígitos. Período 1992-2000. Coeficientes de Pearson

	PRODUCTIVIDAD/ HORA ^a	VOLUMEN FISICO PRODUCCION ^a	VAB/ASA- LARIADO 1993 ^b	GASTO K/VENTAS ^c	% EMPRE- SAS GRANDES ^d
VOLUMEN FISICO PRODUCCION ^a	.752**	1	.262	.130	.541*
VAB/ASA- LARIADO 1993 ^b	.667**	.262	1	-.327	.616**
GASTO K/VENTAS ^c	-.216	.130	-.327	1	-.021
% EMPRE- SAS GRANDES ^d	.772**	.541*	.616**	-.021	1

N= 21

** significativo al 0.01

* significativo al 0.05

a Tasa de crecimiento promedio anual, 1992-2000 (EI)

b Valor agregado bruto (VAB) por asalariado, 1993 (censo económico, 1994)

c Proporción del gasto en bienes de capital innovadores en relación con las ventas, 1998 (ENIT)

d Proporción de empresas grandes en el empleo, 1998 (SIJyP)

Fuente: estimaciones propias con datos de INDEC (Encuesta Industrial [EI], Censo Económico de 1994 y Encuesta Nacional de Innovación y Conducta Tecnológica de las Empresas Argentinas [ENIT], 1998-2001) y del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP).

Cuando se analiza el período 2003-2008 se mantiene la asociación entre diferencias en la incidencia de las grandes empresas (ramas industriales a dos dígitos) o en el grado de concentración²⁶ (a tres dígitos) y diferenciales en los niveles iniciales de productividad (niveles en el año 2003): los niveles de productividad al inicio del período tienden a ser superiores en las actividades industriales más concentradas (**cuadros N° 2 y N° 3**). Además, la proporción de profesionales en AI (I+D e ingeniería y diseño industrial) en el empleo, posible indicador de modernización tecnológica, está correlacionada positivamente con el nivel de productividad que se había alcanzado en cada actividad en 2003 (**cu-**

²⁶ Según participación de las empresas cuyo valor de producción (precios de productor) supera los 3 millones de pesos en el valor agregado total de la actividad (censo económico 2003).

Cuadro N° 2. Coeficientes de correlación entre diferencias interindustriales en la evolución de la productividad y en variables independientes seleccionadas. Ramas industriales a dos dígitos. Período 2003-2008. Coeficientes de Pearson

	PRODUCTI- VIDAD/ HORA ^b	% EMPRE- SAS GRANDES ^a	VOLUMEN FISICO PROD. ^b	% AI EN EMPLEO ^c	VA/ASALA- RIADO 2003 ^e
% EMPRE- SAS GRANDES ^a	-.085	1	-.040	.417	.501*
VOLUMEN FISICO PROD. ^b	.454*	-.040	1	.339	-.284
% AI EN EMPLEO ^c	.170	.417	.339	1	.671**
% GASTO K en VENTAS ^d	.036	.012	.180	-.225	-.191
VA/ASALA- RIADO 2003 ^e	-.196	.501*	-.284	.671**	1

N= 21 ** significativo al 0.01 * significativo al 0.05

a Proporción de empresas grandes en el empleo, 2008 (SIJyP)

b Tasa de crecimiento promedio anual, 2003-2008 (EI)

c Proporción de empleados en AI (investigadores y empleados en I+D e IDI [ingeniería y diseño industrial]) en el empleo, 2004 (Encuesta Nacional a Empresas sobre Innovación, I+D y TICs 2002-2004, valores expandidos) incluye también empleados en departamentos no formales dentro de la empresa (véase op. cit.)

d Proporción gasto en bienes de capital "innovadores" en relación con las ventas, promedio 1998-2001-2004 (ENIT e ibid.)

e Valor agregado (VA) por asalariado, 2003 (Censo Económico de 2005)

Fuente: Estimaciones propias con datos de INDEC (EI; ENIT 1998-2001; Encuesta Nacional a Empresas sobre Innovación, I+D y TICs, 2002-2004 y Censo Económico de 2005) y del SIJyP.

dro N° 2). En cambio, en el período 2003-2008 los diferenciales en la *evolución* de la productividad ya no están correlacionados con las diferencias en el grado de concentración o en el peso de las grandes empresas, así como tampoco con las diferencias en el nivel de productividad al inicio del período.²⁷ Los diferenciales en el crecimiento de la productividad ahora están asociados exclusivamente con los diferenciales en la evolución del producto (**cuadros N° 2 y N° 3**).²⁸ A pesar de que,

²⁷ Sobre las evidencias según las cuales esta ausencia de asociación entre nivel inicial y evolución posterior de la productividad no se derivaría de una forma de "catching up" intraindustrial véase (Marshall, 2011a).

²⁸ Sin embargo, considerando grandes agrupamientos (industrias intensivas en conocimiento, en recursos naturales, en trabajo) en vez de actividades industriales indivi-

Cuadro N° 3. Coeficientes de correlación entre diferencias interindustriales en el crecimiento de la productividad y en variables independientes seleccionadas. Ramas industriales a tres dígitos. Período 2003-2008. Coeficientes de Pearson

	PRODUCTIVIDAD/ HORA ^a	VOLUMEN FISICO PROD. ^a	VA/ ASALARIA- DO 2003 ^b	CONCEN- TRACION ^c	EXPORTA- CIONES ^d	IMPORTA- CIONES ^e
VOLUMEN FISICO PROD. ^a	.499**	1	-.135	-.044	-.093	.225
VA/ASALA- RIADO 2003 ^b	-.082	-.135	1	.428**	.274	-.027
CONCEN- TRACION ^c	-.061	-.044	.428**	1	.427**	-.045
EXPORTA- CIONES ^d	-.102	-.093	.274	.427**	1	.360*
IMPORTA- CIONES ^e	-.076	.225	-.027	-.045	.360*	1

N=43 ** significativo al 0.01 * significativo al 0.05

a Tasa de crecimiento promedio anual, 2003-2008 (EI)

b Valor agregado (VA) por asalariado, 2003 (censo económico, 2005)

c Participación en el valor agregado de la rama de las empresas que facturan más de tres millones de pesos, 2003 (censo económico, 2005)

d Coeficiente de exportaciones en valor bruto de producción, promedio 2004-2008 (CEP)

e Coeficiente de importaciones en consumo aparente, promedio 2004-2008 (CEP)

Fuente: estimaciones propias con datos de INDEC (EI y Censo Económico de 2005) y de CEP.

como vimos, los datos para el sector industrial en su conjunto indicarían que la productividad laboral creció más en las grandes empresas que en las medianas y pequeñas, sorprendentemente la productividad no avanzó más en las actividades industriales con mayor peso de las grandes empresas. Por último, como ocurría en el período anterior, en el período 2003-2008 los diferenciales en los coeficientes de exportaciones e importaciones y en el crecimiento de la productividad no están asociados (**cuadro N° 3**).

En ninguno de los dos períodos estudiados las diferencias interindustriales en el crecimiento de la productividad están asociadas con diferencias en la proporción que representa en las ventas de cada actividad industrial el gasto en actividades de innovación, o específicamente en

duales, Abeles y Rivas (2011) concluyen que durante 2003-2007 la productividad laboral aumentó más en las industrias intensivas en conocimiento.

bienes de capital con características innovadoras, ni, en el segundo período (único para el que se dispone de esta información), con las diferencias en la incidencia de los empleados en AI en la rama (**cuadros N° 1 y N° 2**).²⁹

Los análisis de regresión, considerando las actividades industriales a tres dígitos, e incluyendo en los diversos modelos alternativos estimados las variables para las cuales existe información con ese nivel de desagregación (evolución del volumen físico de la producción, grado de concentración, nivel de productividad al inicio del período, coeficiente de importaciones y exportaciones), confirman que las variables seleccionadas, con excepción de evolución del volumen de la producción, no tienen peso en la explicación de los diferenciales en la evolución de la productividad del trabajo en el período 2003-2008.³⁰

En conclusión, mientras que en la década de los '90 la productividad había aumentado más rápidamente en las ramas industriales más avanzadas tecnológicamente y con mayor incidencia de empresas grandes, así como también en aquellas en las que más se incrementaba la producción, en la fase expansiva 2003-2008 el ritmo de avance de la productividad se vincula solamente con la tasa de crecimiento del producto.³¹ Con respecto a la etapa inicial (2003-2005) de este período expansivo se podría argumentar que las diferentes tendencias en el grado de utilización de la capacidad instalada fueron un factor explicativo crucial de las diferencias interindustriales en el crecimiento de la productividad, mientras que en la etapa posterior (2006-2008) podrían haber tenido influencia las diferencias en las tendencias en la capacidad de producción.³² Si bien es necesario explorar con mayor profundidad cuáles fueron los mecanismos centrales que operaron en esta última etapa, la ausencia de vinculación entre tipo de actividad (según nivel de avance tecnológico alcanzado previamente y grado de concentración) y creci-

²⁹ En el caso de la proporción de las ventas que representa el gasto en AI o en bienes de capital innovadores, ya vimos que, de todos modos, este indicador no es necesariamente suficiente o el más adecuado para evaluar el proceso de modernización tecnológica; apoya esta observación el hecho de que gasto en bienes de capital innovadores e incidencia del empleo en AI tampoco están asociados (cuadro 2).

³⁰ Estimaciones propias (fuentes: véase cuadro N° 3).

³¹ Estas conclusiones no se alteran si se excluyen de los análisis actividades poco concentradas y con bajos niveles de productividad (calzado, impresiones) pero con tasas de crecimiento de la productividad que se ubican entre las cinco superiores. Tampoco se modifican si se considera el crecimiento de la productividad en la etapa 2006-2008 exclusivamente.

³² Los datos sobre grado de utilización de la capacidad instalada están disponibles (desde 2002) sólo para 16 agrupamientos industriales, lo que constituye una fuerte limitación para el análisis (más detalles en Marshall, 2011a).

miento de la productividad sugiere que la modernización tecnológica no habría desempeñado un rol significativo. El papel desempeñado por otros factores, en particular por cambios en la organización del trabajo que, por ejemplo, incidan sobre la velocidad del ritmo de producción o por transformaciones importantes en la producción (tal como sería el caso de un reemplazo extensivo de producción integral por ensamblaje), requiere estudios que focalicen en empresas de distintos sectores industriales.

Por último, es necesario agregar que no ha sido posible cuantificar la distorsión en las estimaciones del crecimiento diferencial de la productividad que podría haber introducido la incidencia diferencial del empleo no registrado. El hecho de que en algunas actividades se contabilice un volumen de producción en cuya elaboración pudieron haber intervenido horas de trabajo no registradas por las estadísticas industriales es una distorsión que podría estar afectando a algunas industrias más que a otras: la incidencia del empleo no registrado tiende a ser menor en las actividades con mayor presencia de empresas grandes.³³ Un caso llamativo, en el que el crecimiento de la productividad del trabajo podría estar sobreestimado debido a la no inclusión del empleo no registrado, es el de la industria del calzado. En este sector la productividad por hora creció con un ritmo anual promedio de casi 20% entre 2003 y 2008 (EI), ya que el empleo y las horas trabajadas no acompañaron el crecimiento de la producción: el primero se mantuvo constante³⁴ mientras que las horas disminuyeron. Si bien se requiere un estudio sectorial para profundizar este tema, en principio se trata de una actividad con un muy elevado nivel de empleo no registrado (más del 40% del empleo en 2008; EPH), de carácter estructural, y si la evolución de las horas de trabajo no registradas se tomasen en cuenta las cifras sobre evolución de la productividad podrían llegar a diferir.

Conclusiones

Sin considerar los comportamientos de la productividad asociados con las fases cíclicas, durante la segunda mitad del siglo XX los aumentos más significativos en la productividad del trabajo industrial se vincularon ya sea con oleadas de introducción de nuevas actividades y/o plantas y equipamiento más modernos, que en general coincidieron con el ingreso de capitales extranjeros al sector (años '60), o con el abaratamiento relativo de los bienes de capital en los períodos de apreciación cambia-

³³ Datos en Marshall (2011a).

³⁴ Sin embargo, según datos del SIJyP el empleo registrado en la industria del calzado creció sustancialmente

ria y disminución de las restricciones a las importaciones (1979-81 y años '90), dos procesos que ocasionalmente se superpusieron. También habrían tendido a coincidir, en algunos momentos, con cambios regulatorios, en particular los que facilitaron el ajuste del volumen de empleo al atenuar las limitaciones al despido.

En el período de expansión continuada del nivel de actividad que transcurrió entre 2003 y 2008 la productividad laboral promedio en la industria aumentó moderadamente, pero las disparidades entre industrias fueron considerables. En el nivel agregado, no se evidencia un proceso de reestructuración a favor de actividades industriales con niveles de productividad más elevados que contribuyera a explicar el crecimiento promedio de la productividad. Tampoco hay indicios de que el impulso al crecimiento de la productividad se hubiera originado principalmente en incorporación de tecnologías que conducen al ahorro de fuerza de trabajo.

Los resultados del análisis del comportamiento diferencial de la productividad del trabajo según tipo de actividad industrial refuerzan esta imagen. Llamativamente, y a diferencia de lo que había ocurrido en la década precedente, las diferencias interindustriales en el ritmo de crecimiento de la productividad aparecen ahora disociadas de las diferencias entre actividades en el nivel tecnológico ya alcanzado a principios del período analizado y de las diferencias en el grado de concentración de la actividad. Los diferenciales en el aumento de la productividad continúan en cambio vinculándose con la evolución de la demanda (estimada a través de la evolución del volumen de producción) y sus posibles efectos sobre la capacidad productiva y su grado de utilización. El hecho de que la productividad laboral no creciera más aceleradamente en las industrias con mayores recursos (financieros y otros), como lo son las actividades más concentradas y con mayores capacidades tecnológicas, según lo expresa su nivel superior de productividad inicial, sugiere que, en principio, entre las fuentes principales de aumento de la productividad no figura preponderantemente el progreso tecnológico.

Este análisis constituye sin embargo sólo una primera aproximación a las posibles fuentes del crecimiento de la productividad industrial. Para establecer cuáles fueron los factores específicos que desempeñaron un papel importante en la explicación de su evolución en cada actividad y, eventualmente, en qué casos tuvo más peso el avance tecnológico y sus consecuencia sobre el uso de fuerza de trabajo es indispensable realizar estudios en profundidad sobre sectores industriales particulares.

Bibliografía

- Abeles, M. y Rivas, D. (2011), "Growth versus development: different patterns of industrial growth in Latin America during the "boom" years", LC/W.435, ECLAC Project Document Collection, CEPAL, Santiago (www.cepal.org).
- Anlló, G.; Lugones, G. y Peirano, F. (2007), "La innovación en la Argentina post-devaluación, antecedentes previos y tendencias a futuro", en B. Kosacoff, ed., *Crisis, recuperación y nuevos dilemas de la economía argentina, 2002-2007*, Santiago de Chile: CEPAL (www.cepal.org).
- Arceo, N. (2011), "La expansión de la producción industrial en la posconvertibilidad (2002-2010)" (www.iade.org.ar).
- Centro de Estudios para la Producción (CEP) (2008), Ministerio de Economía y Producción, "8va Encuesta Cualitativa, Grandes Empresas Industriales, Buenos Aires" (www.cep.gov.ar/web)
- Centro de Estudios para la Producción (CEP) (2009), "Breve repaso de las principales características del actual proceso inversor", Buenos Aires, julio (www.cep.gov.ar/web)
- Coremberg, A. (2009), "Midiendo las fuentes del crecimiento en una economía inestable: Argentina. Productividad y factores productivos por sector de actividad económica y por tipo de activo", *Estudios y Perspectivas* 41, CEPAL, Buenos Aires.
- Cornwall, J. y Cornwall, W. (2002), "A demand and supply analysis of productivity growth", *Structural Change and Economic Dynamics*, 13: 203-229.
- Dicovskiy, J.P. y Grosso, J. (2008), "Política económica y desempeño reciente de la industria manufacturera", *Nota Técnica* 6, Informe Económico 66, IV trimestre (www.mecon.gov.ar).
- Crespi, F. y Pianta, M. (2008), "Demand and innovation in productivity growth", *International Review of Applied Economics*, 22(6): 655-672.
- Fundación Observatorio PyME (2009), *Informe 2008/2009*, Buenos Aires.
- Gee San, Tung-Chun Huang y Li-Hsuan Huang (2008), "Does labour quality matter on productivity growth? The case of the Taiwanese manufacturing industry", *Total Quality Management*, 19 (10): 1043-1053.
- Giannangeli, S. y Gómez-Salvador, R. (2008), "Evolution and sources of manufacturing productivity growth. Evidence from a panel of European countries", *Working Paper Series* 914, European Central Bank, junio.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2008), Encuesta Nacional sobre Innovación y Conducta Tecnológica ENIT 2005 (www.indec.gov.ar)
- Katz, J. y Koscoff, B. (1989), *El Proceso de Industrialización en la Argentina: Evolución, Retroceso, Prospectiva*, Buenos Aires: CEAL-CEPAL.
- Kupfer, D. y Rocha, F. (2005), "Productividad y heterogeneidad estructural en la industria brasileña", en M. Cimoli (ed.), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, CEPAL-BID, Santiago de Chile.

- Marshall, A. (2002), "Transformaciones en el empleo y la intervención sindical en la industria: efectos sobre la desigualdad de salarios", *Desarrollo Económico*, 42(166).
- Marshall, A. (2011a), "Fuentes de crecimiento de la productividad del trabajo en una etapa expansiva (2003-2008): ¿qué sugiere el análisis inter industrial?", *Cuadernos del IDES* 22, Buenos Aires.
- Marshall, A. (2011b), "salarios de operarios y personal técnico-profesional en la industria: notas sobre su comportamiento en 2004-2010", *Documentos para Discusión del PESEI*, 6, Buenos Aires (www.ides.org.ar).
- Soto, S., con la colaboración de M. Camps y J. Zelarayan (2007) "Estrategias empresariales de búsqueda y capacitación: perfiles de puestos y competencias demandadas", Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Buenos Aires (www.trabajo.gob.ar)

A diez años de las movilizaciones de 2001, su legado en los movimientos socioambientales

*Lorena Bottaro **
*Marian Sola Álvarez***

Luego de la crisis de 2001, el escenario político y social posibilitó la expansión de diferentes formas de acción colectiva. Estas se desarrollaron, por un lado, en torno de demandas de derechos económicos y sociales que durante la década de los '90 habían sido sistemáticamente violados a raíz de la profundización del modelo neoliberal, y por otro lado, a partir de la ampliación de demandas vinculadas especialmente con derechos culturales, identitarios, territoriales y ambientales.

En este artículo las autoras proponen retomar algunas de las dimensiones a través de las cuales se expresaron las experiencias de movilización social más relevantes durante la década de 1990 y poscrisis de 2001 y analizar las rupturas y continuidades que en relación con ellas presentan los movimientos socioambientales que se expandieron a lo largo de los últimos años en nuestro país y en otros de América latina.

* Lic. en Política Social. Doctoranda en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales (IDES- UNGS). Investigadora - Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Email: lbottaro@ungs.edu.ar

** Lic. en Sociología. Doctoranda en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora – Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Email: mariansoal@yahoo.com.ar

Introducción¹

Aún resonando los ecos de un escenario caracterizado por la efervescencia social, cobra vida una experiencia colectiva que da inicio a un nuevo capítulo en la tradición de los movimientos sociales en la Argentina. Nos estamos refiriendo al caso Esquel, en la provincia de Chubut, en el año 2002, asociado con las actividades de exploración de una empresa minera para la explotación de oro en gran escala. Esta experiencia, junto con el conflicto por las papeleras que pretendían localizarse frente a la ciudad entrerriana de Gualaguaychú, en el año 2005, y otras similares que van a desarrollarse posteriormente a lo largo de todo el país, combinan la defensa del medio ambiente y de los estilos de vida locales con los cuestionamientos a las formas tradicionales de representación política y participación ciudadana que se habían manifestado en la crisis de 2001.

El objetivo de este artículo -a diez años de los acontecimientos que tuvieron lugar en el marco de la crisis de 2001 y el particular momento de movilización social que la precedió- es retomar algunas de las dimensiones a través de las cuales se expresaron las experiencias de movilización social más relevantes durante la década de 1990 y poscrisis de 2001² -como los movimientos de trabajadores desocupados y las asambleas barriales- y analizar cómo estas dimensiones se encuentran presentes (o no) en los movimientos socioambientales que se expandieron a lo largo de los últimos años en nuestro país, y en otros de América latina.

Este ejercicio de comparación no implica desconocer que los movimientos socioambientales presentan sus particularidades respecto de las experiencias que los precedieron³ y se insertan en un contexto más

¹ Algunos de los análisis y reflexiones vertidos en el presente texto son el resultado de la participación de las autoras en el proceso de investigación conjunto de los proyectos: "Actores sociales, demandas de derechos y espacios de ciudadanía en la Argentina contemporánea" (2006- 2009) y "Modelos de desarrollo, actores, disputas y nuevos escenarios en la Argentina contemporánea" (en curso desde 2010) dirigidos por la Dra. Maristella Svampa. Proyectos financiados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica e inscriptos en la Universidad Nacional de General Sarmiento.

² Cuando utilizamos la temporalidad poscrisis de 2001 hacemos referencia a los acontecimientos que tuvieron lugar en el contexto inmediato posterior a la crisis entre los años 2001 y 2003.

³ Sobre las particularidades de los movimientos socioambientales, ver: Bottaro y Sola Álvarez (2011), "Acción colectiva y ampliación de demandas luego de la crisis de 2001. Las particularidades de los movimientos socioambientales" en Problemas Socioeconómicos Contemporáneos en Argentina, Universidad Nacional de General Sarmiento (en prensa).

amplio de “neextractivismo”⁴ en la región. Del mismo modo que son diversos los tipos de ambientalismo que los nutren y dan contenido en los diversos territorios⁵.

Algunas dimensiones comunes entre los movimientos sociales de los años ´90 y poscrisis de 2001 y los movimientos socioambientales

Las experiencias de organización y movilización en defensa de los bienes comunes⁶, comparten algunos rasgos con los movimientos sociales que tuvieron lugar en América latina y, en particular, en nuestro país durante los años ´90 y poscrisis 2001.⁷

En primer lugar, dos de las características más importantes que tienen en común estos movimientos se relacionan con las formas de manifestación a través de la **acción directa** y la asunción de la **asamblea** como forma organizativa. Es así que la realización de acciones como el corte de ruta y la organización asamblearia son rasgos característicos que comparten los movimientos socioambientales y sus predecesores.

Un tercer denominador común está dado por la importancia de la **matriz territorial** como eje articulador de las prácticas de estos movimientos. Desde los años ´80 el territorio comienza a tener un lugar rele-

⁴ Según Gudynas, “Bajo este nuevo extractivismo se mantiene un estilo de desarrollo basado en la apropiación de la Naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas...” (Gudynas, 2009: 188).

⁵ La cuestión de las corrientes existentes al interior del ambientalismo han sido trabajadas, entre otros, por Martínez Alier, J. (2004). Bebbington, A. y Humphreys Bebbington, D. (2009) y Svampa y Sola Álvarez (2010) abonan esta cuestión en particular relación con los conflictos asociados a la megaminería metalífera.

⁶ El término “bienes naturales” o “bienes comunes” o “bienes naturales comunes” viene a contrarrestar la visión utilitarista de los bienes de la naturaleza como mercancía, como “recursos” para las actividades económicas, que implica el desconocimiento del resto de sus atributos -que no pueden representarse mediante un precio de mercado, incluso aunque algunos lo tengan-. Entendemos así que la denominación “bienes naturales comunes” excede a la de recursos naturales, ya que estaría considerando también los servicios ambientales de la naturaleza, y su valor simbólico, de existencia y de legado” (Wagner, L.S.: 2011) Los movimientos socioambientales generalmente utilizan estas denominaciones desde una perspectiva crítica a la visión mercantilista de la naturaleza.

⁷ Para retomar las características más importantes de los movimientos sociales durante los años ´90 utilizaremos las dimensiones analizadas por Maristella Svampa (2008) en “Movimientos sociales y nuevo escenario regional. Las inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina” En: “Cambio de época. Movimientos Sociales y poder político”, 2008. Siglo XXI y CLACSO.

vante como espacio de organización comunitario para los diferentes movimientos sociales. Este aspecto del territorio será resignificado en el marco de las luchas ambientales debido a que el mismo se convertirá en el centro de las disputas por el uso de los recursos naturales (Svampa, 2008; Svampa, Bottaro y Sola Álvarez, 2009).

Profundizaremos en las características de los movimientos a partir de cada una de las dimensiones antes mencionadas, comenzando por el modo que utilizan para expresar sus demandas a través de la **acción directa**. Esta forma de manifestación, generalmente se desarrolla irrumpiendo en el espacio público con el objetivo de hacer visible el problema ante el resto de la sociedad e instalarlo en la agenda pública y mediática. Tiene un carácter disruptivo y, en ocasiones, no convencional.

La acción directa como forma de expresión de los movimientos sociales se encuentra relacionada con la crisis que durante los años '90, sufrieron las instituciones y organizaciones que tradicionalmente funcionaron como canales de expresión, tales como los partidos políticos y los sindicatos. El escenario de profunda crisis socioeconómica y gran desocupación que acentuaba la asimetría de fuerzas entre los actores (movimientos sociales, empresarios y el Estado) fomentó que la acción directa, a través del corte de ruta, se convirtiera en la herramienta de lucha privilegiada de los movimientos sociales (Svampa, 2008: 79). Varios de estos movimientos surgieron como respuesta a la consolidación del "modelo neoliberal", entre los que se destacan los grupos piqueteros y los trabajadores de "empresas recuperadas", ambos tienen su origen en la segunda mitad de la década de 1990 (Palomino, 2003: 116).

Los cortes de ruta surgieron en el norte y sur de nuestro país realizados por las organizaciones de trabajadores desocupados a raíz de la privatización de la empresa estatal YPF. Los denominados "piquetes", posteriormente se extendieron a todo el territorio nacional, cobrando una especial relevancia en el conurbano bonaerense y en la Ciudad de Buenos Aires (Svampa y Pereyra, 2003). De esta manera, los cortes de ruta alcanzaron un fuerte e inmediato efecto político y se multiplicaron a través de los medios de comunicación (Palomino, 2003: 118). Se transformaron, entonces, en la forma más típica de expresión de la acción directa que se sumó a otros repertorios de acción tales como las marchas, los "escraches", las carpas y los acampes.

Por su parte, los movimientos socioambientales, también utilizan entre su repertorio de acción los cortes de ruta - en contextos provinciales con gobiernos generalmente afines al desarrollo de proyectos de gran envergadura (ya sean estos de minería a cielo abierto, pasteras o

represas, entre otros)- esta forma de expresión utilizada por las asambleas socioambientales mantiene la propiedad de hacer visible el conflicto en otras escalas - provinciales o nacionales-. Para el caso de las papeleras, en Gualeguaychú, el corte del puente internacional que une los dos países permitió la visibilización del conflicto en el nivel nacional e incluso internacional (por la particularidad del conflicto que involucraba a dos países) e ingresó en la agenda pública la problemática. Por otro lado, el corte de ruta, también tiene otras funciones que pueden ser ilustradas con los “cortes selectivos” realizados por las asambleas contra la megaminería a cielo abierto. En los conflictos vinculados con la megaminería las asambleas socioambientales realizan cortes que impiden el paso de vehículos relacionados con la actividad minera, ya sean de las empresas o de organismos públicos.

La segunda dimensión de los movimientos sociales se vincula con su dinámica de funcionamiento interno y la **forma organizativa asamblearia**. Democratizar las decisiones a partir de lograr mayor participación cuando los canales políticos o de representación tradicionales no son suficientes es un desafío que se proponen los movimientos sociales.

En la década de los '90 y el contexto posterior a la crisis de 2001, el ejercicio de democracia participativa devino luego de un proceso a través del cual los ciudadanos habían perdido confianza en las instituciones tanto del Estado como en aquellas que debían representarlos políticamente. Como consecuencia, 2001 además de un punto de inflexión por los niveles que alcanzó la crisis política y socioeconómica, se caracterizó por la “explosión” de múltiples espacios de participación, debate y acción.

Si bien la **democracia asamblearia** fue una práctica especialmente presente en la organización cotidiana de los movimientos de trabajadores desocupados durante los años '90, fue a partir de la crisis de 2001, específicamente luego de las jornadas del 19 y 20 de diciembre, que la asamblea como espacio privilegiado de participación política se expandió a otros sectores sociales a través de las asambleas barriales, fundamentalmente localizadas en la ciudad de Buenos Aires, algunas ciudades del conurbano bonaerense y centros urbanos del interior del país.

Una de las principales características distintivas de las asambleas barriales fue su alto grado de heterogeneidad en relación con las edades, género, inserción laboral, nivel educativo o experiencias políticas previas de sus integrantes (Svampa, 2002, 2008; Quintar, Callelo y Fritzsche, 2002; Ouviaña, 2003). Las asambleas estuvieron compuestas principalmente por las clases medias de la ciudad de Buenos Aires, entre los que se destacaban comerciantes, empleados y profesionales del ámbito público y privado, muchos de ellos empobrecidos y con un

alto grado de inestabilidad laboral, así como también un conjunto de desocupados de diferentes procedencias, y jóvenes, muchos de los cuales realizaban su primera experiencia política (Svampa, 2008: 119).

En un proceso de consolidación y expansión entre los años 2002 y 2003, las asambleas barriales entablaron importantes vínculos con otros actores sociales relevantes en este período, como las organizaciones de trabajadores desocupados, los cartoneros y las fábricas recuperadas. Estos vínculos “pendularon” entre la solidaridad y el conflicto. A pesar de ello, las asambleas junto con otras organizaciones sociales, posibilitaron luego de 2001 la apertura de un nuevo ciclo de participación política en el que uno de sus ejes articuladores se constituyó en la *autonomía* respecto de los partidos políticos, los sindicatos y el Estado (Svampa, 2008: 148), precepto que significó innumerables tensiones hacia el interior de las asambleas, motivo por el cual algunas de ellas rompieron o simplemente se desarticulaban en el conflicto. (Svampa y Corral, 2002; Svampa, 2003)

En el transcurso de la primera década de este siglo- desde los conflictos en Esquel y Gualaguaychú- la experiencia asamblearia cobra un nuevo significado en el marco de los conflictos socioambientales. En este sentido, la asamblea se presenta como la forma de organización y acción que se dieron los vecinos nucleados en torno de las diversas problemáticas ambientales. Estas problemáticas remiten a diferentes cuestiones como la contaminación urbana, los impactos de las grandes obras (represas, autopistas, proyectos inmobiliarios), la utilización de agroquímicos, la deposición de residuos, entre otras. En torno de ellas se conformaron numerosas asambleas, entre las que -a modo ilustrativo- podemos mencionar: Asamblea Ambiental de Luján, Asamblea Binacional de Afectados por Yacyretá, Vecinos Autoconvocados por la Vida -Berzategui , Vecinos en Defensa de Bahía Serena y las Costas Libres- Bariloche, Asamblea Villa Ciudad Parque los Reartes - Córdoba, entre muchas otras.

En el conflicto *por las papeleras* –en lo que a actores de la resistencia social se refiere– además de la Asamblea de Gualaguaychú, se conformó un rosario de asambleas en las localidades próximas a la costa del río Uruguay (Colón, Concepción del Uruguay, Ubajay, entre otras) ampliando el escenario del conflicto e incorporando espacios de articulación entre los actores sociales movilizados.

En el caso de los conflictos vinculados con proyectos mineros, tanto en el caso Esquel como en aquellos que se suceden a posteriori, también podemos observar, en la mayoría de las regiones, el surgimiento de tantas asambleas como localidades afectadas o potencialmente afectadas.

En los movimientos socioambientales la autodenominación como asambleas remite a la identidad del movimiento. Por un lado, los diferencia de las organizaciones ambientalistas que tradicionalmente se ocuparon de estas temáticas y, por otro, acentúa los rasgos constituyentes de estos colectivos: la búsqueda de una organización horizontal y autónoma. En esta forma de participación el objetivo es que todos los miembros de la organización tengan voz y voto en cuestiones que involucren su devenir. Además tiende a evitar los liderazgos personales y las decisiones poco participativas y no consensuadas. Claro está que, en la práctica, la búsqueda de la horizontalidad y la participación se topa con diferentes embates que hacen que la organización asamblearia no se encuentre libre de tensiones y contradicciones.

Un elemento que vincula a los movimientos socioambientales con sus antecesores es el cuestionamiento a la representatividad política. La consigna “que se vayan todos” -expresión acuñada en la movilización de 2001 y que aludía a la pérdida de confianza y credibilidad en la clase política- es, por ejemplo, reeditada en el conflicto de Esquel⁸ y resignificada en otros conflictos en torno de la megaminería a cielo abierto. La noción de que el cuidado del ambiente es demasiado importante para dejarlo en manos de técnicos y políticos así como las denuncias sobre las vinculaciones entre funcionarios de gobierno -fundamentalmente del nivel provincial- y las empresas son ingredientes que alimentan una nueva forma de concebir la ciudadanía, que algunos incluso denominan ciudadanía ambiental.

Relacionado con esto, se presenta, con diversas intensidades, la búsqueda de autonomía, la cual emerge como un valor pero también como una “tarea” o ejercicio de preservación. La autonomía, en general, se piensa frente a diferentes estrategias de cooptación impulsadas por los gobiernos o actores sociales dominantes; en este sentido, reenvía, fundamentalmente, a la relación con los partidos políticos, y el Estado (en ocasiones, esto también incluye a determinadas ONG’s o fundaciones ambientalistas con las que no comparten los mismos valores y/o posicionamientos político-ideológicos frente a los proyectos rechazados). En la búsqueda de la autonomía, las asambleas socioambientales tienden a evitar que estos actores participen como tales de la composición interna de las asambleas y de las instancias de articulación interasamblearia⁹. Esto no excluye que en determinadas coyunturas políticas

⁸ Este lema no se hace presente desde el inicio del conflicto sino que emerge en momentos del plebiscito y se fortalece como consigna a lo largo del proceso (Walter, 2008).

⁹ Es preciso señalar que no en todas las asambleas socioambientales el precepto de autonomía se adopta del mismo modo. Por ejemplo, en la Asamblea Ciudadana

algunas organizaciones establezcan vínculos estratégicos con estos actores para la realización de acciones institucionales con el propósito de visibilizar sus reclamos e incidir políticamente.

En tercer lugar, en el marco del proceso de **territorialización de los sectores populares** el territorio se presenta como el eje que organiza la vida de los individuos. La matriz territorial así constituida tiene consecuencias definitorias para los movimientos sociales de los años '90. La crisis socioeconómica que atravesó nuestro país por aquellos años y la implementación de políticas sociales focalizadas en los más pobres facilitaron la conformación de un entramado político, económico y social cuya inscripción territorial por excelencia fueron los barrios populares.

En este sentido Denis Merklen (2005) señala que frente al proceso de empobrecimiento y de desafiliación masivo, los sectores populares hallaron en el barrio un refugio capaz de operar tanto como un lugar de repliegue como de inscripción colectiva. En este marco el barrio comenzó a cumplir funciones que otras instituciones ya no podían cumplir tan eficazmente, a la vez que se convirtió en un soporte para una solidaridad de base territorial (Merklen, 2005:136).

En este contexto, las organizaciones sociales a través de la acción colectiva comenzaron a tener un protagonismo cada vez más importante en la reproducción de la vida de los sectores populares. Es así que las organizaciones piqueteras desarrollaron actividades de vasto alcance en las comunidades en las que se encontraban implantadas territorialmente: merenderos y comedores comunitarios, instalaciones educativas, emprendimientos productivos, huertas comunitarias, entre otras (Palomino, 2003: 118)¹⁰.

Sin embargo, estas experiencias no fueron desarrolladas sólo por los grupos piqueteros; un sinnúmero de organizaciones sociales de distinto tipo (ONGs, grupos religiosos, fundaciones, sociedades de fomento, entre otros) algunas de larga trayectoria en trabajo comunitario, inscribieron sus actividades en el espacio barrial. En varios casos estas actividades estuvieron fuertemente vinculadas con la gestión de las políticas sociales focalizadas, y en otros, se desarrollaron de manera autónoma e independiente del Estado. En este contexto, también los emprendimientos productivos, las redes de trueque y comercio justo, las mutuales, cooperativas y fábricas recuperadas, entre otras experiencias

Ambiental de Gualaguaychú, en sus inicios el intendente de dicha localidad fue "miembro honorario" de la asamblea y representantes del gobierno – en su calidad de tal – integraron el colectivo.

¹⁰ Sobre la inscripción territorial del movimiento piquetero ver: Svampa, 2003; Barattini, 2002, 2010; Bottaro, 2003, 2010.

con una fuerte inscripción territorial, cobraron un nuevo impulso a partir de la crisis de 2001.

En este sentido, la inscripción territorial de los sectores populares apunta a dar cuenta de las transformaciones y heterogeneidad de los sectores populares, de las formas de organización y la generación de nuevos espacios identitarios en torno del barrio en un contexto de fuerte descolectivización de las clases trabajadoras (Kessler, Svampa, Bombal, 2010:12).

Por su parte, en los movimientos socioambientales el territorio también es un eje central, pero esta vez, desde un lugar diferente, no sólo porque la escala deja de ser barrial, sino porque él mismo se transforma en el motor del conflicto, en el objeto de disputa.

Para analizar la resignificación que se produce en torno del territorio en los movimientos socioambientales es necesario hacer mención a un rasgo particular que presenta la fase actual del capitalismo relacionado con la centralidad que en ésta cobran los recursos naturales. Esta centralidad se ve reflejada en el aumento de la demanda de materias primas y en la disputa por el control de recursos estratégicos (agua, minerales, semillas, tierra) en el nivel mundial. Los procesos de transformación económica ocurridos después de la década de los ochenta en América del Sur implicaron la reprimarización de las economías, fundamentalmente, en lo que concierne al predominio de la producción de petróleo, minería y productos agrícolas como componentes principales de las exportaciones. Este proceso fue activado en la primera década del presente siglo por los altos precios de los productos en los mercados internacionales (Ibarra Crespo, 2010).

De esta manera, en determinadas regiones se consolida una matriz productiva de corte extractivista, basada sobre la sobreexplotación de recursos naturales y en la expansión de las fronteras hacia territorios antes considerados como "improductivos". Una de las consecuencias de esta inflexión es la potenciación de las luchas ancestrales por la tierra, de la mano de los movimientos indígenas y campesinos, así como el surgimiento de nuevas formas de movilización y participación ciudadana, centradas sobre la defensa de los recursos naturales (definidos como "bienes comunes") (Svampa:2008).

Los movimientos socioambientales presentan, en relación con el territorio, un carácter defensivo y suelen iniciarse a partir de reclamos puntuales. Sin embargo, luego tienden a ampliar y radicalizar su plataforma representativa y discursiva, incorporando otros temas, tales como el cuestionamiento al modelo de desarrollo y la necesidad de la desmercantilización de aquellos bienes considerados comunes (Svampa, Bottaro, Sola Álvarez, 2009: 45).

Las acciones de defensa a las formas de vida en el nivel local son las que dan lugar a movilizaciones en zonas urbanas y rurales donde sus habitantes perciben que estos bienes están amenazados. Así, en algunos territorios, los nuevos colectivos están integrados por hombres y mujeres que nacieron y se criaron en esos pueblos y ciudades donde la migración hacia la ciudad capital u otros centros urbanos es un fenómeno frecuente. En ellos, la valoración del territorio está ligada, entre otras cuestiones, a la historia familiar, comunitaria e incluso ancestral (territorio heredado).

En otros, involucra a quienes habiendo hecho la opción de abandonar los grandes centros urbanos del país, han elegido los lugares hoy amenazados. Se trata de sectores medios, algunos de ellos profesionales, motivados por la búsqueda de una mejor calidad de vida o de jóvenes que optaron por un estilo de vida diferente en el cual la relación con “lo natural” y el ambiente juega un papel central (territorio elegido).

En otros casos, la concepción del territorio “heredado” y/o del territorio “elegido”, va convergiendo con la concepción del territorio propio de las comunidades indígenas y campesinas (territorio originario)¹¹.

Es en este marco donde se van asentando las bases de un lenguaje común de valoración sobre la territorialidad que da cuenta cada vez más del cruce innovador entre los lenguajes de los diversos movimientos socioambientales y los de las comunidades campesinas e indígenas. Dicha convergencia se expresa en lo que Svampa (2011) denomina “giro ecoterritorial”. Según la autora, se trata de un giro que en su movimiento recupera especificidades y diversidades e integra voces provenientes de regiones distantes, zonas rurales, pueblos, ciudades intermedias y “grandes”; un giro que en su despliegue genera nuevos marcos para la acción colectiva, los cuales funcionan como estructuras de significación y esquemas de interpretación contestatarios o alternativos.

Lo que se pone en juego en los conflictos socioambientales son los derechos territoriales. No se trata exclusivamente de una disputa en torno de los “recursos naturales”, sino de una disputa por la construcción de un determinado “tipo de territorialidad” (Porto Gonçalves, 2001) inserta, a su vez, en un modo de concebir el desarrollo (Svampa y Sola Álvarez, 2010: 119).

¹¹ Para un mayor desarrollo sobre las nociones de territorio heredado, elegido y originario, puede verse Sola Álvarez (2011).

Algunas reflexiones finales

Como hemos visto, luego de la crisis de 2001 el escenario político y social permitió la expansión de diferentes formas de acción colectiva. Estas se desarrollaron, por un lado, en torno de demandas de derechos económicos y sociales que durante la década de los '90 habían sido sistemáticamente violados a raíz de la profundización del modelo neoliberal, y por otro lado a partir de la ampliación de demandas vinculadas especialmente con derechos culturales, identitarios, territoriales y ambientales.

En ese particular contexto se desarrollaron experiencias organizativas que buscaron alternativas a la crisis de representación política y a la debilidad de las instituciones tradicionales para dar una respuesta a la crisis económica y social. En este sentido, las organizaciones de trabajadores desocupados, las asambleas barriales y otros colectivos con similar carácter, fueron importantes experiencias de expresión de democracia directa y participativa en la historia política reciente de nuestro país, y sin duda dejaron su impronta en las experiencias de organización que los sucedieron, entre los cuales ubicamos a los movimientos socioambientales.

Como hemos señalado, la acción directa, la forma de organización asamblearia, y la autoorganización en torno del territorio marcaron el ritmo de consolidación de los movimientos sociales de los años '90. Posteriormente, estas formas de organización y acción son reeditadas por colectivos heterogéneos multisectoriales que despliegan sus acciones en torno de conflictos socioambientales. Estas organizaciones actúan en el ámbito local -generalmente correspondiente a pequeñas y medianas localidades- pero insertos en una dinámica multiescalar.

Es importante mencionar que no sólo movimientos surgidos en el pasado reciente son los que nutren a estas asambleas. Como señalamos anteriormente, también lo hacen colectivos que cuentan con una larga trayectoria de lucha como los movimientos campesinos e indígenas y el movimiento de derechos humanos.

Por su parte, la disputa por el *territorio* se encuentra en el centro de los conflictos socioambientales y es un común denominador entre estas asambleas y los movimientos de pueblos originarios y campesinos. En ambos casos se trata de actores que explicitan la tensión entre diferentes tipos de *territorialidad*, es decir, que hacen visible los diferentes modos de habitar el territorio, de relacionarse con el ambiente y, fundamentalmente, denuncian la amenaza que sufren los estilos de vida locales.

En este contexto, los movimientos socioambientales alertan sobre la necesidad de llevar a cabo un debate en el que se discuta el derecho al territorio y el respeto a las valoraciones presentes en ellos. Esto es, un debate que privilegie el derecho a decidir sobre el para qué, el para quiénes y el cómo de un territorio determinado y en el que se ponga en agenda pública qué modelo de desarrollo nos resulta deseable como sociedad. Un debate pendiente y necesario en el que los derechos ancestrales de la tierra, los derechos a decidir sobre los estilos de vida -tanto para las comunidades campesinas e indígenas como para los habitantes de los pueblos y ciudades de las diferentes regiones del país- y el derecho a un ambiente sano de la población y las generaciones futuras sean el punto de partida.

Bibliografía

- Barattini, M. (2010). *Politicidad, matriz territorial y organizaciones sociales: estudios de caso*. En *Reconfiguraciones del mundo popular: el conurbano bonaerense en la postconvertibilidad*, (Kessler, Svampa y González Bombal (coord.) Buenos Aires, Prometeo- UNGS.
- Bebbington, A. y Humphreys Bebbington, D. (2009) "Actores y ambientalistas: continuidades y cambios en los conflictos socioambientales en el Perú", en De Echave, Hoetmer y Palacios (coord.), "Minería y Territorio en el Perú. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización.", Lima.
- Bottaro, L. (2003). *El desafío de recrear la cultura del trabajo desde las organizaciones de trabajadores desocupados: el caso del Movimiento Teresa Rodríguez*. Tesis de licenciatura en Política Social, Universidad Nacional de General Sarmiento, publicada en <http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/Tesis.Politica%20Social.pdf>
- Bottaro, L. (2010). *Organizaciones sociales, representaciones del trabajo y universo femenino en el espacio comunitario*. En: Kessler, Svampa y González Bombal (coord.) *Reconfiguraciones del mundo popular: el conurbano bonaerense en la postconvertibilidad*, Buenos Aires, Prometeo- UNGS.
- Bottaro, L. y Sola Álvarez (2011) "Acción colectiva y ampliación de demandas luego de la crisis de 2001. Las particularidades de los movimientos socioambientales", en Problemas Socioeconómicos Contemporáneos en Argentina, Universidad Nacional de General Sarmiento (en prensa)
- Colectivo Voces de Alerta (H.Machado, M.Svampa, Enrique Viale y otros) (2011), 15 mitos sobre la minería trasnacional en Argentina, Buenos Aires, Editorial El Colectivo-Ediciones Herramienta.
- Delamata, G. (2007). *El movimiento asambleario de Guleguaychú: construcción y reclamo (internacional, nacional y transnacional) de un derecho colectivo*. Presentado en Seminario: Política y Pasteras en el Rio Uruguay: Medio Ambiente, Modelos Productivos y Movimiento Social, 16/11/2007, UNSAM

- García, M. (2002). Las asambleas barriales, esas delicadas criaturas (tesina de grado, Universidad Nacional de General Sarmiento, inédito).
- Gonçalvez, P. (2001). *Geografías, Movimientos Sociales. Nuevas Territorialidades y Sustentabilidad*, Siglo XXI, México.
- Gudynas, E. (2009) "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo", en AAVV, *Extractivismo, Política y Sociedad*, CAAP, CLAES, Quito.
- Ibarra Crespo, H (2010). "Presentación". *Revista Ecuador Debate*, 79, Quito, Ecuador.
- Jelin, E (2003) "La escala de acción de los movimientos sociales". En Jelin, E. (comp) "Más allá de la nación: las esclavas múltiples de los movimientos sociales", Buenos Aires, Zorzal.
- Kessler, G., Svampa, M. y González Bombal, I. (coord.) (2010). Introducción. Las reconfiguraciones del mundo popular. En *Reconfiguraciones del mundo popular: el conurbano bonaerense en la postconvertibilidad*, Buenos Aires, Prometeo- UNGS.
- Martínez Alier, J. (2004) "El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración", Icaria Antrazo, *Flacso Ecología*, Barcelona.
- Mc Adam, Mc Carthy, Zald (1999). *Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales*, En Adam, Mc Carthy, Zald (comp) *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, Istmo.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática* (Argentina 1983- 2003), Buenos Aires, Gorla.
- Merlinsky, M. G. (2008) Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay », *Nuevo Mundo Mundos*, Cuestiones del tiempo presente, 2008, Puesto en línea el 16 enero 2008. URL: <http://nuevomundo.revues.org/16412>
- Ouviña, H. (2003). Las asambleas barriales y la construcción de lo "público no estatal": la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2003.
- Palomino, H. (2003). Las experiencias actuales de autogestión en Argentina. Entre la informalidad y la economía social. *Revista Nueva Sociedad*, 184.
- Pereyra, S.; Pérez, G.J. y Schuster, F.L. (comps.) *La huella piquetera*, La Plata: Ediciones Al Margen
- Quintar, A. Callelo, T. Fritzsche, F. (2002). Movimientos piqueteros de trabajadores desocupados y asambleas vecinales autoconvocadas. Elementos para un análisis de las nuevas formas de la protesta social en Argentina. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. VI, nº 119 (103), 2002. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119103.htm>

- Santos, M. (2005). *O retorno do território*, en *Reforma agraria y lucha por la tierra en América Latina, territorios y movimientos sociales*, OSAL, Observatorio Social de América Latina, 16.
- Sassen, S. (2007) *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Katz.
- Schillagi, C. (2009) "El vínculo entre asambleas barriales y organizaciones de desocupados. Relatos e imágenes en la prensa escrita durante el año 2002" en Pereyra, S.; Pérez, G.J. y Schuster, F.L. (comps.) (2009) *La huella piquetera*, La Plata: Ediciones Al Margen.
- Sola Álvarez, M. (2011) Las Valoraciones Sobre los Territorios en Resistencia: Explorando una Tipología, Revista Arena Año 2 N°1 Biopolíticas, Doctorado en Ciencias Humanas, UNCa
- Svampa, M. (2002). Las dimensiones de las nuevas movilizaciones sociales: las asambleas barriales, *Revista El Ojo Mocho*, 17.
- Svampa, M. (2003) "Las dimensiones de las movilizaciones sociales en Argentina: un balance necesario", Revista Multitudes, año 2003
- Svampa M, y Corral, D. (2002) "El análisis de la dinámica asamblearia: Las Asambleas de Villa Crespo y Palermo, En "Movimientos sociales en la Argentina de hoy: piquetes & asambleas, tres estudios de casos", CEDES, Diciembre de 2002
- Svampa, M. (2008). *Movimientos sociales y nuevo escenario regional. Las inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina*. Svampa, M. *Cambio de época. Movimientos Sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI y Clacso
- Svampa, M., Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.
- Svampa, M., Bottaro L. y Sola Álvarez M. (2009). La problemática de la minería metalífera a cielo abierto: modelo de desarrollo, territorio y discursos dominantes. Svampa M. y Antonelli M. (comp.) *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos.
- Svampa, M., Sola Álvarez M. y Bottaro L. (2009). Los movimientos contra la minería a cielo abierto: escenarios y conflictos. Entre el "efecto Esquel" y el "efecto La Alumbreira". Svampa M. y Antonelli M. (comp.) *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos.
- Svampa, M. y Sola Álvarez, M. (2010). "Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo: los marcos de la discusión en la Argentina", Revista *Ecuador Debate*, 79.
- Svampa, M. (2011) Extractivismo neodesarrollista, Gobiernos y Movimientos Sociales en América Latina. Revista *Problèmes d'Amérique Latine*, número 81, Verano de 2011, pp.103-127.
- Tarrow, S, (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, ed. Alianza.

-
- Wagner, L.S. (2011). Problemas Ambientales y Conflicto Social en Argentina: Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del Siglo XXI, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/tesis/2011/lsw/
- Walter, M (2008). Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel (2002-2003), *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 8, 15-28, disponible en URL: http://www.redibec.org/IVO/rev8_02.pdf
- Weinstock, A. M. (2006). No todo lo que (brilla) vale oro. El caso del "No a la mina" de Esquel. *Argumentos*,

El mejor alumno en la picota

*Jorge Gaggero**

El texto que sigue fue escrito hace una década -terminado el 2 de abril de 2002- cuando la crisis del derrumbe del régimen de convertibilidad tocaba su “piso” económico y comenzaba una recuperación (durante marzo/abril) que las estadísticas mostrarían con alguna demora. Publicado entonces sólo en Alemania por la Revista “Entwicklung und Zusammenarbeit” (“R+Z”, “Desarrollo y cooperación”, abril de 2002) su difusión hoy en la Argentina tiene el interés de reflexionar a la distancia acerca de las críticas circunstancias de aquella época, muy reciente en términos históricos, sus raíces y los desarrollos desde entonces verificados por y para nuestra sociedad.

* Economista, e-mail : jgaggero@fibertel.com.ar

1. Frases

• *“La pobreza de este país es por no haber hecho el ajuste ... La Argentina tiene todo para ganar con la competencia y la apertura”* (Michel Camdessus, titular del FMI, julio de 1990).

• *“El mejor presidente de los últimos 50 años es Carlos Menem”* [M. Camdessus, octubre de 1998, cuando ya había comenzado la caída de la Argentina hacia la depresión económica]

• *“Argentina va por buen camino”* [Horst Kohler, flamante titular del FMI, abril de 2000, cuando era evidente que las recetas aplicadas no sacaban al país de la depresión]

• El Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Paul O'Neill, reconoció que su gobierno no tiene en claro cual debería ser el camino que tendría que seguir la Argentina para retomar el crecimiento económico. Y agregó, al respecto: *“Creo que durante los últimos 40/50 años en el Banco Mundial y en el FMI no se hizo lo correcto”* [enero de 2002, luego de la caída del régimen de convertibilidad].

• *“Antes de llenar el balde hay que tapar los agujeros”* (P. O'Neill, marzo de 2002, a propósito de una eventual asistencia financiera externa a la Argentina).

• La culpa por los problemas que tiene el país *“es responsabilidad de los propios argentinos”*, porque *“muchas veces buscamos la salida fácil y culpamos al resto del mundo por lo que nos sucedía”* [Ministro de Economía de la Argentina Jorge Remes Lenicov (de enero a abril de 2002), responsable del diseño y ejecución de las políticas “de salida” del régimen de convertibilidad que permitieron el comienzo de la recuperación económica en marzo-abril de 2002].

2.- Paradojas

La historia reciente y el actual episodio de la crisis de mi país sugiere múltiples paradojas. Elijo cinco para iniciar una breve reflexión acerca de la muy compleja trama implicada.

La primera es la que surge del contraste entre la imagen de violencia extrema y descontrolada que han transmitido al mundo los medios masivos de comunicación y la sustancial “autocontención” que muestran las mayorías argentinas ante al derrumbe (y sus efectos sociales extremadamente asimétricos, por cierto). Esta moderación tiene su explicación en la historia nacional -la generalizada conciencia popular acerca de las ventajas que la derecha ha obtenido, casi siempre, en las confrontaciones violentas- y también, sin duda, límites sociales y políticos (de no lograrse un pronto alivio en la situación económica)

Esta paradoja ha sido advertida por muy pocos observadores externos. “En varias visitas que realicé a la Argentina -destacó Joseph Stiglitz, premio Nobel de economía- me sorprendí del largo tiempo que llevaban sufriendo sus habitantes; a mí no me resulta tan sorprendente que los alborotos callejeros hayan sustituido al Presidente como que esos disturbios hayan tardado tanto en producirse”.

La segunda paradoja resulta del contraste entre las consignas maximalistas de condena en bloque a la “clase política” (“que se vayan todos”, ha sido la dominante en las movilizaciones) y el mayoritario respaldo de los argentinos al sistema democrático. En una reciente encuesta realizada en Buenos Aires y sus alrededores (en febrero último) el 85 % de los consultados lo consideró preferible a cualquier otra forma de gobierno. El 74 %, sin embargo, se mostró insatisfecho con su modo de funcionamiento.

Parece evidente, entonces, la presión existente a favor del surgimiento de nuevos agrupamientos y liderazgos políticos y sociales. La resultante de este proceso de cuestionamiento de las representaciones resulta, por el momento, una de las incógnitas clave del futuro argentino.

La tercera paradoja se vincula con una circunstancia económica crucial pero poco abordada (dentro y fuera del país). Durante más de un cuarto de siglo (1976-2002) los gobiernos argentinos se han empeñado en aumentar el endeudamiento público externo mientras los activos de los argentinos mantenidos en el exterior alcanzaban un nivel que ha oscilado durante el período entre no menos del 80 % y hasta el 120 % de la deuda pública nacional acumulada (esta relación sería hoy de entre 85 % y 120 % de acuerdo con fuentes oficiales y externas, respectivamente). Se estima que cerca del 90 % de estos activos se sustraen al control fiscal. Vale decir, resultan producto de la evasión tributaria, la fuga de capitales u otras actividades ilícitas (la fuga de capitales, en sí misma, no lo ha sido hasta el establecimiento reciente del control de capitales, luego del estallido de la crisis)

¿Se referirá a esta circunstancia el Secretario del Tesoro O'Neill, cuando menciona la necesidad de “tapar los agujeros” en la Argentina antes de “llenar el balde”?

La cuarta remite al discurso de los organismos multilaterales y los países rectores (EUA y la UE) que, sin solución de continuidad, ha pasado del lema del “mejor alumno” que dominó toda la década pasada al presente sonsonete del “sufrimiento necesario” ó el “inevitable dolor” (a través del cual los argentinos seríamos redimidos). Caído el mito de “la Argentina rumbo al primer mundo”, la *performance* de los '90 parece redefinida ahora como una larga fiesta local cuya demorada cuenta las mayorías argentinas se negasen a pagar.

Esta flagrante inconsistencia intertemporal del discurso tiene a mi juicio múltiples raíces. Entre ellas: i) la elusión de la propia responsabilidad por parte de los actores centrales (los del “primer mundo”); ii) la crisis universal de las ideas económicas; iii) la hegemonía de los intereses financieros en el proceso de globalización (fueron los más beneficiados por las altísimas tasas de interés con seguro de cambio gratuito que ofreció la Argentina durante casi 11 años); iv) el particular esfuerzo para disimular la absoluta desnudez (conceptual y operativa) del “tríptico” multilateral (FMI/BM/BID); v) las tendencias resultantes del “unilateralismo” y el discurso único (el del “antiterrorismo”) del gobierno republicano de Estados Unidos, que han implicado graves retrocesos en el necesario proceso de reconocimiento (y siguiente reparación) de las asimetrías y daños que la globalización supone para los más débiles; y vi) la voluntad de castigar a la Argentina en tanto “responsable” del *default* mas importante de las últimas décadas (para que no cunda el mal ejemplo).

Puede sumarse, por último, una quinta paradoja. La que resulta del contraste entre la historia previa de la nación argentina (y su personalidad), y las serias amenazas que enfrenta la continuidad de su Estado-nación.

La nación argentina supo construir un país relevante (diversificado y pujante, con una población instruída y laboriosa, bastante equitativo) y una personalidad universalmente reconocida (principalmente a través de su cultura, su música, literatura, cine y deportes, sus actividades más destacadas- y también sus héroes/antihéroes: el general San Martín, Perón/Evita, el Che Guevara), en menos de dos siglos y sobre un territorio que era, en gran medida, un desierto. La Argentina llegó a ser percibida como la contracara del “crisol de razas” norteamericano. Este último expansivo, cultor del individualismo y el “destino manifiesto”. El “crisol del sur” fue -en contraste- muy autocentrado en un principio, aunque terminó quizá resultando más sustancialmente abierto al mundo como consecuencia de sus tempranas fantasías liberadoras, de cooperación y solidaridad (“universalistas”, finalmente)

El Estado/nación argentino enfrenta hoy, sin embargo, los riesgos de su desaparición; podría constituir el primer caso -en un eventual deterioro del presente curso de los acontecimientos- entre los que parece preanunciar el rumbo globalizador.

Las amenazas no sólo proceden del campo económico y social: extrema desnacionalización; pobreza inexplicable en un país cuya producción de alimentos podría alimentar una población diez veces superior a la actual; sangría creciente de sus recursos humanos más calificados; peso insostenible de una deuda externa que tiene como contracara -como ya vimos- la fuga de capitales de los argentinos privilegiados, que ven a su tierra como un “país-dormitorio” (y que, en palabras pronunciadas hace 14 años por el ex canciller Guido Di Tella, “no son más solidarios con el conjunto de la sociedad argentina”)

También se expresan en la esfera político-institucional: a las severas consecuencias de la crisis política, se suma un previo y largo proceso de deterioro de la división de poderes (Ejecutivo/Legislativo/Judicial) y en consecuencia del entramado legal, del sistema de representaciones y de la propia administración. También se ha resentido la articulación federal, al ponerse en cuestión las autonomías provinciales y municipales (y la propia viabilidad de las administraciones subnacionales)

Extremos condicionamientos adicionales resultan de las decisiones (u omisiones) del Tesoro de EUA y los gobiernos de la Unión Europea. También proceden, en muchos casos, de la oscura e irresponsable -en el sentido que tan bien ha expuesto Joseph Stiglitz- “intermediación” técnica del FMI- y de la sustancial carencia de ideas estratégicas consistentes que todos estos actores parecen mostrar. Estas circunstancias del “entorno global” plantean serias amenazas adicionales a la sobrevivencia del Estado-nación argentino.

La versión extrema de estas amenazas -por el momento- resulta de lo que ha propuesto el economista Rudiger Dornbusch: una intervención extranjera directa en el gobierno de la Argentina con el fin de asegurar el control foráneo de cinco posiciones decisorias clave (entre ellas, la banca central, la recaudación

tributaria, la administración del gasto y las relaciones con las provincias), a través de tecnócratas elegidos allende sus fronteras.

En rigor ya se ha avanzado mucho en esta dirección. En el período 1996/2000, durante dos administraciones nacionales, estuvo al frente de la gestión tributaria un funcionario del FMI que no logró éxitos en su cometido de elevar la recaudación a contracorriente de la caída de la actividad económica. Hace pocas semanas fue designado al frente del “autónomo” Banco Central argentino un alto ex funcionario del Fondo que se ocupó de la crisis asiática junto con el actual “veedor” visitante en el país (el responsable de la flamante división de “Operaciones Especiales”, que se ocupa de la crisis local bajo la directa dependencia de la titular del FMI, Anne Krueger). En cuanto a las relaciones con las provincias, los funcionarios del FMI ya han comenzado a tratar directamente con ellas, salteando la intervención del gobierno nacional, e imponen a este último -desde hace mucho tiempo- condicionamientos incompatibles con el ordenamiento constitucional federal (así como el FMI fuerza también decisiones que vulneran la división de poderes y acentúan el deterioro institucional).

3.- Raíces históricas de la crisis

Hasta 1974, cuando finalizaban los “30 años gloriosos”, la Argentina buscaba su propio camino en medio del temporal político que sacudía a América Latina y al propio país. En el plano económico, esto suponía intentar superar el viejo modelo de sustitución de importaciones, sin perder sus logros (en términos de crecimiento, densidad económico-social y equidad distributiva) pero estimulando a un tiempo la apertura exportadora. Se habían logrado avances significativos en esta dirección; en la década previa, el ritmo de crecimiento anual había sido de casi 5 % y el estrangulamiento de divisas tendía a aliviarse.

La ruptura institucional de 1975/76 implicó un obligado desvío del rumbo; el comienzo -en opinión de muchos- del extravío. Desde entonces se ha abierto un “ciclo largo de crecimiento lento” de la economía (1975/2002), del orden de 1,4 % anual (y casi nulo en términos per cápita), jalonado por sucesivas crisis que han supuesto “pisos” cada vez más bajos de potencial productivo, cohesión social, equidad, creatividad y orgullo nacional (las principales ocurrieron durante 1982-83, 1989-91 y desde 1998 hasta la fecha)

Hasta 1974 la Argentina era un país con una aceptable tasa de crecimiento de su PBI, una destacable distribución del ingreso, baja deuda externa (alrededor de US\$ 7.000 millones, acumulados en el cuarto de siglo previo; en 1952 el país había cancelado toda su deuda), un diversificado e integrado sistema productivo, y una adecuada provisión de bienes y servicios públicos.

La fractura institucional de 1976 implicó la anticipación (como en el caso de Chile en 1973) de la política de apertura irrestricta y ajuste estructural que seis años después se generalizaría en América latina. Esta “anticipación” tuvo un sesgo particularmente destructivo; con impactos -en la conciencia colectiva, la trama económico—social, y las instituciones estatales- que se han proyectado hasta el presente. A modo de ejemplo, las hiperinflaciones de 1989— 90 reconocen su raíz en el endeudamiento externo y la estatización masiva de pasivos

privados que “heredó” la democracia (la estatización de pasivos empresarios es una práctica que la actual administración parece haber retomado). En este sentido, tanto el régimen de convertibilidad (1991-2001), un recurso de última instancia para salir de la hiperinflación, como buena parte del *stock* actual de deuda externa pública -alrededor de un 70 %, según estimaciones que ajustan de acuerdo a la tasa de interés el monto de deuda transferido por la dictadura: unos US\$ 48.000 millones- han constituido, en rigor, un lejano y pesado legado.

La primera administración democrática (1984-89) asumió en el torbellino de la “crisis de la deuda” (1982 en adelante), reconstruyó parcialmente las instituciones políticas bajo sucesivos desafíos militares (que fueron dominados recién en 1990) y completó su ciclo, hasta el final de la “década perdida” de América Latina, sin lograr estabilizar la economía (con una hiperinflación)

El gobierno que la sucedió (1989-1999) sí logró la estabilización monetaria después de un tercer episodio de “cuasihiperinflación” (verano de 1991), a través de la instauración del régimen de “caja de conversión” (a una paridad fija de “1 peso igual a 1 dólar”) que fue sostenido “a capa y espada” por el *establishment* económico-financiero (local y global) y legitimado por las principales fuerzas políticas nacionales durante más de una década.

Las reformas económicas de los 90 involucraron, además de la adopción del régimen de convertibilidad, la privatización masiva de empresas de propiedad estatal, la concesión de casi todos los servicios públicos, una más profunda apertura financiera y comercial (que completó el ciclo iniciado en 1976), igualdad de trato (e incluso concesión de preferencias) al capital extranjero y una amplia desregulación de los mercados internos.

En los primeros años, al calor de los negocios abiertos al sector privado y con el retorno de los capitales financieros internacionales -a muy bajas tasas- a los “mercados emergentes”, se logró una drástica caída de la inflación y la rápida expansión del PBI. Esta *performance* pareció indicar que la combinación de políticas y reformas adoptada -el desideratum del Washington Consensus- era la necesaria.

Sin embargo, las tempranas advertencias acerca de la inconsistencia del camino elegido -con la crisis del “Tequila”, en 1994-95- no fueron atendidas. Por un lado, la creciente fragilidad externa tornaba muy vulnerable la economía a los altibajos en el movimiento de los capitales (con el consiguiente aumento del endeudamiento por el alza de las tasas de interés y de la prima de “riesgo país”, después de un Plan Brady que no brindó los alivios prometidos). Por el otro, los indicadores del mercado de trabajo comenzaron a mostrar deterioro y terminaron por revelar un nivel de “desocupación estructural” que osciló entre el 12 % y el 17 %. En tercer lugar, el aumento en la proporción de hogares e individuos indigentes constituyó un temprano indicador del empeoramiento en la distribución del ingreso.

Durante la segunda mitad de la década pasada la *performance* económica se deterioró sustancialmente y de un modo mucho más visible. Esto acarreó una notable desmejora en los indicadores de utilización de mano de obra y de la dis-

tribución. Esta segunda fase llevó, ante la ausencia de propuestas relevantes de rectificación del rumbo en los niveles de responsabilidad (internos y externos), a una profunda crisis (1998-2001). Los responsables de la inacción han preferido ver esta crisis final como de origen meramente “externo” consecuencia de la sucesión de “shocks exógenos” de fines de los ‘90: Asia/Rusia/Brasil/EUA- sin reconocer su génesis en la propia dinámica de un régimen de política económica contraindicado.

El derrumbe de fines de 2001 ha adquirido necesariamente, entonces, un patetismo sin igual. De modo casi simultáneo, se terminó arribando a la quiebra del Estado y el *default* de la deuda pública externa; una profunda depresión y la ruptura de la cadena de pagos de la economía; el colapso del sistema financiero, la huida de la moneda nacional (y su acelerada desaparición) y la pérdida de confianza en las instituciones bancarias (incluida, muy especialmente, la banca multinacional) ; la obligada devaluación; y un intento de “repesificar” la economía argentina en las peores circunstancias que puedan imaginarse.

En cuanto al futuro, permanece abierto a múltiples interrogantes de difícil respuesta. En estas breves líneas apenas se han podido esbozar algunos de ellos, varios de los cuales se vinculan con procesos globales hoy controlados por las fuerzas del Norte.

Expansión de la RPCh

¿Algo viejo en lo nuevo?

La vinculación entre China y América latina

*Pablo Alejandro Nacht**

Debido a la escasez de recursos que presenta su territorio, la diplomacia china ha encarado un proceso de vinculación externa para establecer la dirección de sus inversiones que puedan ser complementarias a las necesidades de materias primas, petróleo y alimentos. En este sentido se han dirigido las Empresas Estatales (EE) en las áreas estratégicas para la economía china, a través del desarrollo de infraestructura y procesamiento de materias primas en las naciones que no cuentan con los medios para explotarlas. Los recursos naturales que China necesita se pueden clasificar en tres categorías: minerales, energéticos y alimenticios. África (Norte y la costa occidental) se ha erigido como la región fundamental para hacerse de los dos primeros, con fuertes inversiones en varios países del continente y sin los requisitos y pautas que generalmente piden las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS). La RPCh. ha logrado desplazar a las inversiones occidentales en varias naciones, consiguiendo el apoyo de estos gobiernos africanos al tiempo que obtienen la desconfianza de los antaño inversores occidentales. Esta política de la Inversión Directa Extranjera (IDE) china sobre África ha sido acompañada con condonaciones de deuda y algunas ayudas en la construcción de edificios públicos que son visibles a la población nativa. De esta manera China va construyendo una imagen positiva en la región. Así el gigante asiático ha impulsado una serie de inversiones a través de sus EE para invertir en aquellos países o regiones que sean complementarios con sus intereses y requerimientos. De esta manera la IDE china ha comenzado a competir con la occidental, ya no sólo en el área de influencia natural de China, como es Asia, sino también en África y América latina.

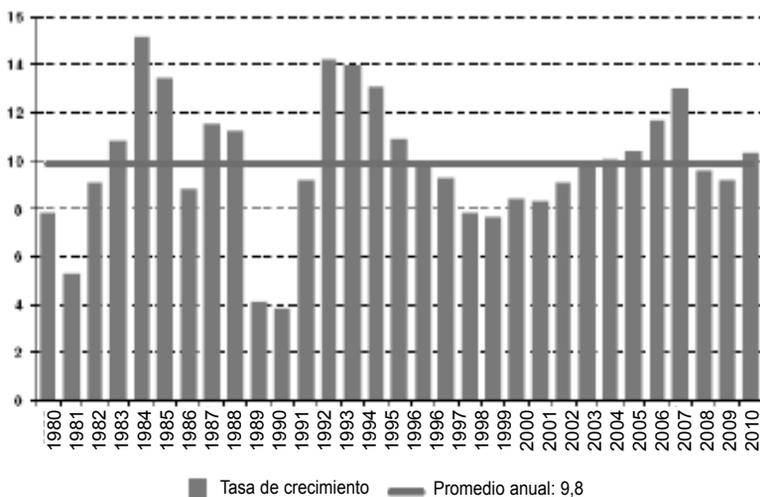
* Becario CONICET, investigador del IIHES-IDEHESI y Doctorando en FLACSO Argentina.

China en el contexto internacional

En los últimos lustros la República Popular China (RPC.) ha venido ocupando un espacio de relevancia en el orden mundial debido a los resultados de su progresiva reforma económica y su expansión como unidad política. Esto genera un reacomodamiento de poderes relativos de los actores mundiales y regionales. En las relaciones internacionales, este país hace uso de la negociación pacífica como consigna fundamental, valiéndose de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica -enunciados por primera vez en diciembre de 1953¹, que son: la igualdad y el beneficio mutuo, la no agresión, la no interferencia en asuntos internos, el mutuo respeto a la soberanía e integridad territorial y la coexistencia pacífica -, donde la negociación como relación de poder para resolver conflictos con otras potencias es un elemento importante en la armonía entre los actores internacionales y China.

El crecimiento de casi dos dígitos que viene sosteniendo China durante las últimas décadas, y su incremento en el volumen de comercio,

Gráfico N° 1. China: crecimiento anual del PIB, 1979-2010 (En porcentajes)



Fuente: CEPAL 2011 de la Oficina Nacional de Estadísticas de China.

¹ Si bien esta es la postura oficial del Gobierno chino, forma parte de la retórica discursiva, ya que se ha apartado de estos principios en las incursiones en el sudeste asiático, por ejemplo con el desplazamiento a Camboya de efectivos militares en 1993, o con el envío a Timor Oriental de un cuerpo de policías.

continúan demostrando la capacidad de expansión de este gigante asiático. En el año 2007 China ya era el tercer mayor importador en el nivel mundial y en febrero de 2006 había superado al Japón (850 mil millones²) como principal acreedor de Estados Unidos con 853 mil millones de dólares.

En el período 1980-2008 la potencia asiática creció a una tasa media anual del 9,9%. De esta manera China se convirtió en el segundo PBI en importancia después del estadounidense (medido por paridad de poder adquisitivo), y el tercero después de los Estados Unidos y el Japón, medido en dólares corrientes (Rosales, 2009). Aunque en 2010, en términos nominales el PBI chino y japonés estaban prácticamente equiparados (2.532 billones de dólares contra los 2.578 de este último).

En el marco de esta gran expansión económica, la población china ha adquirido mayor poder de compra, cuadruplicándose en los últimos 15 años³ y, pese a las grandes desigualdades existentes dentro de la población, la dirigencia política china tiene que dar respuesta a las demandas internas, a los cambios en los patrones de consumo y los requerimientos de modernización de la estructura productiva⁴. Sin embargo, esta necesidad se encuentra con el obstáculo de que China cuenta sólo con el 1% de las reservas de petróleo crudo en el planeta -al tiempo que se convirtió en el segundo consumidor⁵ del mismo, luego de Estados Unidos⁶-, sólo el 7% de su superficie es apto para el cultivo y solamente el 3% es zona forestal. La República Popular China encara serias dificultades y desafíos debido a los altos niveles de contaminación de sus suelos -unos de los más contaminados del mundo⁷- por el uso intensivo de fertilizantes y pesticidas.

Debido a la escasez de recursos que presenta su territorio, la diplo-

² Todas las cifras expresadas están en dólares estadounidenses.

³ En Bolinaga, 2004:8.

⁴ Según lo expresado por Roett y Paz (2009:19) "Se estima que para 2014 China será el segundo mercado de consumo mundial, después de Estados Unidos (China era el séptimo en 2004) con un total de gastos por hogar de aproximadamente \$ 3.700 billones".

⁵ En León-Manríquez, 2006:30.

⁶ "... la proyección es que China constituya el 28 % del aumento general en el consumo mundial de combustibles líquidos entre 2004 y 2030 y que consuma el 14% del petróleo mundial en 2030, casi duplicando su cuota de mercado con respecto de 2004(...) lo cual la obligará a importar más del 70% de sus necesidades de petróleo en 2030, comparado con casi el 50% en 2006 ..." (Palacios, 2009:212)

⁷ "La mayor parte de los fertilizantes utilizados en China son productos químicos altamente tóxicos, que dejan residuos de metales pesados. China utiliza casi 400 kilogramos de fertilizantes por hectárea de tierra, excediendo lejos el umbral de 225 kilogramos por hectárea fijada por los países industrializados" (SAGPyA, 2007).

macia china ha encarado un proceso de vinculación externa para establecer la dirección de sus inversiones que puedan ser complementarias a las necesidades de materias primas, petróleo y alimentos (León-Manríquez, 2006:30). En este sentido se han dirigido las Empresas Estatales (EE) en las áreas estratégicas para la economía china, a través del desarrollo de infraestructura y procesamiento de materias primas en las naciones que no cuentan con los medios para explotarlas (CEI, 2011b:1).

Los recursos naturales que China necesita se pueden clasificar en tres categorías: minerales, energéticos y alimenticios. África (Norte y la costa occidental)⁸ se ha erigido como la región fundamental para hacerse de los dos primeros, con fuertes inversiones en varios países del continente⁹ y sin los requisitos y pautas¹⁰ que generalmente piden las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS). La RPCh. ha logrado desplazar a las inversiones occidentales en varias naciones, consiguiendo el apoyo de estos gobiernos africanos al tiempo que obtienen la desconfianza de los antaño inversores occidentales. Esta política de la Inversión Directa Extranjera (IDE) china sobre África ha sido acompañada con condonaciones de deuda y algunas ayudas en la construcción de edificios públicos que son visibles a la población nativa. De

⁸ “En el caso de China, sus mayores inversiones -asociadas con dicha actividad- se localizan en Angola, Kenya, Mozambique, Sudán, Libia y otros países que abastecen de combustible a China prioritariamente. De esta forma, 14% del total de las inversiones totales en el exterior durante 2010 se dirigieron al África, habiéndose multiplicado desde el año 2003 más de quince veces y por encima de 30 veces respecto de 1995. En este caso, la inversión se concentra en torno de la construcción de obras de infraestructura asociadas con la explotación y aprovisionamiento de combustibles no renovables, en asociación con empresas chinas tanto en el campo de la construcción como del sector petrolero, que constituye el 60% de las exportaciones de los países africanos.” (CEI, 2011b:4)

⁹ Para una aproximación sobre el tipo de vinculación de China con el continente africano desde diversos puntos de vista ver Edinger, Hannah; Herman, Hayley y Jansson, Johanna (editores) (2008) “New impulses from the south: China’s engagement of Africa”, Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch. Y también Yates, Douglas (2007) “Chinese oil interest in Africa” En *China in Africa: Mercantilist Predator, or Partner in Development?* Editor Garth le Pere, Institute for Global Dialogue, 2007. (págs. 219 – 237); Alden, Chris (2009) “Las nuevas relaciones de China con África”. En Paz, Guadalupe y Roett, Riordan (Comp.), *La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América latina y Estados Unidos*, Ed. del Zorzal, Buenos Aires. (págs 263 a 290)

¹⁰ Por ejemplo los trabajos de impacto ambiental de consultoras asociadas a las IFIS, Gobiernos reconocidos por la “comunidad internacional” como respetuosos de los derechos de su población, aplicación de las “buenas prácticas” de los fondos prestados, etc.

esta manera China va construyendo una imagen positiva en la región¹¹.

Así el gigante asiático ha impulsado una serie de inversiones a través de sus EE¹² para invertir en aquellos países o regiones¹³ que sean complementarios con sus intereses y requerimientos¹⁴. En relación con esto Perlez (2006:1) remarca algunos aspectos de la inversión china *vis à vis* la inversión de occidente "... China está otorgando grandes préstamos para grandes proyectos a países que solían ser coto exclusivo del Banco Mundial, el Asian Development Bank, Estados Unidos y el Japón. (...) Para países pobres como Camboya, Laos y Myanmar, y países de mejor posición económica como Filipinas, los préstamos chinos a menudo son más atractivos que los complicados préstamos occidentales. El dinero chino generalmente llega sin condiciones para estándares ambientales o reasentamiento de comunidades que puedan obstaculizar proyectos importantes. La ayuda no conlleva penalidades por corrupción, cada vez más utilizadas por el presidente del Banco Mundial, Paul D. Wolfowitz. Y las ofertas chinas rara vez incluyen el peso extra de consultores caros, suministro común en los proyectos del Banco Mundial".

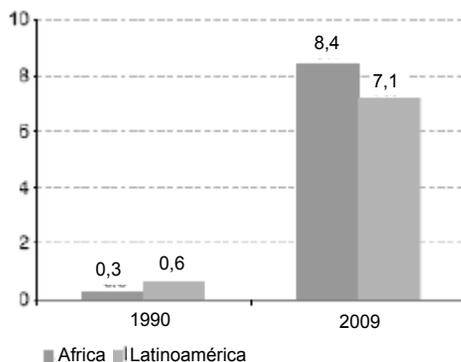
¹¹ Alden (2009:281) recalca que "Para los líderes y regimenes que tienen que afrontar la inestabilidad interna nacional, la tensión de la reestructuración y la liberalización económicas, o el empuje de la transformación democrática, China es un rayo de esperanza... (...) Contra esas circunstancias de fondo en donde se destaca la respuesta extraordinariamente positiva hacia China, surgen preocupaciones crecientes entre los líderes empresariales africanos, sindicatos y actores de la sociedad civil sobre el impacto que está teniendo China en el continente". Por su parte, García-Herrero y Nigrinis (2010:2) destacan que "en Africa, China firmó muchos acuerdos de cooperación centrados sobre el desarrollo de infraestructura (caminos, ferrocarriles, aeropuertos, hospitales, etc.) con créditos blandos otorgados por grandes bancos chinos, con la condición de que se contraten proveedores y compañías constructoras chinos. Recientemente China siguió la misma estrategia en algunos países latinoamericanos, especialmente Venezuela, Bolivia, y más recientemente Argentina. En este sentido China enfrenta críticas por un enfoque de alguna manera demasiado pragmático de la inversión directa, en la medida en que podría no apoyar el fortalecimiento de las instituciones nacionales, especialmente en un marco institucional más débil".

¹² En 1979 el máximo órgano ejecutivo del país, el Consejo de Estado aprobó la autorización para las actividades en el exterior de las compañías chinas, dentro del marco de acción de la apertura económica china (Díaz Vázquez, 2009:3).

¹³ Para un trabajo que aborde la vinculación política y económica de China en Asia-Pacífico ver Moneta, Carlos (2006) "Los escenarios de China en Asia-Pacífico. Reflexiones para el MERCOSUR". En *Nueva Sociedad* 203 | Mayo/Junio, Buenos Aires (págs. 148 – 159).

¹⁴ García-Herrero y Nigrinis (2010:2) advierten que "la estructura del comercio entre China y las dos regiones es similar -tanto Latinoamérica como Africa exportan principalmente *commodities*, e importan productos manufacturados de China. (...) La inversión directa extranjera (IDE) está convirtiéndose en un vínculo importante, aunque en

Gráfico N° 2. Exportaciones de África y Latinoamérica a China (como % de sus exportaciones totales) 1990 y 2009



Fuente: COMTRADE y García-Herrero y Nigrinis

De esta manera la IDE china ha comenzado a competir con la occidental, ya no sólo en el área de influencia natural de China, como es Asia¹⁵, sino también en África y América latina.

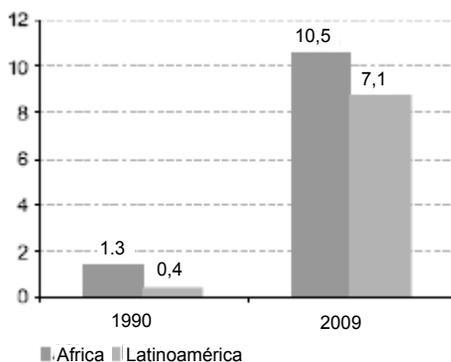
En los **gráficos N° 2** y **N° 3** se refleja la relevancia de este socio asiático para África y América latina y el Caribe (ALC), en las cuales las exportaciones saltan de 1990, año en que no representaban ni el 1%, a ser más del 7% en menos de una década.

Estos números son superados si se observa el gráfico de los productos que China ha logrado colocar en estos nuevos mercados, aspecto que ratifica la relevancia que le otorga este país a sostener su abultado superávit

una sola dirección -de China hacia África y Latinoamérica. Los datos a veces subestiman el flujo de la IDE, dado el uso de los principales centros *offshore* para la entrada de la inversión por parte de China. La mayor parte de los proyectos de inversión chinos en ambas regiones están relacionados con la construcción de infraestructura necesaria para la explotación de recursos naturales, como ferrocarriles y puertos”.

¹⁵ Para un trabajo sobre la estrategia de China en la región asiática ver Kurlantzick, Joshua (2009) La influencia creciente de China en el sudeste asiático. En Paz, Guadalupe y Roett, Riordan (Comp.), La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América latina y Estados Unidos, Ed. del Zorzal, Buenos Aires. (págs. 239 a 262).

Gráfico N° 3. Exportaciones de China a África y Latinoamérica (como % de sus exportaciones totales) 1990 y 2009



Fuente: COMTRADE y García-Herrero y Nigrinis

América latina y el Caribe y su relación con China

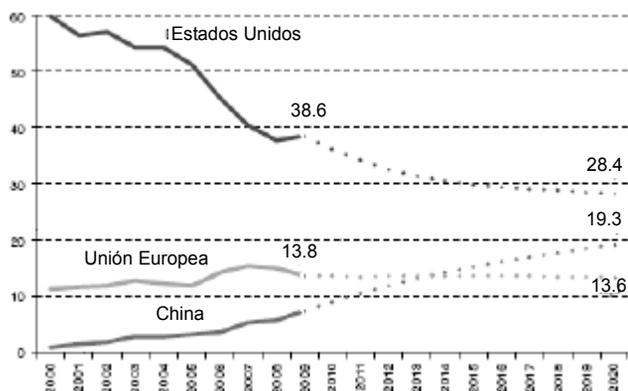
Un aspecto fundamental para interpretar la estrategia de la RPCh. en América latina y el Caribe (ALC) es la diversificación del riesgo para hacerse de materias primas que aseguren un acceso a las fuentes de recursos naturales, con el previo establecimiento de lo que la dirigencia política china denomina “políticas estratégicas”, bajo la lógica de *resource seeking strategies*, en *commodities* como el petróleo, mineral de hierro, industria pesquera, sector forestal, minerales estratégicos, etc. (Cesarín, 2004:21 y 22). En esta maniobra de búsqueda de recursos naturales estratégicos se conjugaron las posibles inversiones en áreas extractivas de estos materiales o en infraestructura para su transporte. El lugar que juegan las comunidades chinas en territorio latino es superlativo, conformando verdaderas “comunidades de negocios” que hacen de nexo entre China y el país a invertir¹⁶.

Aún así, es cierto que ALC ofrece - junto con las materias primas y *commodities* buscadas por esta gran aspiradora - una región de importante estabilidad política, pacífica y sin mayores hipótesis de conflicto. Aspecto no menos importante si se tiene en cuenta otras latitudes como las de medio oriente y el continente africano.

¹⁶ Para este tema consultar Cesarín, Sergio (2010) Economía de redes y redes económicas. En “Mare Nostrum. América Latina y las economías del Pacífico”. Revista *Nueva Sociedad* 228, Julio/Agosto, Buenos Aires (págs. 100 – 115).

Gráfico N° 4. ALC (16 países¹⁷): participación de los principales destinos en el total de las exportaciones , 2000-2020 a/ (En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, 2011, sobre la base de



Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), y de fuentes nacionales.

a/ Estimaciones y proyecciones basadas en las tasas de crecimiento del PIB de 2000 a 2009 de América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, China, los Estados Unidos, la Unión Europea y el resto del mundo. Se prevé que la tasa de crecimiento del comercio sea convergente con la tasa de crecimiento de largo plazo de las economías.

La diplomacia china se ha concentrado principalmente en países como el Brasil, la Argentina, el Perú (este último con el que se encuentra negociando un Tratado de Libre Comercio o "TLC"), Chile (con el que ya firmó un TLC en agosto de 2006, transformándose en el primer país de AL en firmar un TLC con China) y Venezuela¹⁸.

Las estimaciones que ha realizado la CEPAL (2011:13) es que China irá desplazando a los clásicos socios comerciales -Estados Unidos y la Unión Europea (UE)- de las exportaciones de la región latina. Según el cálculo de este organismo "Si se mantiene el actual ritmo de crecien-

¹⁷ Los 16 países son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

¹⁸ Para ver un muy buen trabajo de la estrategia de China desarrollada en América Latina en cuanto a inversiones y el aspecto comercial, consultar Laufer, Rubén (2010) Presente y perspectivas de la "asociación estratégica" China- América latina. Persistencia de una matriz histórica de relaciones internacionales. En XXII Jornadas de Historia Económica. Asociación Argentina de Historia Económica. Universidad Nacional de Río Cuarto, del 21 al 24 de septiembre de 2010, Río Cuarto.

to de la demanda de nuestros productos en los Estados Unidos, la Unión Europea y el resto del mundo y la demanda de China crece solo a la mitad del ritmo registrado en esta década, este país superaría a la Unión Europea en 2014 y pasaría a ser el segundo mayor mercado para las exportaciones de la región. (2011:13)” (**gráfico N° 4**)

Esta misma proyección se aplicaría a las importaciones que realiza ALC desde China. En 2015 el gigante asiático estaría reemplazando el lugar de la UE como proveedor de manufacturas de origen industrial

Mientras que ALC sufre una disminución de sus ventas que tienen como destino a EUA y la UE -que claramente marcan una tendencia mundial- en el período 2008/2009, el contrapunto lo exhibe la RPCh. que continuó aumentando sus compras provenientes de esta región.

En el **cuadro N° 1** se observa que también las importaciones chinas han tenido un muy importante crecimiento, en el período 2006-2010 con un aumento del 22,7%, más que duplicando la tasa de la UE (9,2%) y casi cuadruplicando la de EUA (5,9%). En el año 2010 las exportaciones de ALC a China crecieron un 51%, casi duplicando el crecimiento de estas con el mundo. En las importaciones provenientes desde China aumentaron un 48%, superando por más 20 puntos a las de la UE o EUA y 15 puntos a las totales. Esta dinámica comercial ha desplazado al Japón como principal socio comercial del Asia y el Pacífico.

Es remarcable el rol que ha adquirido el gigante asiático como socio comercial en un período de tiempo relativamente breve, cambiando de

Cuadro N° 1. América latina y el Caribe: evolución del comercio, por socios, 2006-2010 (En miles de millones de dólares y tasas de crecimiento)

		2006	2007	2008	2009	2010	Tasa de crecimiento anualizada 2006-2010
Exportaciones	Mundo	671,1	758,2	879,0	679,2	863,2	6,5
	Estados Unidos	335,4	350,2	380,7	281,8	354,1	1,4
	Unión Europea	95,2	113,4	133,2	94,7	112,7	4,3
	Asia y el Pacífico	65,4	87,0	106,9	103,0	143,4	21,7
	China	22,6	35,5	43,2	48,2	71,8	33,5
	Otras economías de Asia	42,8	51,5	63,5	54,8	71,6	18,7
	América latina y el Caribe	115,4	138,1	172,2	128,2	162,9	9,0
	Resto del mundo	59,7	69,5	86,0	71,5	90,2	10,9
Importaciones	Mundo	583,6	698,2	853,0	638,7	832,1	9,3
	Estados Unidos	203,9	228,3	265,9	201,3	256,5	5,9
	Unión Europea	83,5	102,2	125,6	96,2	118,8	9,2
	Asia y el Pacífico	128,6	161,2	199,0	157,6	223,9	14,9
	China	49,1	67,4	89,2	75,5	111,1	22,7
	Otras economías de Asia	79,5	93,8	109,8	82,2	112,8	9,1
	América latina y el Caribe	119,9	143,3	180,9	132,5	164,1	8,2
	Resto del mundo	47,8	63,3	81,6	51,1	68,8	9,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011

Cuadro N° 2. América latina: lugar que ocupa China en el comercio según valor, 2000 y 2009 (ránking)

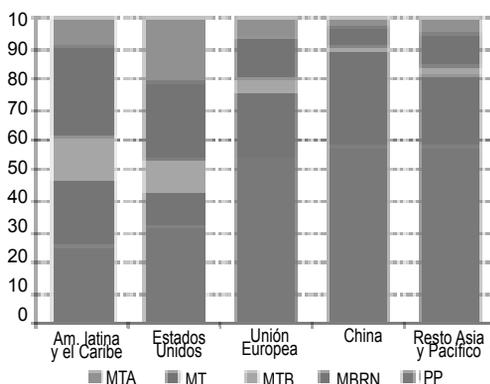
	Exportaciones		Importaciones	
	2000	2009	2000	2009
Argentina	6	4	4	3
Bolivia (Estado plurinacional de)	18	11	7	4
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colombia	36	6	9	2
Costa Rica	30	2	15	3
Ecuador	18	16	10	3
El Salvador	49	36	23	4
Guatemala	43	25	19	3
Honduras	54	11	21	6
México	19	7	7	2
Nicaragua	35	27	20	4
Panamá	31	36	25	2
Paraguay	15	15	3	1
Perú	4	2	9	2
Uruguay	4	4	7	3
Venezuela (República Bolivariana de)	35	2	18	3

Fuente: Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE). Nota: Los países de la Unión Europea se consideraron desagregados. Los datos de exportaciones de Venezuela (República Bolivariana de) para 2009 corresponden a Fondo Monetario Internacional, Department of Trade Statistics (DOTS).

esta manera la morfología de las relaciones económicas internacionales de ALC, haciendo imprescindible que la región repiense su inserción internacional¹⁹ con un socio que emerge con gran dinamismo. En 14 de los 17 países seleccionados, China aumentó su participación como comprador y fue uno de los cinco principales destinos de la Argentina, Chile, el Brasil, Costa Rica, Perú, Venezuela y el Uruguay. Como fuen-

¹⁹ Stallings (2009:311) subraya que “El temor en Sudamérica es que la subregión se esté viendo arrastrada hacia el viejo modelo de desarrollo del siglo XIX, cuando exportaba materias primas e importaba bienes industriales. Este perfil de exportaciones ha demostrado tener varias desventajas a lo largo de las décadas. Los precios de las materias primas han sido volátiles por lo general y algunos analistas afirman que es probable que caigan a largo plazo en relación con los precios de los bienes industriales. En términos de la mano de obra, la producción de algunas materias primas requiere mano de obra no especializada, que es algo de lo que ha intentado alejarse América Latina. En aquellos casos en los que se utilizan procesos de alta tecnología, se emplea muy poca mano de obra”

Gráfico N° 5. ALC: estructura de las exportaciones, según intensidad tecnológica hacia los principales destinos, 2009(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Nota: Los datos de Antigua y Barbuda, Cuba, y Haití no se encuentran disponibles. Las categorías corresponden a PP: Productos primarios, MBRN: Manufacturas basadas sobre recursos naturales, MTB: Manufacturas de tecnología baja, MTM: Manufacturas de tecnología media, MTA: Manufacturas de tecnología alta. Resto de Asia y el Pacífico comprende a los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, Australia, el Japón, Nueva Zelandia y la República de Corea. Los datos de Belice, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Surinam y Venezuela (República Bolivariana de) corresponden a 2008.

te de importaciones para la región, la RPCh. trepó de ubicación para estar dentro de los 5 principales orígenes para 16 de los 17 países con información disponible (a excepción Honduras, que la coloca en sexto lugar).

El **gráfico N° 5**, exportaciones según intensidad tecnológica y destino, corrobora el patrón de vinculación comercial antes descrito, según el cual más del 90% de lo que compra la RPCh. de América latina y el Caribe, corresponde a productos primarios y manufacturas basadas sobre recursos naturales²⁰. La CEPAL (2011:22) destaca que "... la cre-

²⁰ Devlin (2009:141) recalca que "... es China, más que cualquier otro país del este de Asia, la que está en la mente de los latinoamericanos a comienzos del siglo XXI". Pero también advierte que "China se está convirtiendo en una importante fuerza económica en América Latina y su crecimiento está teniendo un efecto considerable en el volumen y los precios de un gran número de materias primas. En muchos aspectos, son buenas noticias para la región, sobre todo para los exportadores sudamericanos de materias primas. Algunos analistas advierten, sin embargo, que esta dinámica podría tener repercusiones negativas para América latina a largo plazo" (2009:14).

ciente demanda china ha sido un factor determinante en el retorno del protagonismo de las materias primas en la estructura exportadora regional. Esto es lo que nos permite hablar de una tendencia a la “reprimarización” del sector exportador de la región en los últimos años.”

Inversiones chinas

Esta política de China sobre ALC se ha desplegado a partir de los noventa cuando se han acrecentado las compras de los *commodities* de esta región al tiempo que comenzaron a estudiarse proyectos de inversión relacionados con la extracción de las materias primas y su traslado -infraestructura- (León-Manríquez, 2006:35), varios de los cuales se fueron materializando con el inicio del nuevo siglo, y bajo nuevos organismos creados a tal fin. Según lo presenta el Centro Internacional de Economía (2011b:2) “En marzo de 2007 a través de la creación de la agencia “China Investment Corporation”, dirigida a invertir en el extranjero un porcentaje de sus relevantes reservas internacionales -estimadas en US\$ 2.736 miles de millones- bajo el modelo de “fondo soberano”²¹. El objetivo de dicha institución se orienta a adquirir activos estra-

²¹ Como respuesta a la gran cantidad de reservas líquidas que acumuló China (y que excedían los requerimientos de cobertura para defender su moneda) surgieron lo que se conocen como fondos soberanos, que son fondos de inversión administrados por el gobierno, buscando ganancias a largo plazo y rendimientos más altos a los que ofrecen las reservas oficiales tradicionales (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, 2008). Han pasado al protagonismo en estos últimos años dado las fuertes inversiones que hicieron en sectores -varios de ellos iconos del capitalismo occidental- golpeados por la crisis económica mundial. Si bien la colocación de activos en bonos del tesoro norteamericano por ejemplo, continúa siendo la operación predilecta, los fondos soberanos están buscando hacerse de sectores que puedan proveerles de estabilidad económica en sus ganancias, en vistas a las actuales turbulencias que vive el mundo. El dólar sigue siendo la moneda favorita para el ahorro, inclusive en el medio de la crisis se aprecia, pero el recuerdo de la década del '70, cuando EUA. decidió unilateralmente devaluar su moneda, se reaviva. Al tiempo que esta gran cantidad de recursos pueden ser funcionales a la estrategia china de conseguir la materia prima necesaria para sus etapas de desarrollo. Dentro de los diez fondos de inversión más grandes del mundo, la mitad son de la RPCh. o vinculado con ella. En tercer lugar se encuentra el fondo SAFE (State Administration of Foreign Exchange) con activos por 567,9 mil millones de dólares y creado en 1997; le sigue el CIC (China Investment Corporation) en el quinto puesto con 409,6 mil millones de dólares fundado en 2007; luego el fondo de Hong Kong, RAE. el fondo Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio con tenencia de activos por 292,3 mil millones ocupando el séptimo lugar y fundado en 1993 y por último en el décimo puesto en capitalización el NSSF (National Security Social Fund) con 146,5 mil millones de dólares, fundado en 2000. Fuente: Sovereign Wealth Fund Institute, Disponible el 2/10/2011 en <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>

tégicos en ubicaciones seleccionadas del mundo, bajo el lema de “*gestora de inversiones responsable de la administración a largo plazo de sus activos encomendados*”.

Esta estrategia está enmarcada dentro de la táctica “*go out policy*” fomentada por el Estado chino para proyectar las EE hacia inversiones rentables en el exterior. La IDE china pasó de representar cerca de 916 millones de dólares a comienzos de siglo a experimentar un incremento llegando a los 50.000 millones de dólares, con un crecimiento interanual 2007-2008 del 130%, al tiempo que la IDE mundial caía por la crisis internacional un 14% (CEI, 2011b:3).

La IDE china se diferencia de su par europea o estadounidense en regiones como la de América Latina y el Caribe donde tradicionalmente fueron “*market seeking*” buscando saltar la barreras proteccionistas de los mercados locales, mientras que la china se posicionó como “*resource seeking*” en la medida que las inversiones se concentraban sobre la búsqueda de recursos primarios o *commodities*²². El tema de la seguridad ambiental con el tipo de IDE y explotaciones de los recursos naturales en ALC, debe poner en alerta a la dirigencia política de la región, en el sentido de que la experiencia interna china demuestra que no la consideran significativa. Un buen ejemplo ocurrido en nuestra región es el de las condiciones de explotación de las minas peruanas por parte de la empresa china Shougang (Tokatlian, 2009:113).

Laufer (2010:5) remarca que “Las grandes expectativas que fuertes sectores de las clases dirigentes latinoamericanas albergan respecto de China como mercado comprador de las exportaciones regionales o como proveedor de importaciones y de capitales se reflejó ya en inversiones de empresas privadas y estatales del país asiático para la realización de importantes obras de infraestructura en la región vinculadas con el comercio y con las multinacionales chinas, incluyendo la ampliación y modernización de puertos sobre el Océano Pacífico -como Ensenada, Buenaventura, Manta, Callao e Iquique- o fluviales con salida al Atlántico -como el puerto rosarino de Timbúes-, enormes proyec-

²² En este sentido, “... una de las dificultades que las inversiones externas chinas enfrentan es su escasa flexibilidad para adecuarse a las prácticas locales y la absorción de recursos humanos *in situ*. En efecto, en razón de tratarse en general de empresas de carácter estatal, sometidas a una burocracia muy rígida y estratificada, los inversores chinos prefieren reproducir sus mecanismos administrativos, aunque incorporando al mismo tiempo en el máximo nivel posible los elementos tecnológicos foráneos. La IED china es objeto de fuertes cuestionamientos en el caso de los servicios prestados bajo Modo 4 del GATS (Acuerdo General de Comercio de Servicios de la OMC), precisamente por su tendencia a demandar una muy amplia radicación de personal en niveles asequibles localmente en los países de destino” CEI (2011b:3 y 4).

Cuadro N° 3. ALC: clasificación de destinos de inversión extranjera directa de China, 2008-2009 (En millones de dólares y porcentajes del total de ingresos)

Pais/región	Acervo de IED China fines dic.2008	Flujos de IED China 2009	Acervo de IED China fines 2009 (estim.)	Porcentajes en el acervo regional fines 2009
Total mundo	184.000	49.800	220.000	
América latina y el Caribe	32.240	8.930	41.170	100,0
Islas Caimán	20.327	7.354	27.682	67,2
Islas Vírgenes Británicas	10.477	1.880	11.807	28,7
Brasil	217	72	280	0,7
Perú	194	85	279	0,7
Argentina	178	39	218	0,5
Venezuela	156	20	176	0,4
México	173	2	175	0,4
Ecuador	89	1	90	0,2
Panamá	67	10	77	0,2
Cuba	72	0	72	0,2
Guyana	70	0	70	0,2
Suriname	68	0	68	0,2
Chile	58	5	68	0,2
Bolivia	29	5	34	0,1
San Vicente y las Granadinas	32	0	32	0,1
Paraguay	5	15	20	0,0
Colombia	14	1	16	0,0
Granada	8	0	8	0,0
Barbados	3	0	3	0,0
Jamaica	2	0	2	0,0
Uruguay	2	0	2	0,0
Antigua y Barbuda	1	0	1	0,0
Trinidad y Tobago	1	0	1	0,0
Dominica	1	0	1	0,0
Bahamas	1	0	1	0,0
Belice	0	0	0	0,0
República Dominicana	0	0	0	0,0
Honduras	0	0	0	0,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011, sobre la base de datos del Ministerio de Comercio de China (MOFCOM), abril de 2010.

tos viales y ferroviarios destinados a conectar el interior del continente con las costas del Pacífico, a través de “corredores” como el de Manta-Manaos, el interoceánico hacia Paita e Ilo en el norte peruano, y el también bioceánico que uniría la ciudad de San Pablo en el sur del Brasil con Iquique en el norte de Chile. A esto habría que sumar el Ferrocarril Belgrano Cargas (...) que cruza todo el centro y el norte de la Argentina y parte del territorio boliviano conectando con el Pacífico por el mismo puerto chileno de Iquique”.

Lo que se puede observar en el **cuadro N° 3** es el impactante lugar que tiene la IDE que se dirige a los paraísos fiscales como las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas, que concentran más del 95% del acervo. Luego de este destino, le siguieron el Brasil, la Argentina y el Perú con un total de 781 millones de dólares en 2010.

Cuadro N° 4. China: inversión extranjera directa en economías seleccionadas de América latina y el Caribe (En millones de dólares)

País	Inversiones confirmadas		Inversiones anunciadas
	1990-2009	2010	A partir de 2011
Argentina	143	5.550	3.530
Brasil	255	9.563	9.870
Colombia	1.677	3	...
Costa Rica	13	5	700
Ecuador	1.619	41	...
Guyana	1.000
México	127	5	...
Perú	2.262	84	8.640
Venezuela	240
Total	7.336	15.251	22.740

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Thomson Reuters, fDi Markets y entrevistas con empresas.

La CEPAL estima que más del 90% de esa IDE en ALC se ha dirigido a la extracción de recursos naturales (principalmente sector hidrocarburos y minería). Especifica que se “destaca el caso de Sinopec, que realizó la mayor inversión, al adquirir el 40% de las operaciones en el Brasil de Repsol-YPF, por 7.111 millones de dólares. Las petroleras CNOOC y Sinochem también anunciaron adquisiciones importantes en el Brasil y la Argentina, respectivamente. En minería destacan Chinalco y Minmetals (Perú) y Wuhan (Brasil). En telecomunicaciones, Huawei y ZTE, y en el rubro automotriz, BYD, Chery y Geely” (2011:25).

Los vínculos políticos han tenido que ser consistentes con esta relación comercial funcional a los intereses de la dirigencia política china y los sectores exportadores latinos. Por ejemplo el Grupo de Río y delegaciones ministeriales de China se han reunido más de quince veces desde 1990. Desde 1997 se han realizado cinco encuentros con funcionarios de alto nivel en las cumbres MERCOSUR – China. El 26 de mayo de 2004 China es aceptada como observadora permanente ante la Organización de Estados Americanos (OEA). Este mismo estatus fue el que adquirió con la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL). En 2009 ingresa como miembro pleno en el Banco Interamericano de Desarrollo (luego de sistemáticos vetos por parte de EUA y el Japón por varios años)

De todas maneras, son importantes las palabras de Oviedo (2011c:3 y 4) al remarcar que “Hoy China implementa una diplomacia económica en búsqueda de materias primas, tratando de crear canales de acceso directo a los mismos para continuar con su crecimiento económico y

lograr sus objetivos de modernización.(...) Si las naciones de la región enajenan hoy sus recursos naturales no renovables, están obstaculizando sus futuros procesos de modernizaciones y deberán requerir estos bienes desde otras regiones, como lo hace China hoy luego de expoliar sus propios. Si clasificáramos los intereses nacionales por su alcance en corto, mediano y largo plazos, es claro que los países latinoamericanos están obteniendo beneficios cortoplacistas producto de exportar sus recursos naturales no renovables. Pero como estos son finitos, simultáneamente, enajenan los intereses de largo plazo...”

Pero esta diplomacia china de índole multilateral también encontró otros canales, como el PCCh. que ha establecido vínculos con más de noventa partidos políticos de variadas orientaciones políticas, transformando el intercambio de visitas y seminarios, en la manera de promocionar las mismas (Shixue, 2009:50).

Una pieza principal de la fuerte y creciente vinculación de la RPCh con la región es la cuestión de Taiwán; de los 23 países que aún reconocen como Estado a Taiwán, doce se encuentran en América latina y el Caribe²³. Por esto es que la RPCh. ha desplegado una estrategia para convencer -o a lo sumo contener la estrategia del dólar taiwanés- a los países de ALC de retirar su reconocimiento a la provincia rebelde²⁴.

¿Algo viejo en lo nuevo?

Shixue (2009: 71 y 72) subraya que “a pesar de que la retórica oficial del gobierno chino busca promover la idea de la cooperación Sur-sur en sus acuerdos con América latina, el modelo comercial chino con la región es, de hecho, similar al modelo Norte-Sur porque el comercio y la inversión están fuertemente inclinados hacia la energía y los recursos naturales”. Para este autor, la receptividad de América latina al arribo de China como inversora y compradora se debe fundamentalmente a los desmanes generados por 20 años de políticas neoliberales impulsadas por Estados Unidos, el FMI y el Banco Mundial; junto con un declive de las inversiones extranjeras en esta región y una atractivo del “modelo chino” de desarrollo con altas tasas de crecimiento basado sobre las

²³ Los países son Bélgica (1989); El Salvador (1961); Guatemala (1960); Haití (1956); Honduras (1965); Nicaragua (1990); Panamá (1954); Paraguay (1957); República Dominicana (1957); San Cristóbal y Nieves (1983); Santa Lucía (1984-1997, 2007); San Vicente y las Granadinas (1981).

²⁴ Tal como describe Shixue (2009:51) “China sostiene que, como parte de su territorio nacional, Taiwán no tiene derecho a representación como entidad independiente en los foros internacionales, así como tampoco puede establecer lazos diplomáticos o mantener relaciones de naturaleza oficial con países extranjeros”.

exportaciones. Hay que tener en cuenta que gran parte del sector exportador se asienta sobre una matriz de ventajas comparativas estáticas, lo cual se agudiza en el caso del socio chino. Esto porque el patrón de intercambio comercial, donde la elasticidad-ingreso de las importaciones es más alta que la elasticidad -ingreso de los productos argentinos en el mercado chino. Con una mirada de mediano y largo plazos, significa que se encuentra de manera latente incurrir en déficit comercial. En otras palabras, el tipo de vinculación establecida con China recrea el viejo modelo de “*stop & go*”. (Musacchio y Robert, 2006:22)

En cuanto a la dependencia que se ha creado en los países de América latina con el gigante asiático, la CEPAL ya ha advertido el riesgo de repetir el patrón de vinculación comercial que ha tenido antaño esta región.

Consideraciones finales

En primer lugar, remarcar el formidable crecimiento de las exportaciones de ALC con destino a la República Popular China, que ocupan un rol destacado como gran comprador para varias economías del cono sur. Esto obliga a otorgarle especial atención a la dinámica de vinculación que se fue construyendo a lo largo de este período.

En segundo lugar, y como resultado del fuerte crecimiento de las exportaciones con destino a China, los sectores exportadores locales han considerado estratégica la relación con este socio comercial. Gracias a tal escenario, se ha consolidado un patrón de vinculación comercial que se inició en la década de los noventa, pero que cristaliza en este nuevo régimen de acumulación capitalista, con ganancias extraordinarias para los sectores agrícola-mineros.

Una tercera reflexión -y como derivación del patrón de vinculación comercial con China- es la real fragilidad en la que se encuentra expuesta ALC con este tipo de relación. Tanto por los vaivenes de los precios de las materias primas y *commodities* (y las buenas y malas cosechas en el caso de exportaciones agrícolas), como por la volatilidad y deterioro de los términos de intercambio²⁵.

²⁵ Un argumento más reciente de por qué seguirían subiendo los precios de los *commodities* es el shock de oferta por la demanda de China e India. Una respuesta que relativiza esta aseveración se basa sobre un informe de la FAO donde se revela que el consumo de granos en el nivel mundial durante todo 2010 creció algo menos del 2%. Como contrapartida, se apunta a una posible burbuja de los *commodities* generada por la especulación financiera a través de los mercados a futuro (Lukin, 2011:6 y 7). Otra explicación que se presenta como explicación al aumento de precios, es el auge de los biocombustibles. Tesis contestada desde el Informativo Semanal de la Bolsa de

Por otra parte, el crecimiento y relevancia de las explotaciones agrícola-mineras con destino a China tiene su contraparte en un importante impacto social y medioambiental que en varios casos está siendo subatendido por los diferentes gobiernos de la región.

El quinto aspecto deriva en visualizar el tipo de vinculación económica-comercial a partir de los productos importados y exportados entre China y ALC. Por el lado de las importaciones provenientes de China, se trata de manufacturas de origen industrial que terminan compitiendo o reemplazando - en algunos casos -, a ciertas manufacturas de producción regional. En cuanto a las exportaciones de América latina con destino al gigante asiático, se trata en gran medida de *commodities* o materias primas agrícola-mineras; plasmándose de esta manera una vinculación de tipo Norte-Sur.

Junto con esto, las inversiones en infraestructura realizadas y proyec-

Comercio de Rosario (2008:5) donde se afirma que debido al alto porcentaje de subproductos, luego de la obtención del biocombustible, que son utilizados para la alimentación animal: "No se puede sostener con fundamento que el fuerte aumento que registraron las *commodities* agrícolas se deba, fundamentalmente, al incremento por la mencionada demanda extra para biocombustibles". Si bien hay abierto un debate sobre el futuro de los precios de estos bienes, y no es el objetivo de este artículo realizar una revisión bibliográfica sobre las diferentes posturas, se considera pertinente traer a colación dos trabajos. En el Informativo Semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario (2008:3 y 4) se publicó un interesante estudio donde se plantea que en el largo plazo continúa existiendo el deterioro de los precios de los *commodities* agrícolas, siendo que estas se expresan en dólares que se han depreciado. En una serie temporal de 38 años que llega hasta 2007, se concluye que el precio más alto del trigo, la soja y el maíz tuvo lugar en 1974, medido en dólares constantes. En otra investigación llevada a cabo por Schvarzer y Tavosnanska (2007), se realizó una revisión de los supuestos de Prebisch, en el cual los países centrales exportaban manufacturas mientras los periféricos hacían lo mismo con *commodities* agrícolas-mineros. Dado los actuales procesos productivos en el nivel mundial y con el alto grado de deslocalización de la producción, este supuesto quedó obsoleto y así también -concluyen los autores- la metodología planteada por el padre de la CEPAL, de comparar precios agrarios con los industriales (metodología muy similar por la llevada a cabo por el INDEC al construir el índice con una "canasta de exportación" y "una canasta de productos importados"). En su reemplazo, los autores construyen el precio de los *commodities* con un dólar constante a partir de los índices de precios minoristas en Estados Unidos. En el período que va de 1980 a 2007 se concluye que, en el caso de la soja, el precio más alto en dólares constantes fue en 1980 pasando los 450 dólares la tonelada hasta los 250 dólares en 2007. El trigo con su pico de 375 dólares constantes en 1980, cayendo a poco más de 150 dólares la tonelada en 2007. El maíz comienza con 300 dólares la tonelada en 1980, para terminar a casi 150 dólares en 2007. Consultar Schvarzer y Tavosnanska (2007), Bolsa de Comercio de Rosario (2008), y Massot (2008). Para la perspectiva clásica ver Prebisch (1949) y Prebisch (1978).

tadas por parte del gigante asiático en la región, en áreas extractivas y de producción de materias primas, convalidan la estructura *commodity-exportadora*.

La particularidad de la retórica china se refleja en que ellos mismos se definen como una nación en vías de desarrollo²⁶, incluyéndose como un país del llamado “Sur Global” (Global South) y por lo tanto capaz de establecer relaciones Sur-Sur²⁷. Pero evidentemente la relación no es de pares. China se encuentra en posición superlativa para poder ejercer su influencia a través de diferentes canales. La coerción no viene únicamente de la nación asiática, sino de los propios sectores exportadores en cada nación que presionan al Gobierno de turno y también son partícipes en la construcción del relato “el comercio entre ambas naciones es beneficioso para todos”.

Esta situación de aproximación de China hacia los países subdesarrollados se inscribe en lo que se denominó “Consenso de Beijing” en contraposición al famoso Consenso de Washington imperante durante los noventa.

Pero si tal es la vinculación que ALC viene desarrollando con la RPCh; ¿por qué una mirada tan complaciente? ¿A qué se debe que no haya ópticas críticas sobre el tipo de relación que la Argentina ha construido con China? ¿Cuál es realmente el tipo de vínculo que se continúa solidificando con esta nación asiática?

²⁶ Luciano Bolinaga (2007:12) advierte que “Los indicadores económicos per cápita suelen ser utilizados en el plano discursivo, por el Gobierno Central, como un instrumento para disminuir el peso económico de China y acentuar la noción de «cooperación Sur-Sur» en pos de mantener el liderazgo al interior del movimiento de países en desarrollo.

²⁷ En este aspecto, Oviedo remarca: “Con aquellos países que mantiene “relaciones estratégicas” –como Argentina, Brasil, México, Venezuela– el discurso oficial chino, reconocido por prestigiosos académicos (Ríos: 2007, p. 162; Altemani: 2006, ps. 138-147), plantea que la cooperación Sur-Sur y la complementariedad son los contenidos centrales del vínculo con el mundo en desarrollo”. (2007:7). Las nociones de “sur” y “norte” descansan en imágenes inter-subjetivas sostenidas durante décadas, y los dirigentes chinos hacen uso de ellas. Un claro ejemplo de esto, fue la declaración del Ministro de Relaciones Exteriores Li Zhaoxing, en el 2006 en un discurso a propósito de la trigésima reunión anual del G-77: “China trabajará con otros países en vías de desarrollo para ampliar los espacios y crear nuevos modelos de cooperación Sur-Sur y explorar caminos de desarrollo sustentable. Mientras su economía siga creciendo China, guiada por los principios de sinceridad, amistad, igualdad, beneficio mutuo, solidaridad, cooperación y desarrollo común, hará más para ayudar a otros países a acelerar su desarrollo” (Hirst, 2009:119). Mónica Hirst (2009:118) expresa que “A pesar de no ser miembro, China usa el G-77 como foro para proyectar ideas Sur-Sur siguiendo la lógica establecida por el grupo...”

Aquí se evidencia la retórica que busca alterar la imagen de “amenaza china” y no ser percibido como un competidor o “no socio” estratégico que llevaría a fortalecer los aspectos conflictivos más que la cooperación. Así emerge la hegemonía china, mezcla de consenso y coerción, en su articulación con las élites locales de la región, que comprenden los beneficios económicos de la relación con China y acepta no entrometerse en cuestiones internas como los derechos humanos o la cuestión de Taiwán.

Frente a la grave crisis sufrida a lo largo de toda la región latina, por la aplicación de las recetas neoliberales, el nuevo milenio comenzó a mostrar cambios en cuanto a los signos políticos en las sucesivas elecciones. El consenso neoliberal está débil, pero también es necesario reconocer que se continúan abonando vinculaciones -como el caso de China- donde no se evidencian cambios para cortar con estructuras jurídicas depredatorias de los recursos naturales y riquezas de los suelos y sus pueblos.

Los lazos político-comerciales de la República Popular China y de ALC con las dirigencias políticas y sus sectores exportadores locales, vuelven a plantear la necesidad de repensar como alternativa un modelo de desarrollo que logre el bienestar de su pueblo y ponga el interés general por encima del particular, evitando reeditar una nueva inserción internacional dependiente en el orden mundial.

Bibliografía

- Aguilera Peralta, Gabriel (2006) “De espaldas al dragón. Las relaciones de Centroamérica con Taiwán” En “El desafío chino”. *Revista Nueva Sociedad* N° 203, Mayo/Junio, Buenos Aires. (págs 171 – 179)
- Alden, Chris (2009) “Las nuevas relaciones de China con África”. En Paz, Guadalupe y Roett, Riordan (Comp.), *La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y Estados Unidos*, Ed. del Zorzal, Buenos Aires. (pág 263 a 290)
- Altemani de Oliveira, Henrique (2006) “China-Brasil: perspectivas de cooperación Sur-Sur” En “El desafío chino”. *Revista Nueva Sociedad* N° 203, Mayo/Junio, Buenos Aires. (págs 138 – 147)
- Bolinaga, Luciano D. (2004) “La importancia comercial de China y nuestra vinculación político-comercial con el gigante chino” En *Revista Contexto Internacional*, Año II, N° 13, junio/agosto 2004. Ed. Estudios Internacionales de la Fundación para la Integración Federal, Rosario.
- Bolinaga, Luciano D. (2007) La expansión del sistema político chino como motor de su ascenso en la estructura de poder internacional (1989-2001). En *Observatorio de la política china* en 26/12/2007. Disponible el 10/08/2008 en: www.igadi.org/china/observatorio/pdf/lcb_la_expansion_del_sistema_politico_chino.pdf

- Bolinaga, Luciano D. (2009) La interacción entre economía y política en la estructura internacional de poder. La incidencia del este asiático en el nuevo epicentro económico mundial del Pacífico norte (1989 - 2006). Tesis de maestría inédita, Universidad Nacional de la Plata, Instituto de Relaciones Internacionales.
- Bolsa de Comercio de Rosario Informativo Semanal, Año XXVI, N° 1342, 25 de Enero "La crisis financiera y las *commodities* agrícolas", Rosario, 2008.
- Centro de Economía Internacional (Digital) (2008), "El comercio de la Argentina con China", Disponible el 12/10/2009 en: <http://cei.mrecic.gov.ar/home.htm>, Buenos Aires.
- Centro de Economía Internacional (Digital) (2011a), "Los Estados Unidos y China: el dilema del déficit comercial bilateral y la valuación de la moneda china". En Notas del CEI, número 28 – Julio de 2011, Disponible el 12/09/2011 en: <http://www.cei.gov.ar/userfiles/NotadelCEI28.pdf>, Buenos Aires
- Centro de Economía Internacional (Digital) (2011b), "La inversión china en el extranjero: a la búsqueda de recursos escasos". En Notas del CEI, número 18 – Marzo de 2011, Disponible el 12/09/2011 en: <http://www.cei.gov.ar/userfiles/NotadelCEI18.pdf>, Buenos Aires.
- Centro de Economía Internacional (Digital) (2011c), "China y su inserción en el mundo de las potencias". En Notas del CEI, número 19 – Marzo de 2011, Disponible el 12/09/2011 en: <http://www.cei.gov.ar/userfiles/NotadelCEI19pdf>, Buenos Aires.
- CEPAL (2010) *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2011) *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*, junio de 2011, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cesarín, Sergio (2004) "China, Boom..., Not Bomb" conferencia realizada en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, 27 de mayo de 2004, Buenos Aires.
- Cesarín, Sergio (2010) Economía de redes y redes económicas. En "Mare Nostrum. América Latina y las economías del Pacífico". *Revista Nueva Sociedad* N° 228, julio/agosto, Buenos Aires (págs. 100 – 115).
- Correa López, Gabriela y González García, Juan (2006) "La inversión extranjera directa: China como competidor y socio estratégico" En "El desafío chino". *Revista Nueva Sociedad* N° 203, mayo/junio, Buenos Aires. (págs 114 – 127)
- Dauderstädt, Michael y Stetten, Jürgen (2005) "China and Globalization" en Friedrich-Ebert-Stiftung, septiembre 2005, Bonn.
- Devlin, Robert (2009) El ascenso económico de China. En Paz, Guadalupe y Roett, Riordan (Comp.), *La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y Estados Unidos*, Ed. del Zorzal, Buenos Aires. (pág 139 a 183)

- Díaz Vázquez, Juio A. (2009) "Las inversiones de China en el exterior (II)". En Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, Universidad de La Habana. Octubre de 2009. Disponible el 20/05/2010 en: www.politicachina.org/imxd/noticias/doc/1258630720LAS_INVERSIONES_DE_CHINA_EN_EL_EXTERIOR__II_.pdf
- Díaz Vázquez, Juio A. (2009) "Las inversiones de China en el exterior (I)". En Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, Universidad de La Habana. Septiembre-Octubre de 2009. Disponible el 20/05/2010 en: www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1258630764INVERSIONES_DE_CHINA_EN_EL_EXTERIOR__I__1_.pdf
- Domínguez, Jorge I., "China's Relations With Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes", en Inter-American Dialogue Working Paper, junio de 2006;
- Dussel Peters, Enrique y Jenkins, Rhys (2007) "The Impact of China on Latin America and the Caribbean" En Institute of Development Studies, May 2007, University of Sussex, Brighton, UK.
- Eddinger, Hannah; Herman, Hayley y Jansson, Johanna (editores) (2008) "New impulses from the south: China's engagement of Africa", Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch.
- García-Herrero, Alicia y Nigrinis, Mario (2010) China's partnership with Africa and Latin America: going beyond common wisdom, Cross-Country Emerging Markets Analysis Economic Watch, BBVA, 30 de diciembre de 2010. Disponible el 15/02/2011 en: www.asia.udp.cl/Informes/2011/101217_EM%20Watch_China_Africa_Latam_EN.pdf
- Gilboy, George J y Heginbotham, Eric (2004) "The Latin Americanization of China?" en Council on Foreign Relations, septiembre de 2004. Disponible el 26/07/2006 en: www.cfr.org/content/publications/attachments/gilboy_hegin.pdf
- González, Francisco E. (2009) "América Latina en la ecuación económica. Ganadores y perdedores: ¿Qué pueden hacer los perdedores?" En Paz, Guadalupe y Roett, Riordan (Comp.), *La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y Estados Unidos*, Ed. del Zorzal, Buenos Aires. (pág 185 a 210)
- Kurlantzick, Joshua (2009) La influencia creciente de China en el sudeste asiático. En Paz, Guadalupe y Roett, Riordan (Comp.), *La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y Estados Unidos*, Ed. del Zorzal, Buenos Aires. (pág 239 a 262)
- Laufer, Rubén (2010) Presente y perspectivas de la "asociación estratégica" China-América Latina. Persistencia de una matriz histórica de relaciones internacionales. En *XXII Jornadas de Historia Económica. Asociación Argentina de Historia Económica*. Universidad Nacional de Río Cuarto, del 21 al 24 de septiembre de 2010, Río Cuarto.
- León Manríquez, José L. (2006) "China-América Latina: una relación económica diferenciada" En "El desafío chino". *Revista Nueva Sociedad* N° 203, Mayo/Junio, Buenos Aires. (págs 28 – 47)

- Lukin, Tomás “Jugar en la city con porotos” En diario *Página 12*, Suplemento Cash, 6 de Febrero, Buenos Aires, 2011.
- Massot, Juan M. “Economía y Comercio” en Báez, G., Regúnaga, M., G., Ganduglia, F. Massot, J. M. *Diagnóstico y estrategias para la mejora de la competitividad de la agricultura argentina* Ed. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 2008.
- Mingjiang, Li (2009) China Debates Soft Power En *Chinese Journal of International Politics*, Oxford Journal. de Chile, 1949. Pag 287 - 308 Disponible el 11/03/2011 en: <http://cjip.oxfordjournals.org/content/2/2/287.full.pdf>
- Musacchio, Andrés y Robert, Verónica (2006) “Opciones de inserción internacional y desarrollo económico y social en la Argentina del siglo XXI: rupturas y continuidades después de la devaluación”. En Neffa, Julio y Cordone, Héctor (compiladores). *Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina*. CEIL-PIETTE, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, Programa de Tecnología, Investigaciones Económicas sobre Trabajo y Empleo, CONICET, Buenos Aires, Argentina. 2006. Disponible el 21/02/2011 en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/ceil/escen.pdf>
- Oviedo, Eduardo D. (2011c) Argentina y China, relaciones bilaterales. Entrevista con Eduardo D. Oviedo. en portal web CulturAsia, el 10 de Febrero de 2011. Disponible el 20/03/2011 en: <http://culturasia.es/index.php/blog/84-politica/221-entrevista-con-eduardo-d-oviedo.html>
- Palacios, Luisa (2009) América Latina como suministrador de energía para China. En Paz, Guadalupe y Roett, Riordan (Comp.), *La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y Estados Unidos*, Ed. del Zorzal, Buenos Aires. (pág 211 a 235)
- Perlez, Jane (2006) China Competes With West in Aid to Its Neighbors. En The New York Times, 18 de septiembre de 2006. Disponible el 11/07/2011 en: <http://www.nytimes.com/2006/09/18/world/asia/18china.html?scp=1&sq=Perlez+China+Competes+With+West+in+Aid+to+Its+Neighbors+&st=nyt>
- Prebisch, Raúl (1949) “El desarrollo de América Latina y sus principales problemas” *Revista CEPAL*, Santiago de Chile.
- Prebisch, Raúl (1978), “Estructuras socioeconómicas y crisis del sistema. Reflexiones al cumplirse nuestros primeros 30 años” *Revista CEPAL*, Santiago de Chile.
- Rapoport, Mario Daniel (2010) *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires.
- Ríos, Xulio (2007) “China y sus relaciones con EEUU: ¿competencia o interdependencia?” en Observatorio de la política china, 22/02/2007. Disponible el 19/11/2008 en: www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1223371304ChinaysusrelacionesconEEUU.pdf
- Ríos, Xulio (2006) “China y el liderazgo regional de Asia”, Disponible el 19/11/2006:<http://www.politicachina.org/imxd/noticias/doc/1223550127ChinayliderazagoregionaldeAsia.pdf>

- Rosales, O. V. (2009) La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional, Revista CEPAL, N° 97, Abril, Santiago de Chile.
- Schvarzer, Jorge y Tavosnanska, Andrés (2007) "Productividad y progreso técnico y económico. Términos de intercambio en el agro argentino, 1980-2007". En CESPA, Documento de Trabajo N° 12, Buenos Aires.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) (2007) Informe de Coyuntura, CHINA: Mercado orgánico y certificación, Ing. Agr. Ivana Colamarino, Abril 2007, Buenos Aires.
- Sevares, Julio (2007) Modelos de desarrollo asiático: lecciones para América Latina en *Revista Estudios. Corea, Japón, China y perspectivas del noreste asiático*. Ed. UNC, Córdoba.
- Shicheng, Xu (2006) "Las diferentes etapas de las relaciones sino-latinoamericanas." En "El desafío chino". *Revista Nueva Sociedad* N° 203, mayo/junio, Buenos Aires. (págs 102 – 113)
- Shixue, Jiang (2006) Una Mirada china a las relaciones con América Latina. En "El desafío chino". *Revista Nueva Sociedad* N° 203, mayo/junio, Buenos Aires. (págs 62 – 78).
- Shixue, Jiang (2009) La perspectiva de la política exterior china. En Paz, Guadalupe y Roett, Riordan (Comp.), *La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y Estados Unidos*, Ed. del Zorzal, Buenos Aires. (pág 40 a 57)
- Sovereign Wealth Fund Institute, Disponible el 2/10/2011 en <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>
- Stallings, Bárbara (2009) "El triángulo entre Estados Unidos, China y América Latina". En Paz, Guadalupe y Roett, Riordan (Comp.), *La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y Estados Unidos*, Ed. del Zorzal, Buenos Aires. (págs. 293 a 316)
- Tokatlian, Gabriel (2009) Una mirada desde América Latina. En Paz, Guadalupe y Roett, Riordan (Comp.), *La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y Estados Unidos*, Ed. del Zorzal, Buenos Aires. (págs. 77 a 116)
- Yates, Douglas (2007) "Chinese oil interest in Africa" En *China in Africa: Mercantilist Predator, or Partner in Development?* Editor Garth le Pere, Institute for Global Dialogue, 2007. (págs. 219 – 237).

Empresarios de la construcción

Estrategias de articulación y asociación con el Estado: un análisis a partir del mantenimiento, reparación y mejora de **redes viales** en la Argentina*

*Valeria Serafinoff***

Este trabajo se propone analizar las estrategias de vinculación entre los actores involucrados en la construcción, operación y mantenimiento de los caminos en la Argentina en cada uno de los dos modelos de regulación vial definidos entre 1989 y 2010. Específicamente, el trabajo analiza las estrategias desplegadas por los concesionarios viales con el fin de indagar en sus capacidades para ejercer presión sobre las instituciones estatales. Más allá de los cambios en las modalidades adoptadas para el mantenimiento y reparación de los caminos, se observa una continuidad en los actores empresariales, la cual es incluso anterior al período sobre el que centramos el análisis puesto que los concesionarios que se hicieron responsables de los corredores licitados en 1989 son las mismas empresas que, hasta ese entonces, ejecutaban las obras viales a través de contratos de obra licitados por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV).

Como se intentará demostrar a lo largo del presente trabajo, los patrones de interacción que se observan entre los empresarios del sector y el Estado en la regulación sectorial no son propios del período en que se inaugura la concesión de redes viales, como modalidad para la reparación y mantenimiento de los caminos, sino que existe una importante continuidad respecto de las estrategias desplegadas por los empresarios en décadas anteriores.

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en las IX Jornadas de Sociología "Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones. Luces y sombras en América Latina" realizadas en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA entre el 8 y el 12 de agosto de 2011.

** Becaria CONICET e investigadora asistente CEDES, Area Política y Gestión Pública

1. Introducción

Estos patrones de vinculación tampoco lograron quebrarse con el nuevo modelo de regulación instaurado a partir de 2003. Por lo contrario, aun cuando el nuevo modelo permitió ampliar el número de empresas con capacidad de hacerse cargo de la concesión vial, las prácticas y estrategias no se modificaron sustantivamente. Se observa entonces una readaptación del comportamiento empresario a fin de sostener su posición de privilegio.

En la siguiente sección se presenta una breve descripción de las principales características de los dos modelos de concesiones viales y los esquemas regulatorios sobre los que operan los actores. Posteriormente, se analizan las características del sector de la construcción, especialmente, en lo referido a la construcción de grandes obras públicas. Otra sección aborda la dinámica de vinculación entre los empresarios del sector y el Estado a lo largo de las últimas décadas, haciendo foco en la forma en que se produce la consolidación de un sector concentrado de capital. Por último, se analizan las asociaciones sectoriales, su grado de institucionalización, sus recursos y esquemas de acción para la articulación con los actores estatales, así como las estrategias desplegadas por los empresarios durante las concesiones viales.

2. Los dos modelos de concesiones viales¹

Antes de profundizar en las hipótesis de trabajo y el enfoque adoptado, parece importante realizar una breve caracterización de los dos modelos de concesiones viales definidos. El *primero de estos modelos* se definió a fines de la década de los '80 en el contexto de la Reforma del Estado que declaró la emergencia vial, el fin del Fondo Vial como mecanismo de financiamiento y el lanzamiento de un Programa de Reconversión Vial. Estas reformas permitieron, en septiembre de 1990, la concesión de un 30% de las rutas nacionales pavimentadas (9600 km), organizadas en 18 corredores viales. Si bien esos tramos fueron adjudicados a 13 concesionarios, tres *holdings* (Benito Roggio, Techint y Sideco Americana) tenían responsabilidad sobre el 65% de la red concesionada. Inicialmente, los corredores se concesionaron por 12 años y bajo una modalidad onerosa². Estos concesionarios eran responsables por la realización de las obras iniciales, de conservación, mejora o repavimentación y también de las identificadas en los planes de inversión como obras adicionales. A lo largo de esta primera concesión se desarrollaron tres procesos de renegociación y numerosas modificaciones que, entre otras cuestiones, cambiaron la modalidad de concesión a una de tipo subsidiada, ampliaron los plazos de las concesiones, modificaron los planes de inversión y también las cláusulas de ajuste tarifario. Las renegociaciones se caracterizaron, además, por la prolongación de etapas de incertidumbre, la contradicción de las medidas adoptadas y la sistemática revisión de las condiciones anteriormente acordadas.

¹ Para profundizar sobre las características de los modelos de concesión vial ver Serafinoff (2006 y 2008).

² Con la excepción del corredor 6.

En 2003 vencieron los contratos de los concesionarios viales³. La finalización de estos contratos se produjo a poco de la asunción de Néstor Kirchner y en el marco de la renegociación general de contratos de servicios públicos. Aun cuando la expectativa era que se prorrogara el plazo de las concesiones viales vigentes, se definió un nuevo modelo de concesiones y, en apenas 3 meses, se instrumentó el llamado a una nueva licitación a través de la que se adjudicaron los corredores viales. En el *segundo modelo* la concesión tendría una duración de 5 años, bajo una modalidad onerosa y los corredores se redujeron a 6⁴. En este modelo, el Estado volvería a ser responsable por la realización de las obras de pavimentación y las de mejora y ampliación, mientras que los concesionarios sólo responderían por el mantenimiento, conservación y la prestación de servicios a los usuarios de las rutas. Asimismo, se establecía un sistema de Caja Única y se creaba un Fondo a través del cual financiar obras. Durante la concesión, que se extendió, más allá de lo previsto, hasta 2010, se realizaron una serie de modificaciones contractuales. Algunas respondieron a la variación en los parámetros y ajuste en los cuadros tarifarios y otras, al Régimen de Iniciativa Privada⁵ y las propuestas presentadas en ese marco. Producto del primer tipo de ajustes se modificaron los porcentajes de canon y la subvención de los ingresos reales a fin de evitar modificaciones en las tarifas de peaje. En estos casos, se sostuvo la modalidad inicialmente definida para cada uno de los corredores. En cambio en los corredores viales en los cuales se licitaron obras surgidas del Régimen de Iniciativa Privada la modificación contractual implicó una variación en la modalidad⁶. Nuevamente, las concesiones viales dejaron de generar ingresos al Estado y para el mantenimiento de la tarifa comenzaron a utilizarse fondos provenientes del Fideicomiso de Infraestructura del Transporte y a realizarse transferencias del Fondo Fiduciario.

3. El sector de la construcción: características y particularidades

El sector de la construcción no constituye un sector homogéneo ya que existen importantes diferencias en términos del tamaño de las obras, la dimensión de las empresas y la utilización de equipos y tecnologías especiales. Sólo unas pocas empresas tienen capacidad para realizar grandes obras de infraestructura como las viales, por lo que estas empresas conforman un subsector específico⁷.

³ Con la excepción de los corredores 18 y 29.

⁴ Aunque se mantuvo la proporción de km concesionados y todos estos corredores fueron adjudicados a distintas empresas.

⁵ Este régimen está orientado a promover la participación de particulares en proyectos de infraestructura. Los empresarios pueden presentar proyectos de obras en los que se realice un análisis de factibilidad y de las fuentes de financiamiento. Si el proyecto se considera conveniente, una Comisión evalúa el interés público que representa. Definido el interés, el consorcio que presentó la propuesta tiene prioridad al momento de realizarse la licitación.

⁶ Ver Serafinoff (2011).

⁷ A fin de simplificar las referencias, en todo el documento se ha denominado a este subsector del empresariado como el sector de la construcción de las grandes obras. Este apartado es la excepción puesto que es dónde se remarcan las diferencias con el conjunto del sector de la construcción.

- Existe un elevado número de empresas en el sector (15.782 empresas registradas) pero sólo 270 se encuentran habilitadas para competir en obras nacionales del sector vial e hídrico (Registro de la Construcción y CAC, 2006). Las empresas que participan activamente del sector vial, si bien ejecutan otros tipos de obras (hidráulicas o vivienda), dedican entre un 70% y un 90% de su capacidad a obras viales⁸.
- La morfología de los distintos submercados es altamente diferenciada de forma que los mecanismos de formación de precios y acumulación de capital también difieren.
- Hay una fuerte presencia de empresas familiares⁹ con un volumen reducido de personal estable¹⁰. Existe un esquema muy extendido de subcontrataciones¹¹, a través del cual las grandes empresas emplean a las más pequeñas como subcontratistas para la ejecución de las obras.
- Cuanto mayor es el volumen unitario de una obra, mayor también es su complejidad técnica o la exigencia de equipos que presenta. Por lo tanto, en un contexto en el que la inversión para la realización de obras de esta envergadura se realiza en forma discontinua, el riesgo de la inversión en equipos es alto.
- La discontinuidad en la inversión pública en infraestructura ha generado limitaciones estructurales para el ingreso de nuevas empresas al mercado de las grandes obras. Además de la práctica extendida de la subcontratación.
- Las empresas constructoras que pueden participar de las licitaciones de obra pública son las de mayor volumen de facturación, por lo que la capacidad de entrada y salida del mercado es menor.
- Las obras viales exigen una dotación de equipos significativamente mayor a la de cualquier otro tipo de construcción. Además, se trata de equipamiento de más alto costo que el que utilizan otros subsectores de obra pública (v.g. vivienda). Por este motivo, las empresas que participan de la realización de estas obras son las más grandes del sector.

⁸ Datos elaborados por la CAC a partir de una encuesta realizada para conocer el funcionamiento de las empresas que participan de las licitaciones de infraestructura. Según se informa, la muestra seleccionada abarcó a 26 empresas, divididas en cinco categorías según su tamaño.

⁹ Lo cual es fundamental para comprender los fuertes lazos constituidos entre las distintas empresas. Las relaciones entre éstas datan de una o dos generaciones anteriores de empresarios. Incluso, hay registros de hijos díscolos que frente a un conflicto con su padre pasa a formar, a solicitud de este, parte de otra empresa del sector. Lo mismo puede decirse respecto de los casamientos y su rol en afianzar alianzas entre las empresas. De hecho, registros de la CAC hacen referencia a tales enlaces. Aproximadamente, el 95% de las empresas del Registro de Constructores de Obra Pública contaba en 2005 con menos de 50 empleados, mientras que poco más que el 71% tenía menos de 10 empleados -fundamentalmente, empresas dedicadas a la construcción de obras de viviendas raramente abocadas a la construcción de obras viales-.

¹⁰ Aproximadamente, el 95% de las empresas del Registro de Constructores contaba en 2005 con menos de 50 empleados, mientras que poco más que el 71% tenía menos de 10 empleados -fundamentalmente, empresas dedicadas a la construcción de obras de viviendas-.

¹¹ Según una encuesta realizada por la CAC (2006) entre el 30% y el 40% de los ítems de obras son subcontratados por las empresas bajo distintas modalidades.

- Los requisitos de inscripción en el registro de constructores generan barreras adicionales.

En suma, conviven dentro del sector de la construcción un gran número de empresas pequeñas -dedicadas a la construcción de viviendas unifamiliares o la realización de actividades específicas y que son subcontratadas por otras- con grandes organizaciones que encaran obras de envergadura. Dada la diferencia de escalas en lo construido también se observan importantes brechas en términos de los requerimientos de capital, tecnología, capacidad organizativa, entre otros. La especialización y las características de las tareas a realizar son algunos de los factores que hacen a la segmentación del mercado. Sin embargo, para comprender el contexto en el cual se consolidaron las empresas que conformaron los concesionarios viales es importante analizar el rol del Estado como comitente y su relevancia como principal demandante de las obras que se ejecuten el submercado específico al cual nos referimos. Por ello, en la siguiente sección se analiza el peso relativo del Estado como demandante de obra en las décadas en las que se consolidaron las empresas que son objeto de nuestro estudio y la forma en que se fueron constituyendo los patrones de vinculación entre estos actores.

4. Algunos antecedentes en la consolidación de un sector concentrado del capital¹²

En una primera etapa las empresas de la construcción se desarrollaron en asociación con la expansión del ferrocarril y con ello proliferaron las empresas británicas. Hacia mediados del siglo XX las empresas del sector serían principalmente alemanas e italianas pero, en el marco de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se produjo una nacionalización de las mismas. Desde ese entonces, los capitales del sector han sido fundamentalmente nacionales. La década de los '70 representó un salto cualitativo para las empresas del sector por la alta demanda de obras públicas, por ejemplo, para la construcción de represas hidroeléctricas, las rutas y autopistas. Hacia mediados de esa década, 13 de las 14 mayores empresas del sector realizaban obras de ingeniería que dependían, casi en su totalidad, de la inversión estatal (Vitelli, 1979). Muchos de esos contratos siguieron cierta frecuencia que facilitó el crecimiento razonable de los grupos que se veían favorecidos. La historia de esos contratos exhibe, además, una lógica consistente en ofrecer operaciones de dimensiones crecientes para la actividad de esos grupos (Schvarzer, 1995). Así, los grandes grupos empresarios del sector de la construcción se vieron beneficiados en la medida en que podían hacerse cargo de las obras gracias a sus antecedentes y experiencia. Estas empresas se consolidaron a partir de su capacidad para ser seleccionados y realizar obras públicas y sus prácticas alternaron entre la competencia y la cooperación. De ese modo, lograron asegurarse ingresos estables en etapas de crisis fiscal y un nivel razonable de actividad a lo largo de

¹² Pocos autores han trabajado sobre el sector de la construcción. Para realizar una caracterización del sector se retoman algunos trabajos clásicos como el de Vitelli (1979) y el de Schvarzer e Itzcovitz (1989), además de otros trabajos que permiten profundizar sobre una etapa o submercado específico: Yujnovsky (1984), FIEL (1996), CAC (2006) y Castellani (2006).

todo el período (Schvarzer, 1995). Las empresas que mostraron un mayor nivel de facturación durante esa década tienen una alta continuidad y son las mismas que lideraron el sector durante las décadas siguientes. Entre estas pueden mencionarse a: Sade¹³, Techint, Desaci, Roggio y Sideco¹⁴.

Durante la década de los '80 tendió a homogeneizarse el desempeño de las empresas de mayor facturación, aunque se mantuvo una fuerte diferencia con el resto de las empresas del sector. El crecimiento de la casi totalidad de los grandes grupos empresariales ocurrió a través de mecanismos que en varios casos fueron convergentes: la promoción industrial y de otras actividades realizadas por el Estado. Durante los '80 la demanda estatal era muy inferior a la de fines de la década anterior, aunque la posición relativa de las empresas de mayor facturación en el sector mejoró. Al momento de realizar la primera concesión vial (1989), la demanda estatal representaba más del 50% de la demanda sectorial. Antes de las reformas neoliberales, el Estado demandaba obras a través de diversos organismos y empresas públicas con cierto nivel de autarquía, pero esta situación se vio modificada ya que, a partir de las privatizaciones, la demanda estatal de obras de infraestructura se concentró, en forma casi exclusiva, en áreas con funciones rectoras en la materia en los niveles nacional y provincial.

El fuerte peso del Estado para definir el tipo y los niveles de demanda y las estrategias de desarrollo adoptadas se combinaron para estructurar un sector conformado por un pequeño grupo de empresas de capital nacional. La programación de las obras públicas y el mecanismo de llamado a licitación fueron instrumentos a partir de los cuales el Estado ha mantenido históricamente su capacidad de estructurar el mercado y el desarrollo de las empresas del sector. En tanto, las empresas han seguido dos estrategias para poder participar de las licitaciones de las obras de mayor envergadura¹⁵: a) crecimiento y especialización gradual y b) la asociación entre empresas para alcanzar, de esa forma, los antecedentes necesarios (Vitelli, 1979). La influencia estatal en las características concentradas del sector ha sido reconocida por la CAC en un estudio sobre capacidades de la industria de la construcción (CAC, 2006: 12) donde además se destaca que la presencia de ciclos cortos y abruptos de política de inversión pública ha generado desconfianza en la continuidad de los planes y que ello "ha producido como consecuencia negativa la desaparición de un conjunto de empresas que no soportaron económicamente este proceso"¹⁶.

¹³ Esta empresa, la única que no participó en las concesiones viales fue fundada en 1947 por el Ing. italiano Vittorio Orsi. Luego fue adquirida por una filial de la estadounidense General Electric y, desde mediados de la década de los '70, pasó a ser una parte fundamental del afianzamiento del grupo Pérez Companc. A diferencia de los otros grandes grupos del sector, este no nació desde una empresa constructora sino que creció en los '50 como empresa naviera que proveía servicios a empresas estatales. Luego se diversificó a la construcción y el sector financiero y, en la década de los '90, a la agroindustria. En 1998 la empresa fue vendida al grupo Skanka y se consolidó en el sector energético.

¹⁴ Las empresas mejor posicionadas en el sector nunca estuvieron entre las 20 empresas con mayor nivel de facturación según los *rankings* elaborados por la revista Mercado durante la década de los '80.

¹⁵ Es decir, las obras que tienen un presupuesto más alto pero también mayores requisitos técnicos.

¹⁶ Asimismo, la CAC agrega que en el actual marco de lanzamiento de obras por parte del gobier-

Los empresarios con capacidad de realizar grandes obras, entre ellas las viales, son aquellos que se consolidaron hacia la década de los '60 y '70 con los programas de inversión estatal. Estas empresas, beneficiadas por sus vínculos con el Estado, fueron consolidando su posición dominante dentro del mercado. Durante esas décadas, en términos de Castellani (2006), se conformó un ámbito privilegiado de acumulación de capital producto del funcionamiento del complejo económico estatal-privado¹⁷. A partir de tales articulaciones preferenciales entre el sector público y el privado pudo sostenerse la expansión de las firmas privadas. Esta expansión se produjo no sólo por los vínculos entre los empresarios y funcionarios gubernamentales que garantizaban la asignación de la obra, sino también por el sistema de sobreprecios que les permitió consolidar aún más esa ventaja inicial. De esta forma, ese reducido grupo de empresas fue mejorando su posición relativa y consolidando un mercado concentrado. El grupo de empresarios con capacidad de realizar obras viales es, entonces, mucho más homogéneo y consolidado que el de los empresarios de la construcción como sector en su conjunto. Por otra parte, estos empresarios son también los que han formado históricamente la cúpula de la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) de forma que la actuación de estos empresarios se ha realizado a través de medios institucionalizados (v.g. actividades de difusión de la CAC, planes directores propuestos, asesoramiento y consulta formales e informales y la participación de representantes de la CAC en las mesas de decisión) pero también a través de vías no institucionalizadas (v.g. *lobby*, influencia informal y presión para que se adopten determinadas políticas, veto por decisión de desinversión o no participación en la licitación de obras).

5. Las asociaciones sectoriales

Dadas las particularidades del mercado, el pequeño número de actores "que cuentan" y los bajos costos de la acción colectiva, las acciones pueden resultar coordinadas aun cuando no se realicen a través de este tipo de asociaciones. Sin embargo, debido a la posición relativa de dichas empresas y su rol en la dirección de la mencionada Cámara, el análisis de una asociación como la CAC permite una aproximación a los intereses que promueve el grupo que es objeto de nuestro estudio. Es decir, aun cuando se trata de una asociación que promueve intereses más amplios, el papel de elite del grupo específicamente analizado en este trabajo permite, a través del estudio de las estrategias de acción de esta asociación, aproximarnos al conocimiento de sus propias estrategias. Como señalan Mizruchi y Bey (2005), el interés de un sector se configura fundamentalmente en relación con el interés de los mayores empresarios y son estas empresas las que imprimen la lógica de sus miembros.

Dada la posición dominante de las empresas que participaron de las concesiones viales parece adecuado realizar una breve caracterización de estas asociaciones, sus objetivos y dinámicas de articulación con otros grupos.

no nacional y de los gobiernos provinciales las obras se pudieron ejecutar "por las empresas que dinámicamente se fueron adaptando al cambio y al inicio de un nuevo ciclo de inversión".

¹⁷ Schvarzer (1979) define este concepto para explicar las articulaciones entre el sector público y el privado en torno de un conjunto de actividades económicas de producción muy específicas como la construcción de grandes obras de infraestructura. Ver Castellani (2006).

5.1. La Cámara Argentina de la Construcción (CAC)

La CAC fue creada en febrero de 1936 con el objetivo de defender los intereses de los empresarios del sector. Esta institución tradicional del gremialismo empresario se ha caracterizado por su actividad pública y sus relaciones con otras organizaciones empresarias líderes en las últimas décadas de la historia argentina. En sus orígenes, vinculados con un fuerte reclamo sindical que provocó tres meses continuados de huelga, mantuvo una relación de tipo simbiótica con la Centro Argentino de Ingenieros (CAI), aunque con el tiempo se estableció entre ambos organismos una relación de colaboración (Schvarzer e Itzcovitz, 1989).

Como observó Yujnovsky (1984), la interrelación con otras organizaciones y agrupaciones gremiales muestran que la CAC forma parte de una compleja red de entidades representativas de la rama de actividad que combinan la defensa de intereses específicos con objetivos más amplios. Los socios de dicha institución no son únicamente los empresarios de la construcción sino también contratistas y proveedores de materiales, los cuales se encuentran asociados en forma individual o a través de las Cámaras que los agrupan¹⁸.

La dirección de la CAC se encuentra conformada históricamente por empresas fundadas varias décadas atrás y existen participaciones conjuntas de los miembros de la CAC en los directorios de varias sociedades anónimas¹⁹.

Hacia mediados de los '80 dentro de la CAC surgió un grupo renovador, entre cuyos impulsores y líderes se encontraban las más grandes empresas constructoras, generalmente contratistas del Estado y vinculadas con algunos de los principales grupos económicos argentinos. El mencionado grupo estaba liderado por directivos de Techint, Supercemento y SIDECO (ambas del grupo Macri) y SADE (asociada con el grupo Perez Companc) se constituyó, hacia mediados de la década de los '80, en la Unión Argentina de la Construcción (UAC). Si bien se produjo una escisión, ambas asociaciones realizaban algunas acciones comunes²⁰ y se unificaron poco más de una década después. Uno de los aspectos que contribuyó más fuertemente a la reunificación de las organizaciones, en 1997, se vinculó con la búsqueda de fortalecer al sector para evitar el ingreso, como oferentes, de capitales extranjeros y para reforzar consorcios de empresas argentinas de menor capacidad y nivel de facturación. Con la reunificación

¹⁸ Las empresas constructoras representaron históricamente alrededor de un 80% del total de los asociados. En tanto, la Dirección de la Cámara, por lo general, recayó en las empresas de mayor tamaño. De hecho hasta 1974 sólo eran aceptados como socios plenarios (quienes podían ocupar cargos de dirección) las empresas que superaban cierto umbral mínimo de capital social, de forma que se desestimulaba la participación de las empresas más pequeñas. La participación de los subcontratistas y proveedores ha tendido a disminuir en los últimos años (Schvarzer, Itzcovitz, 1989).

¹⁹ El estudio realizado por Schvarzer e Itzcovitz (1989) muestra que en los 24 años transcurridos entre 1960 y 1983 ocuparon puestos en la mesa ejecutiva de la CAC 23 personas, mientras que en dos casos dirigentes fueron reemplazados por sus hijos. A partir del análisis de la Mesa Ejecutiva los autores concluyen que 11 empresas componían un grupo de control de la entidad a lo largo de, por lo menos, un cuarto de siglo. Esta tendencia no ha variado en la actualidad.

²⁰ Por ejemplo, desde 1987 ambas asociaciones conformaron el denominado "Grupo de los 8" (junto con la SRA, la CRA, la UIA, ADEBA, ABRA y la Bolsa de Comercio), entidad cupular que de alguna manera pretendía expresar al conjunto del empresariado (Viguera, 2000, Beltrán, 2007).

de la CAC, la Mesa Ejecutiva fue presidida por Aldo Roggio (que había continuado en la CAC y la presidía) y su vicepresidente Francisco Macri (hasta entonces presidente de la UAC). Es decir, hacia mediados de los '90 la mesa directiva de la asociación estaba formada por los presidentes de dos grupos empresarios que gestionaban el 40% de la longitud total de redes concesionadas en el país.

Las fuertes diferencias, en términos de tamaño y capacidades individuales de presión al interior de este tipo de asociaciones, actúan generando desequilibrios que permiten a unos tomar las decisiones y a otros acompañar (cooperar) esperando la obtención de algún beneficio a cambio. Según manifiestan los entrevistados de la CAC, la agenda de trabajo de la Cámara se construye en función de las demandas de los asociados y en interacción con el trabajo de las Comisiones²¹, aunque en sectores como vialidad, hidráulica y -en los últimos años- vivienda, las decisiones estatales tienen un rol decisivo.

“Lo que hacemos [en relación con el asociado] es contenerlo, representarlo, capacitarlo, formarlo, darle información, la mejor información posible que se puede tener, para su eficiencia, para su mejor gestión” (Fragmento de entrevista realizada en noviembre de 2008 a un miembro del Consejo Ejecutivo de la CAC).

Respecto de los lineamientos políticos de la CAC observamos que hasta mediados de la década de los '80 mostró gran preocupación por la competencia de las empresas extranjeras en el sector. Por ese entonces, las definiciones de la CAC se vinculaban con enérgicos reclamos en los períodos de crisis sectorial y un planteo sobre “la necesidad de estabilizar la economía para que la construcción se reactive y colabore, a la vez, en poner en marcha al país”²². Entretanto, durante la década de los '90 se planteaba la necesidad de incrementar la inversión pública en obras de infraestructura. Por último, desde el fin de la convertibilidad y con el fuerte incremento de recursos estatales orientados a obras públicas la principal problemática que esta Cámara plantea se asocia con el mecanismo de redeterminación de precios y la necesidad de garantizar la continuidad de la política de obras públicas.

En cuanto a la articulación con el Estado, se participa en la formulación de políticas del sector y se comunica y difunde la actividad. Se realizan intercambios con los organismos asociados para la realización de obras de infraestructura, pero también con el Ministerio de Trabajo y, en la elaboración de la ley de Educación Técnica, con el Ministerio de Educación. Estos intercambios se rea-

²¹ En la actualidad existen 5 comisiones asesoras (asuntos legales, tributarios, laborales, internacionales y parlamentarios) y 10 comisiones técnicas (entre ellas, obras públicas, registro de obras públicas, concesiones viales, obras viales). Las primeras dan asesoramiento a los socios y sus representantes lideran la representación de la organización, por ejemplo, en los debates sobre reformas, mientras que las comisiones técnicas son las que, entre otras cuestiones, realizan los estudios particulares sobre las políticas públicas específicamente orientadas, difunden programas de gobierno y realizan la coordinación y articulación con las distintas unidades gubernamentales. Por lo general, dichas Comisiones son presididas por algún miembro de la CAC y son coordinadas por un asesor (consejero) contratado. La dinámica de trabajo en cada Comisión es muy heterogénea.

²² Schwarzer e Itzcovitz (1989: 36) señalan que por ese entonces la entidad ponía énfasis en la realización de obras públicas, inversiones para el desarrollo económico y fuente de demanda para sus asociados.

lizan con el fin de compartir información. La CAC difunde los programas de gobierno y las licitaciones públicas, mientras que colabora con las empresas generando capacidades para responder a requisitos específicos de las organizaciones estatales. Por otra parte, el Estado recurre a esta asociación para analizar la formulación de proyecto y, como uno de los asociados a la CAC manifiesta cuando se le consulta sobre ejemplos donde la articulación con el Estado ha sido exitosa, en algunos casos, designa empresarios o asesores del sector para ocupar cargos públicos²³.

Entre los reclamos más frecuentes de la Cámara se encuentra la carencia de una planificación que ofrezca un “mínimo de seguridad en el ritmo y pago de las obras”, al tiempo que se demanda la continuidad en los planes del gobierno a fin de garantizar ciertos niveles de certidumbre. Por ello, evalúan siempre positivamente las experiencias en las que representantes de la Mesa Ejecutiva de la institución han sido convocados para desempeñar cargos públicos. La percepción de estos actores sobre tal tipo de situación es que sirve para “despolitizar” la toma de decisiones ya que “se convoca a quienes saben de la cuestión”. Así, comprobando la hipótesis de Acuña (1995), la organización y el accionar político colectivo de este grupo resulta central para enfrentar tanto al Estado como a otros grupos empresariales, pero no necesariamente en contradicción con los sindicatos de trabajadores. Es decir, aun cuando la CAC surgió en respuesta a un conflicto sindical, su acción se ha ido fortaleciendo en términos de la consolidación del gasto público en infraestructura²⁴, cuestión por la que, además, también pugnan las agrupaciones sindicales de la construcción²⁵.

5.2. La Asociación Argentina de Carreteras (AAC)²⁶

Otra organización que es interesante analizar debido a que realiza acciones específicamente vinculadas con el sector vial es la Asociación Argentina de Carreteras (AAC). Esta asociación civil, vinculada específicamente con el sector vial, fue creada en 1952 por iniciativa de la Cámara Argentina de la Construcción y su historia ha seguido estrechamente vinculada con ésta²⁷. El

²³ En una entrevista realizada en octubre de 2008, un empresario del sector de construcción de viviendas manifestó que luego de varias políticas fallidas en materia de política de vivienda, hacia mediados de los '80 se decidió convocar a empresarios de la Cámara del Sector (CAVERA). La proximidad con la temática, era desde el punto de vista del entrevistado, lo que logró revertir los malos resultados de las políticas que se venían desarrollando hasta el momento.

²⁴ La mayoría de las empresas del sector se diversifican recién a partir de la década de los '90.

²⁵ En una entrevista realizada en 2008 a un representante de la UOCRA el mismo señaló “*En obras públicas es un poco un seguimiento fundamentalmente vinculado al cumplimiento de los presupuestos y su relación con el empleo*”, además, manifestó que frente a determinadas cuestiones (v.g. parálisis de obras por falta de pagos) el accionar sindical favorece el planteo empresario en la medida en que dan visibilidad a los reclamos de éstas. El entrevistado, destacó en tal sentido que “*Hacemos una reunión, sale en el programa, se arma un gran lío político y los funcionarios te citan porque quieren apaciguar las aguas y que no salgamos a la calle o lo que fuera. Entonces te dicen que lo van a hacer y el mes que viene nos reunimos. Chau. No nos reunimos nunca más. Pero parte de esto hacen... Algo queda*”.

²⁶ La siguiente sección ha sido elaborada a partir de Asociación Argentina de Carreteras (2002). Reseña Histórica: 1952-2002. 50 años y las editoriales de la Revista Carretera, definida por la institución como su “voz”.

²⁷ Desde 1961 ocupan incluso el mismo edificio inaugurado en el 25 aniversario de la CAC.

objetivo de la institución es el de “interesar y asesorar a los poderes públicos en los planes de ejecución de obras viales”²⁸, así como “peticionar ante las autoridades”.

La AAC se conformó a partir de distintas instituciones que se dedicaban a la actividad vial, entre ellas, organizaciones vinculadas con la construcción, el sector automotor y petrolero, además de una representación de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV). En la década de los '80, incorporó a representantes de los usuarios (transportistas). El Estatuto actual establece 4 categorías de socios además de la de ex presidentes: a) socios individuales (fundamentalmente, empresarios del sector o consultores); b) entidades oficiales y civiles²⁹; c) empresas³⁰ y d) socios protectores entre los que se encuentran la Cámara Argentina de la Construcción, el Instituto del Cemento Pórtland Argentino, el Automóvil Club Argentino, Repsol-YPF SA y la DNV. En consonancia con los lineamientos de la CAC, esta organización se creaba resaltando su “carácter netamente argentino”³¹, el cual mantiene hasta la actualidad³².

Si bien en los inicios de la Asociación se planteaba la representación de intereses divergentes asociados con el sector, la Junta Ejecutiva de la Asociación estuvo conformada históricamente por empresarios de la construcción. Incluso, los 10 presidentes que tuvo la AAC, desde su fundación, fueron empresarios representantes del sector de la construcción y asociados con cargos ejecutivos en otras organizaciones sectoriales (v.g. la CAC, el Consejo Profesional de Ingeniería, la Cámara Argentina de Consultores y el Centro Argentino de Ingenieros)³³. Varios se han desempeñado además en cargos ejecutivos, tanto en el sector rector de la política de infraestructura e infraestructura vial (ministro de Obras Públicas³⁴, secretario de Obras Públicas³⁵, administrador de la

²⁸ Ponencia presentada por Luis De Carli, en las jornadas organizadas por la CAC en 1951 sobre el tema vial y de dónde surgiría la fundación de la AAC. Archivo de la Revista Carreteras N° 167, agosto de 2002 (publicado en la Reseña Histórica de la Asociación).

²⁹ Cámara Argentina de Consultoras de Ingeniería, Cámara Argentina de Consultores Viales, Cámara Argentina de Empresas viales, Centro Argentino de Ingenieros, Comisión Permanente del Asfalto, Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas -FADEEAC-, Escuela de Graduados en Ingeniería de Caminos y Consejo Vial Federal

³⁰ Autopistas Urbanas SA, caminos de América SA, CCI Construcciones SA, Consulbaires Ing. Consultores S.A., Cristacol, Coarco SA, FAICSA SA, JCR SA, José Chediack SA, Perales SA, Techint SA, Vialco SA, Loma Negra SA, Paolini Hnos SA, Paolini SA, entre otras.

³² Acta de creación de la AAC, 21 de julio de 1952.

³² No obstante, a partir de la década de los '90 participan algunas empresas de capital extranjero: Repsol-YPF no se han incorporado empresas constructoras extranjeras.

³³ Las excepciones parecen ser el Ingeniero Pedro Petris, más asociado con la actividad en el sector público y el Lic. Miguel Salvia, actual presidente, que se desempeñó anteriormente como funcionario de la DNV

³⁴ Ing. Pedro Petris, en el Ministerio nacional y en las provincias de Córdoba y Buenos Aires y los Ings. Rafael Balcells y Pablo Gorostiaga en la provincia de Buenos Aires.

³⁵ Luis De Carli fundador y primer presidente de la AAC (12 años) y renunció para ocupar el cargo en 1962. Ante esto, el cuerpo directivo, considerando que sus funciones ministeriales eran por fuerza transitorias, no aceptó su renuncia y, en cambio, le concedió una licencia por el tiempo que fuese necesario hasta que quedara liberado de esa responsabilidad ministerial” (Revista Carreteras N° 34, enero de 1964). Reasumió en octubre de 1963.

DNV³⁶ y directores de las Direcciones provinciales³⁷) como en empresas públicas (v.g. Obras Sanitarias de la Nación, Ferrocarriles Argentinos). No obstante, a diferencia de la práctica habitual en la CAC, no serían los principales empresarios del sector quienes ejercerían los roles más relevantes en esta organización.

Asimismo, dada la continuidad en el déficit de financiamiento del sector y la recurrente utilización de los fondos específicos para otros fines, las demandas de la AAC se asociaron con la reivindicación de la existencia de fondos específicos.

A fines de los '80 la AAC era muy crítica respecto del estado de la red y la ausencia de obras, además de plantearse en desacuerdo con la concesión vial por considerar que no resolvía el problema del conjunto de la red. Durante la década de los '90 las demandas de esta organización se vincularon con la sostenibilidad de la política de financiamiento y la creación de un Ministerio de Obras Públicas, así como la necesidad de constituir un fondo específico. No se encuentran referencias al sistema vial concesionado en las editoriales de la Revista Carreteras salvo las expresiones vinculadas con la necesidad de garantizar la seguridad jurídica. Sin embargo, al finalizar la concesión vial se elaboró un trabajo de análisis de las concesiones en el que se realizaría una acérrima defensa del sistema implementado y su efectividad³⁸. Aun cuando al comienzo del gobierno de la Alianza la Asociación se mostraba muy crítica respecto del financiamiento en el sector, la constitución del Fondo Fiduciario fue una medida bien recibida ya que, a partir de ella, se esperaba cierta recuperación en la realización de obras de infraestructura³⁹. Nuevamente, en los discursos de la institución, se reclamaba decisión política y planificación⁴⁰.

El panorama planteado por la AAC a comienzos del siglo XXI era devastador "si nos seguimos negando a invertir, y mantenemos esta política de desinversión, en muy pocos años habrá cortes de rutas pero no por piquetes que reclaman sino porque va a ser imposible transitar por las mismas ya sea por la caída

³⁶ El Ing. Pedro Petriz y el Lic. Miguel Salvia: el primero fue además presidente de la Dirección Provincial de Vialidad (Buenos Aires)

³⁷ "Pero también debe señalarse una actividad de la Asociación que revistió mucha importancia, aunque haya sido por breve lapso. Se trata de la incorporación de representantes de la Institución en los directorios de organismos viales oficiales" (p. 148) Se refiere a la incorporación de un representante de la AAC en los directorios de las vialidades provinciales (Buenos Aires. en 1956, Santa Fe en 1958 y San Juan) "Lamentablemente, esas situaciones duraron solamente mientras los entes viales fueron dirigidos por directorios. Cuando fueron convertidos en administraciones, funcionarios unipersonales fueron investidos de las facultades de los directorios".

³⁸ Además, durante su existencia, la Cámara de Concesionarios Viales formó parte de esta institución. La publicación a la que se hace referencia es Asociación Argentina de Carreteras (2003).

³⁹ Sin embargo, las modificaciones en la distribución del fondo y los problemas para implementar el Plan de Infraestructura generarían, desde el punto de vista de la Asociación, un nuevo desencanto. Pablo Gorostiaga (Presidente de la AAC entre 1988-1990 y 1998-2002) en el discurso del Día del Camino 2001 criticaba la ausencia de crecimiento en el sector vial en los últimos 10 años (Revista Año XLVII- N° 165, Noviembre de 2001).

⁴⁰ En tal sentido, desde la década de los '50 se observaron recurrentes menciones a la necesidad de recrear un sistema vial planificado como el que se constituyó en la década de los '30. Estas referencias desaparecen de los discursos de la AAC a partir de la gestión de Kirchner.

de las decenas de puentes en estado crítico como por la imposibilidad de transitar un camino⁴¹. La Asociación recibiría con fuerte expectativa a la gestión de Kirchner y la creación de un Ministerio con funciones en el área de la construcción de infraestructura pública.

El optimismo inicial se transformaría en un fuerte apoyo a partir de algunas “realizaciones concretas”. El presidente de la Asociación manifestaba hacia el fin de 2004 “este año ha sido fecundo, con una importante cantidad de licitaciones efectuadas y obras en ejecución, que permiten hacer efectivo el cambio de visión de la obra vial⁴². No obstante, empezaban a surgir algunos problemas vinculados con el largo período sin ejecución de obras, entre ellos, la ausencia de proyectos actualizados, las demoras en las tramitaciones, la dificultad empresaria de conseguir mano de obra calificada, los problemas en la provisión de insumos básicos para la obra vial y repuestos reflejaban la necesidades de encarar el tema con una visión integral.

En relación con las segundas concesiones viales, la AAC consideraba acertada la decisión de licitar los corredores viales bajo el sistema de concesión por peaje, el mantenimiento del sistema de aportes directos del usuario en donde sea posible y el gerenciamiento privado de corredores. No obstante, sus asociados mostraban ciertos reparos vinculados con la duración de las concesiones y la disponibilidad y oportunidad de recursos para las obras no contempladas en las mismas.

Finalmente, en relación con los intereses de los concesionarios viales, se había creado en noviembre de 1990, paralelamente al inicio del plazo de las concesiones viales, la **Cámara de Concesionarios Viales (CCV)**. La idea de su fundación, surgió como una necesidad de representación de las empresas concesionaria, así como para la difusión del sistema de financiación por peaje. Entre los objetivos institucionales se destacaban: a) proponer y desarrollar medidas conducentes para la mejora del sistema vial nacional y provincial; b) difundir los logros técnicos y de gestión y c) promover la participación en congresos. Sin embargo, esta Cámara tuvo una escasa presencia y nivel de representación incluso en las renegociaciones que se realizaron durante la década de los '90. Los empresarios que conformaban la misma estaban representados también en la CAC y otras asociaciones sectoriales⁴³. Con la finalización de la primera concesión la Cámara se desactivó, pero en el marco de la CAC subsiste una comisión de concesiones viales.

6. La acción empresaria en la concesión de redes viales

Entre las tácticas informales para ejercer presión sobre las decisiones y acciones estatales se cuenta la incorporación a la burocracia personal proveniente

⁴¹ Discurso de Miguel Salvia (presidente de la AAC desde 2002 hasta la actualidad) Año XLVIII- N° 168, octubre de 2002. Como contrapartida promovían un Plan Director de Infraestructura Vial que redefiniera las redes, así como la asignación de un conjunto de recursos a partir de aportes directos e indirectos de los usuarios y el establecimiento de mecanismos de gestión armónica entre los organismos viales nacionales y provinciales, y entre la gestión pública y privada.

⁴² Editorial Miguel Salvia, Revista Carreteras Año L- N° 175, octubre de 2004.

⁴³ El presidente de dicha Cámara en 1999 era el Ing. Rodolfo Perales.

de las empresas, los acuerdos en la elaboración de algunas cláusulas contractuales y la instrumentación del proceso licitatorio. En ambos modos de concesiones viales los empresarios del sector tuvieron un bajo nivel de incidencia en la definición de la orientación de la política. La fuerte transformación generada hacia fines de la década de los '80 en la política vial no fue promovida ni apoyada inicialmente por los empresarios del sector. Sin embargo, la crisis socioeconómica y el fuerte déficit estatal con la consecuente imposibilidad de que el Estado realizara inversiones en el sector generaron las condiciones para que los empresarios no se desempeñaron como actores de veto de la política promovida por el Ejecutivo nacional, por ejemplo, decidiendo no participar de las licitaciones. Las nuevas características de la política obligaban a los empresarios a una reorganización en sus empresas y una nueva forma de vincularse con el Estado. A pesar de la baja incidencia en la orientación general de la política vial, los empresarios del sector tuvieron una alta capacidad para definir las características del proceso de licitación y los contratos que, ante la ausencia de un marco regulatorio, terminaron enmarcando las interacciones entre los actores. Así, por ejemplo, al momento de definir las primeras concesiones viales se incorporaron al Ministerio de Obras y Servicios Públicos, en roles centrales para la definición del esquema de licitación y resolución de la misma, gerentes de empresas de la construcción. Algunas de estas incorporaciones fueron el subsecretario de Política y Legislación del Ministerio de Obras y Servicios Públicos; un asesor del gabinete del subsecretario de Concesiones de la Secretaría de Obras Públicas; el subsecretario de Concesiones y Proyectos Especiales y un secretario *ad honorem* de la Comisión de Reconversión Vial⁴⁴. En relación con el proceso licitatorio, corrieron numerosos rumores que indicaban que la presión de quienes serían los concesionarios de las rutas no se reducía a que los grupos económicos locales tuvieran personas allegadas a sus intereses en la Secretaría de Obras Públicas y otras áreas estratégicas. Varias fuentes señalaron que los representantes de estos grupos negociaron la redacción de los pliegos y contratos. Entretanto, el proceso licitatorio realizado en 1990 fue organizado y difundido de forma tal que no participaran empresas extranjeras (v.g. lugar y tiempo de publicación en relación con plazos y requisitos para inscripción en Registro de Constructores). Además, la realización de una convocatoria simultánea permitió el comportamiento colusivo de los consorcios y un mecanismo de "reparto" de los corredores ofertados.

En 2003 la normativa impidió la adjudicación de más de un corredor vial por grupo empresario, ampliándose la participación de empresas y/o UTEs en función de la reducción de actividades que debían realizar los concesionarios. Nuevamente, se establecieron mecanismos para desincentivar la presencia de empresas extranjeras.

Hasta 2003 los concesionarios viales se consolidaron como actores en los

⁴⁴ En relación con esto se presentó una causa en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 5, la cual fue sobreseída en mayo de 1995, pero en su resolución el magistrado remarcó "la estrecha proximidad existente entre las cuestiones a las que se avocaron [estos funcionarios] en el desempeño de la actividad privada y las que comprendieron sus participaciones en la función pública". Es posible pensar que también a través de la CAC se han realizado acciones de tipo no institucionalizadas.

momentos de mayor incertidumbre (v.g. renegociaciones de contratos, enfrentamiento con otros actores de la sociedad civil). Así, a medida que aumentaba la amenaza externa se mantenían más unidos en la defensa de sus propios intereses. Sin embargo, su estrategia siguió siendo la de fragmentar los espacios de negociación con el Estado y, de esa forma, obligaron a la constitución de una red de decisión por cada uno de los corredores existentes.

Apenas transcurridos unos meses desde la primera concesión se realizó la primera renegociación, motivada por los reclamos de los usuarios frente a los altos costos en las tarifas básicas y la ubicación de las cabinas de peaje. Resultado de esta primera renegociación, la tarifa pasó a ajustarse por la aplicación de una tasa internacional, se extendió el plazo de concesión y se eliminó el canon mientras se fijaba un subsidio estatal. Estos contratos estuvieron vigentes durante 4 años en los que anualmente se presentaron inconvenientes al momento de realizar los ajustes tarifarios. No obstante, la recaudación de las empresas, en concepto de peaje, tuvo una tasa de incremento media de 447%⁴⁵. En abril de 1995 se inició una nueva ronda de renegociaciones que, con la excepción del corredor 18, se extendería hasta la salida del gobierno de la Alianza, momento en que se reconoce una deuda con los empresarios de dudosa legitimidad⁴⁶. Esta segunda renegociación fue promovida por la necesidad de ajustar los planes de obras a partir del incremento del tránsito vehicular y evitar mayores erogaciones del Estado en los contratos por los subsidios y compensaciones indemnizatorias que se habían definido en la primera renegociación. Este proceso se convertiría en el más largo y prolongaría una situación de incertidumbre normativa que redundaría negativamente sobre el sector público⁴⁷. Con el fin de la Convertibilidad, se inicia el tercer proceso de renegociaciones. Nuevamente, cada uno de los corredores viales se evaluó por separado, aun aquellos cuyos consorcios estuvieran formados por las mismas empresas. No obstante, las propuestas que presentaban los empresarios en las mesas de negociación eran similares.

La interacción Estado-empresarios a partir del segundo modelo de concesión requiere de un abordaje diferente, debido a que se establece un sistema de co-gestión público-privado, donde el Estado nacional pasa a ser responsable de las obras principales y se realizan múltiples licitaciones anuales de obras mejorativas. Por ello, recortar el análisis de la relación entre el Estado y los empresarios del sector a la interacción con los concesionarios de las rutas nacionales es insuficiente. De forma que el diseño metodológico incorpora el análisis de las empresas que se adjudican estas obras en rutas nacionales y sus estrategias de acción. Por lo tanto, no sólo se analiza esa relación sino también la que surge de la contratación de obras a ejecutarse en los mencionados corredores⁴⁸.

⁴⁵ Esta tasa se calcula considerando la recaudación anual en concepto de peaje de los distintos concesionarios viales. La variación representa el incremento medio entre el primer año de concesión y el último (Serafinoff, 2011).

⁴⁶ Ver Azpiazu y Pesce (2003), Azpiazu y Schorr (2003) y Serafinoff (2006).

⁴⁷ El corredor 18 (rutas 12 y 14) llegó a un acuerdo en 1996 por el cual la concesión se prorrogaba 15 años, se dolarizaba la tarifa y se incorporaron nuevas obras, al tiempo que se modificaron los planes de inversión.

⁴⁸ Entre 2004 y 2008 se realizaron 135 licitaciones (adjudicadas y no adjudicadas). Sólo en un 13%

En términos de la modificación de los contratos y las renegociaciones, las acciones durante la primera concesión fueron realizadas por las empresas en forma individual. Las Cámaras tuvieron un rol secundario y no participaron más que de alguna reunión de consulta, o bien, presentaron alguna inquietud respecto de los avances de las renegociaciones. A pesar de esta estrategia de acción individualizada, la similitud en las propuestas de renegociación presentadas por los distintos consorcios nos lleva a inferir que existieron algunos mecanismos de coordinación informal. Entre los puntos de acuerdo de las propuestas de renegociación se destacan: a) la modificación de los cronogramas de obra, b) la reducción del número de obras comprometidas y/o la variación en las características de las obras y c) la solicitud de subsidios para sostener los niveles de inversión definidos originalmente. Otros actores sociales que conforman la red considerada han sido sistemáticamente desplazados de las renegociaciones con las concesionarias durante la implementación del primer modelo. Dado que estos otros sectores fueron excluidos al momento de reconfigurar las reglas que enmarcaron el entramado social apelaron, fundamentalmente, a movilizaciones y bloqueos de ruta (v.g. asociaciones de productores tales como la Federación Agraria, Coninagro y Cartez; asociaciones de transportistas de carga como Fecotac y Catac y la Sociedad de Acopiadores de Granos de Córdoba). En tanto, los concesionarios desarrollaron estrategias tendientes a garantizar sus intereses reforzando los vínculos con funcionarios del PEN, estos otros actores apelaron, en primera instancia, a los Ejecutivos locales/provinciales y, alternativamente, a los representantes regionales en el Legislativo. Sin embargo, frente a la incapacidad de revertir la situación de exclusión de la mesa de negociaciones estos actores aumentaron su nivel de presión para, de esa forma, ganar visibilidad en las comunidades locales.

A partir de 2003, la acción de los empresarios adquirió características diferenciadas. El sector de la construcción estaba siendo, desde ese entonces, beneficiado por un modelo que propiciaba la inversión en obra pública. Por lo que, a lo largo del segundo modelo de concesiones, las cámaras empresariales mencionadas tendieron a alinearse con las políticas gubernamentales. Asimismo, como en etapas históricas previas en las que la inversión en infraestructura ha sido alta, el rol de estas asociaciones se concentra en el asesoramiento, la asistencia técnica al Estado y la difusión de los programas estatales entre sus asociados.

En el caso de los concesionarios viales se observa que desde 2003 estos actores modificaron su estrategia adaptándola a las nuevas condiciones. Durante el segundo modelo de concesiones, no se produjeron renegociaciones contractuales al estilo de las que caracterizaron el primer modelo de concesiones. Sin embargo, existen otros indicadores para analizar la interacción entre

de los casos se observa que se han presentado más de 6 empresas, poco más del 40% fue licitado en la provincia de Buenos Aires y sólo un 25% se licitaron por fuera de la región centro del país. Las 27 adjudicaciones realizadas por el OCCOVI por montos mayores a \$ 10 M han sido ganadas por sólo 15 empresas diferentes. Al tiempo que cinco empresas se adjudicaron, en términos del monto de adjudicación, más del 60% de las obras. La información utilizada fue publicada por la Oficina Nacional de Contrataciones. La base utilizada fue elaborada con la información publicada a enero de 2010. Agradezco a Marta Martínez el trabajo realizado para recopilación y sistematización de la información utilizada.

los empresarios del sector y el Estado. En este segundo modelo, el incremento en la proporción de los costos en mantenimiento y limpieza, la distribución de los Fondos de Caja Única y la asignación de fondos adicionales resultan fundamentales para comprender la dinámica público-privada. En este caso se tendieron a “inflar” los costos de mantenimiento y limpieza, presentar iniciativas para la construcción de vías rápidas u otro tipo de normas que permitieran modificar las condiciones iniciales de contratación (v.g. pasar a modalidad subvencionada), así como garantizar una nueva concesión (iniciativa privada que generó una concesión más amplia). Por otro lado, en esta segunda concesión interesa analizar las prácticas de los contratistas de obras donde el **sobreprecio** (costo km/obra), los acuerdos para división y regionalización de los mercados, así como la modificación de los cronogramas de obra o la disminución del ritmo de ejecución fueron prácticas comunes. Estas empresas tendieron también a acordar las características de los llamados a licitación y la programación de los mismos como forma de excluir de las grandes obras a empresas medianas. Así, a partir de 2003, el Estado financió el mantenimiento y conservación de los tramos concesionados a través de dos ventanillas. Una mediante la cual pagó los costos de obras licitadas que se retrasaron en su ejecución y la otra, a través de la que respondió frente al incremento de los costos reales de mantenimiento del concesionario producto de las demoras en las obras que el Estado, como concedente, se había responsabilizado a realizar. En esta segunda concesión, los otros actores de la red interinstitucional tuvieron una menor presencia y visibilidad en las comunidades locales, al tiempo, que sus presentaciones al Ejecutivo y Legislativo también tendieron a acotarse. El congelamiento de tarifas y los subsidios otorgados recortaron los incentivos para una más amplia participación.

Figura N° 1. La acción empresaria y sus estrategias en relación con cada uno de los modelos de regulación estatal

	Primera Concesión Vial		Segunda Concesión Vial	
	Empresaria	Asociaciones	Empresaria	Asociaciones
Diseño MR	Baja	<i>Baja a Moderada</i> (solicitud de información, intercambio de opiniones técnicas, participación de reuniones explicativas)	<i>Baja a Moderada</i> (la presión se expresó en el marco de la renegociación de las condiciones de la primera contratación. Las empresas tendieron a utilizar sus recursos para sostener el <i>status quo</i>)	<i>Baja a Moderada</i> (solicitud de información, intercambio de opiniones técnicas, participación de reuniones explicativas)
Implementación	Alta y Uniforme (asesores empresariales en la definición de las licitaciones, prórroga del plazo de concesión, modificación de cronogramas de obra, reducción de compromisos, solicitud de subsidios)	<i>Baja a Moderada</i> (solicitud de información, intercambio de opiniones técnicas, participación de reuniones explicativas)	Alta y Fragmentada (prórroga del plazo de concesión, modificación de cronogramas de obra, reducción de compromisos)	<i>Baja</i> (solicitud de información, intercambio de opiniones técnicas, participación de reuniones explicativas)

La **figura N° 1** intenta caracterizar la acción empresarial y las estrategias desplegadas en cada una de las concesiones viales consideradas. En esta tabla, además de establecerse el nivel de acción de los empresarios (en términos individuales o vía sus asociaciones representativas) se considera la etapa del ciclo de políticas públicas en el que se realiza (formulación o implementación) y la estrategia desplegada. En tal sentido, puede concluirse que cuando la acción de estos empresarios se produjo en forma individual la misma se ejerció directamente sobre el Ejecutivo, en cambio, cuando la acción se canalizó, aunque sea moderadamente, a través de las Asociaciones, los canales de acción se multiplicaron.

Durante la primera concesión vial la acción de los concesionarios fue más uniforme puesto que eran menos actores. Estos empresarios eran los de mayor nivel de facturación y, en el contexto de un bajo nivel de inversión en infraestructura, los incentivos para mantener una estrategia unificada resultaron mayores. En la segunda concesión, la estrategia de acción empresarial fue más fragmentada ya que se amplió el número y características de las obras realizadas. En esta segunda concesión, las Asociaciones tuvieron un menor nivel de intervención.

7. Algunas notas a modo de conclusión

Los empresarios que se hicieron cargo de las concesiones viales son empresarios nacionales consolidados a la sombra del amparo estatal. Los requisitos para la adjudicación de obras y los mecanismos a través de los cuales fueron adjudicadas permitieron la consolidación de algunas empresas y generaron condiciones para la constitución de un grupo de capital nacional con alta capacidad de *lobby*. Sin embargo, la acción de estos empresarios no ha generado las condiciones para lograr el sostenimiento de un alto nivel de inversión pública en infraestructura sino que ha tendido a garantizar la concentración del mercado. A pesar de que recién hacia la década de los '90 estos empresarios comienzan a desempeñarse en la gestión y reparación de rutas y, por lo tanto, sus intereses se ven reconfigurados, ya habían desarrollado fuertes lazos entre sí y con las autoridades gubernamentales. Es decir, sus vínculos, intereses comunes y accionar coordinado preexisten a su condición de concesionarios⁴⁹. Los patrones anteriores de relación y el peso relativo del sector de la infraestructura pública en la estrategia de desarrollo adoptada son fuertes condicionantes de las estrategias desplegadas por los actores.

Los empresarios que en 1989/90 preferían sostener el modelo de contratación de obra pero que "aceptaron" la modificación de la política vial y la concesión de las rutas más transitadas y que en 2003 pretendían renegociar una extensión de los plazos de concesión en el marco del modelo adoptado a principios de la década anterior, no participaron de la definición de ninguno de los dos modos regulatorios pero tampoco se enfrentaron al gobierno para vetar la política. No obstante, intentaron (y consiguieron) intervenir en las decisiones posteriores. En

⁴⁹ Incluso, la principal asociación a través de la que formalizan la expresión de su interés, la CAC data de varias décadas antes.

1990 las grandes empresas participaron de las concesiones viales mientras que en 2003, dadas las características del nuevo modelo regulador, se amplió el número de empresas con capacidad de hacerse responsables de la concesión. Al mismo tiempo, en un contexto de fuerte inversión en infraestructura pública, las empresas más grandes del sector tendieron a participar de las obras de mayor envergadura -dentro de los corredores viales, pero fundamentalmente en los contratos C.Re.Ma⁵⁰- y en el sector energético. En cuanto a las acciones empresarias, sus mecanismos de vinculación con el Estado y el carácter de sus intervenciones tendieron a asimilarse más con los observados en forma previa a 1989, cuando se definió la primera concesión vial. Sin embargo, el mercado específico no resultó más competitivo. Las causas por las cuales se explica dicha situación obligan a un análisis del sector de obras de infraestructura. Dadas las características y los niveles de inversión actuales, el análisis de las obras viales ejecutadas en los corredores concesionados no resulta un indicador suficiente. A fin de avanzar en la contrastación de la mencionada hipótesis, sería fundamental incorporar a las obras viales realizadas a través de financiamiento internacional (C.Re.Ma) y las grandes obras, por ejemplo, hidroeléctricas y gasoductos. Las condiciones de contexto han cambiado y con ello también la forma de garantizar los beneficios a uno de los sectores más tradicionales del empresariado nacional.

El origen nacional y el número acotado de empresas que cumplen con los requisitos para la realización de obras viales generan condiciones para que estos empresarios ejerzan cierto poder de *lobby*. Si bien la capacidad de ejercer dicho poder no indica el éxito de sus acciones, la baja capacidad regulatoria del Estado generó las condiciones para que los intereses de este grupo penetren la estructura estatal, fundamentalmente, a través de la acción gubernamental. Así, se sostuvieron ciertos beneficios y se evitó el ingreso de nuevos oferentes, principalmente, empresas de origen externo. En tanto, al subsistir las condiciones de debilidad de las capacidades estatales, se conjugaron ambos aspectos y actúan debilitando aún más al Estado en su relación con los actores más poderosos del sector privado. Subsistió, entonces, una misma lógica de articulación social y debilidad estatal que reprodujo situaciones de captura empresaria y cooptación política. Esta situación generó ciertas continuidades, más allá de las transformaciones institucionales que pudieron haberse producido o, incluso, de la importante variación en los niveles de inversión en el sector.

Si bien, siguiendo a Evans (1996), el enraizamiento del Estado en la sociedad es parte de la solución al problema del desarrollo y un complemento a su autonomía. Sin embargo, la forma en que las burocracias públicas se han encastrado en la Argentina ha generado condiciones de captura institucional y la reducción de la capacidad de acción estatal. En definitiva, los actores siguieron pugnando por presionar sobre el Estado para que éste defina normas o implemente determinadas políticas, al tiempo que la multiplicación normativa redujo la claridad y transparencia que encuadró la red de interacciones, tendiendo a generar desventajas para los actores más débiles en términos relativos. En tal sen-

⁵⁰ Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento: esta modalidad se emplea en caminos cuya circulación de vehículos no justifica el concesionamiento por el sistema de peaje. En estos casos, el financiamiento está a cargo del Estado nacional a través de créditos externos.

tido, se genera una dinámica de retroalimentación entre debilidad estatal y la lógica interna del modelo de concesión que genera que, más allá de los cambios en los diseños, no varíe la calidad en la prestación del servicio y que el nivel de ejecución de las obras siga siendo reducido.

Bibliografía

- Acuña, Carlos (1995). "El análisis de la burguesía como actor político". Tesis doctoral, University of Chicago, Department of Political Science.
- Asociación Argentina de Carreteras (1999). *El Camino Argentino: pasado, presente y futuro*. Buenos Aires: AAC.
- Asociación Argentina de Carreteras (2002). *Reseña Histórica: 1952-2002. 50 años*. Buenos Aires: AAC.
- Asociación Argentina de Carreteras (2003). *Análisis de las Concesiones de los Corredores Viales Nacionales 1990 -2003*. Buenos Aires: AAC.
- Asociación Argentina de Carreteras. Revista Carretera. Editoriales publicadas entre 1989 y 2008. Buenos Aires: AAC.
- Azpiazu, Daniel; Pesce, Julieta (2003). *La privatización del sistema vial en la Argentina ¿Errores de diseño o desmedidos privilegios para una fracción del poder económico local?* FLACSO, Documento de Trabajo 11. Buenos Aires: FLACSO.
- Azpiazu, Daniel; Schorr, Martin (2003). *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde*. Buenos Aires: FLACSO, IDEP, Siglo XXI.
- Beltrán, Gastón (2007). "La acción empresarial en el contexto de las reformas estructurales de las décadas de los ochenta y noventa en Argentina". Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Cámara Argentina de la Construcción (2006). *Estudio de las capacidades y problemas en la industria de la construcción de infraestructuras*. Informe Final, mayo de 2006. Buenos Aires: Fondo para el desarrollo de la Construcción.
- Cámara de Concesionarios Viales (2003). "Análisis de las Concesiones de los Corredores Viales Nacionales 1990 -2003". Buenos Aires: CCV.
- Castellani, Ana (2006). "Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989". Tesis Doctoral presentada en la Universidad de Buenos Aires.
- Evans, Peter (1996). "El Estado como problema y como solución". En *Desarrollo Económico*, N° 140. Buenos Aires.
- FIEL (1996). *La programación de la inversión pública en la Argentina*. Buenos Aires: FIEL.
- Gourevitch, Peter (1986). *Politics in hard times. Comparatives responses to international economic crises*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mizruchi, Mark; Bey, Deborah (2005). "Corporate Control, Interfirm Relations, and Corporate Power". En: Janoski, T.; Alford, R.; Hicks, A.; Schwartz, M. (eds). *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Offe, Claus (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema editorial.
- Schvarzer, Jorge (1979). "Empresas públicas y desarrollo industrial en la Argentina". *Revista Economía de América Latina*, Semestre N° 3, Septiembre. CIDE.
- Schvarzer, Jorge (1995). "Grandes grupos económicos en la Argentina: formas de propiedad y lógicas de expansión". En: VV.AA. *Más allá de la estabilidad: Argentina en la época de la globalización y la regionalización*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Schvarzer, Jorge; Itzcovitz, Victoria (1989). "Organizaciones corporativas del empresariado argentino: la Cámara Argentina de la Construcción". Buenos Aires: CISEA.
- Serafinoff, Valeria (2011). "La concesión y regulación de concesiones viales en Argentina". Madrid: Editorial Académica Española.
- Serafinoff, Valeria (2006). "La renegociación de los contratos de las privatizadas: la regla de la incertidumbre. El caso de las concesiones viales". En: **Realidad Económica** N° 221, 1° de julio/15 de agosto de 2006, págs. 84-112. Buenos Aires.
- Serafinoff, Valeria (2008). "Transformaciones en el rol del Estado: la concesión de redes viales en Argentina". En: *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*. N° 11, julio de 2008. Santiago de Chile.
- Viguera, Anibal (2000). *La trama política de la apertura económica en la Argentina (1987-1996)*. La Plata: Ediciones Al Margen.
- Vitelli, Guillermo (1979). "Competencia, oligopolio y cambio tecnológico en la industria de la construcción. El caso argentino". Programa BID/ CEPAL sobre investigación en temas de Ciencia y Tecnología. Monografía de Trabajo N° 3. Buenos Aires.
- Yujnovsky, Oscar (1984). "Claves políticas del problema habitacional argentino". Buenos Aires: Ediciones GEL.
- Yujnovsky, Oscar y Clichevsky, Nora (1978). "El sector concentrado de la construcción en la Argentina". En: *Revista Latinoamericana de Planificación* N° 47-48, septiembre-diciembre.

Galera de corrección

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

Portugal. Ensaio contra a autoflagelação

Coimbra, Ediciones Almedina, 2011

*Miguel Tenbal**

Boaventura de Sousa Santos ha hecho importantes aportes al análisis de múltiples aspectos de la vida social, política y cultural del mundo contemporáneo. En este libro aborda en profundidad la crisis de Portugal, su país, que conoce y siente como pocos. Lo subtitula “ensayo en contra de la autoflagelación” quizá por la necesidad de ir en contra de aquella corriente planteada en círculos financieros, intelectuales y cotidianos de la vida que tiende a naturalizar la crisis mundial, así como las nefastas propuestas para “solucionarla”; pero fundamentalmente porque considera inútiles las penurias que se afirma son necesarias para hacer frente a esa situación. En los casos de Portugal, Grecia, España e Irlanda (en conjunto los países denominados despectivamente PIGS usando las siglas en inglés), sus respectivos gobiernos no terminan de aplicar ajustes infinitos en contra de sus “representados”. Sus dirigentes consideran estos ajustes inevitables, una actitud que deriva por cierto del TINA thatcheriano y neoliberal (*no hay alternativas* también por sus siglas en inglés). Santos se rebela en contra de esta concepción, aunque también rechaza la que plantea que la crisis pueda ser ‘resuelta’ por el mismo capital financiero que la provocó o que fue su motor principal: “Wall Street está hoy más fuerte y

* Economista. Profesor de la UBA. Investigador del CONICET en el Instituto Gino Germani

arrogante que nunca” (p.15). Sin embargo, tampoco cree que estemos frente al “fin del neoliberalismo y de la supremacía del capital financiero sobre el capital productivo”. Quizá las partes más importantes del libro tienen que ver con “cómo salir de la crisis con dignidad y esperanza” teniendo en cuenta que “Otro mundo es posible” frente a la amenaza del “fascismo societal”. Y que esto también involucra a Europa, que se halla en plena decadencia.

El primer capítulo trata sobre “las identidades de las crisis”, el autor considera que Portugal vive una crisis financiera de corto plazo, una crisis económica de mediano plazo y una crisis político-cultural de largo plazo. “En el plano financiero persiste la urgencia del financiamiento del estado. En el plano económico se trata de la falta de competitividad internacional de la economía portuguesa debido a la calidad de su especialización (no es lo mismo vender zapatos que aviones) y por el hecho de pertenecer a un bloque económico que tiene una moneda excesivamente fuerte, lo cual favorece a las economías más desarrolladas al interior del mismo”. Y en el plano político-cultural, se manifiesta en un déficit histórico de la formación de las élites políticas, económicas y sociales portuguesas “causado por un ciclo colonial excesivamente largo que permitió durante demasiado tiempo el recurso a soluciones fáciles para problemas difíciles y a salidas ilusorias para bloqueos reales” (p.11).

Estos tres planos de las crisis están interrelacionados y, por consiguiente, si se diera más énfasis a una se podría tornar más difícil la solución de las demás. Además son crisis que tienen diferentes horizontes espaciales y escalas para su superación: escalas nacionales, regionales y globales. Con lo cuál sólo una regulación global, regional y nacional puede poner fin a la “masiva depredación financiera con una tan injusta distribución de sus costos”(p.12).

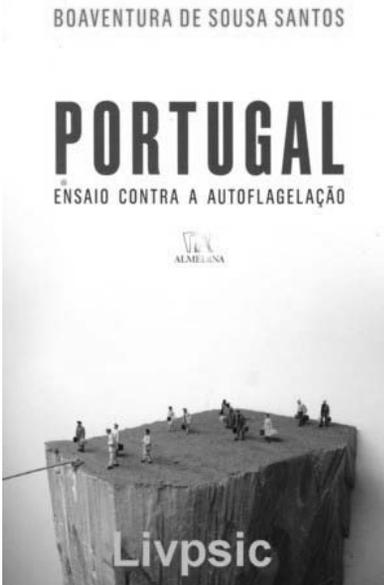
Las crisis globales presentan diferentes facetas e intensidades en diferentes países, facetas que son más numerosas hoy en día que antes ya que se trata de una crisis financiera, económica, política, ambiental, energética, alimentaria, civilizatoria. Todas se presentan de distinto modo en diferentes regiones del mundo. Por ejemplo, el Japon vive una grave crisis energética y ambiental, que apunta a una crisis civilizatoria; en Africa se vive intensamente la crisis ambiental y alimentaria; y en Tunez, Egipto y Libia se manifiesta una profunda crisis política. En Africa, la India y en America latina “los campesinos viven una nueva dimensión de la crisis causada por nuevos intereses del capitalismo global en la compra de tierra. Se trata de la adquisición masiva por parte de empresas multinacionales, agentes financieros y los mismos Estados extranjeros que hacen *tabula rasa* con los derechos

ancestrales de los campesinos que son expulsados del mundo rural. A su vez los pueblos indígenas de América Latina han contribuido decisivamente en las últimas décadas a dar visibilidad a la dimensión civilizatoria de la crisis...planteando que ésta no es sólo una crisis de un modo de producción sino, sobre todo, una crisis de un modo de vida, de convivencia y de relación con la naturaleza. (pag.13).

Así como las crisis tienen múltiples aspectos, también lo tiene su abordaje. Santos compara las políticas sociales aplicadas bajo Lula en el Brasil con aquellas que están siendo aplicadas en Europa. Mientras que en el Brasil los gastos en educación, salud, protección social son considerados inversiones que propician el crecimiento, en Europa tales gastos son considerados costos que impiden el crecimiento y, por tanto, deben ser reducidos al mínimo. El autor se pregunta: ¿quién está equivocado? Y si persiste una paradoja ¿porqué no elegir la solución que crea mayor bienestar para las grandes mayorías en vez de mayor malestar?. “Esta diversidad muestra que todas las soluciones tienen alternativas y que toda ausencia de alternativa es el producto de una decisión política”. El Estado y los mercados pueden simultáneamente causar las crisis y estar involucradas en las soluciones propuestas. En última instancia es importante determinar crisis de qué, de quién y soluciones para qué y para quiénes(p.14/15).

El capítulo 2 “Un diagnóstico portugués” indaga profundamente sobre el caso del Portugal. Hace tiempo que Santos reflexiona sobre el caso, una sociedad de “desarrollo intermedio”, con algunas características sociales que la aproximan a las sociedades más desarrolladas y otras a las sociedades menos desarrolladas. Las teorías y categorías analíticas para caracterizar las sociedades en general, consideran únicamente a las sociedades centrales, o más desarrolladas (el primer mundo) por una parte, y las sociedades periféricas (o del tercer mundo) por la otra. Según Santos el caso de Portugal caracterizado usualmente como una sociedad intermedia no entra bien en ninguna de estas categorías. “Si se toman los indicadores sociales usualmente utilizados para caracterizar a estos mundos diferentes (clases sociales, y estratificación social, relaciones capital/trabajo, relaciones Estado/sociedad civil, estadísticas sociales, patrones de consumo o de reproducción social, etc.), se concluye fácilmente que Portugal no pertenece a ninguno de estos mundos”(p.21).

La imagen que nos presenta Santos sobre el carácter semiperiférico de Portugal, visto desde la perspectiva de otros países coloniales es por cierto interesante: “El carácter semiperiférico del desenvolvimiento portugués tiene larga duración histórica. Durante muchos siglos Portugal fue simultáneamente el centro de un gran imperio colonial, y parte de la periferia de Europa. Reside aquí el elemento estructurante básico de



nuestra existencia colectiva. Portugal fue el único país colonizador considerado por otros países colonizadores como un país nativo o salvaje. Al mismo tiempo que nuestros viajeros diplomáticos o militares describían los hábitos curiosos y modos de vida de los pueblos salvajes con quienes tomaban contacto en el proceso de construcción del imperio, viajeros diplomáticos y militares de Inglaterra o Francia describían, sea con curiosidad o con desdén, los hábitos y modos de vida de los portugueses, quienes para ellos eran tan extranjeros al punto de parecerse poco menos que a salvajes” (p.22).

Por mucho tiempo Portugal fue un país simultáneamente colonizador y colonizado. El 25 de abril de 1974, durante la revolución de los coroneles (y de los claveles), Portugal era el país menos desarrollado de Europa y, al mismo tiempo, detentor del más importante y duradero imperio colonial. “El fin del imperio colonial no determinó el fin del carácter intermedio de la sociedad portuguesa. A partir de entonces surgió la pretensión de equipararse con los países centrales y al mismo tiempo, en algunos aspectos, asumir posiciones de más avanzada”. En 1978 el FMI destruyó gran parte de esa credibilidad. Desde entonces Portugal entra en un período de renegociación de su posición en el sistema mundial, procurando una base capaz de llenar el vacío dejado por el derrocamiento del imperio. Comienza un período en el que se propone su integración plena a la comunidad europea.

Sin embargo, como lo destaca Santos “creer que Portugal, por integrarse a la UE pasa a ser parte del Centro, es falso ... estar en Europa no significa ser Europa.... Cuando se analiza detalladamente el interior del centro, es fácil verificar que la realidad sigue un camino diferente de los discursos.” En los últimos 10 años el modelo de desarrollo de Portugal tendió a ser más periférico que centralizante. Se verifica en la desvalorización internacional del trabajo portugués, entre otras razones por optar por privilegiar sectores de exportación, que tienden a esa desvalorización internacional, por ejemplo, el sector textil. Asimismo, en

la década de los '90 Portugal tenía una de las tasas de desempleo más bajas de Europa pero también una de las más degradadas relaciones salariales (p.25).

El capítulo 3 trata sobre “las desmedidas medidas de austeridad recesiva”. Pasa revista a diversos indicadores de desigualdad imperantes en Portugal. Pero también, lo que es preocupante, el modo “cómo se estructura y distribuyen las oportunidades de promoción social en nuestra sociedad”. Señala Santos: “...en sus mejores momentos las teorías liberales de la democracia y la justicia social centraron su atención en la defensa de la igualdad de oportunidades como principio fundador de una sociedad libre y justa. Este principio fue después adoptado por las teorías del desarrollo y fue central en las propuestas de Amartya Sen” (p.61).

A la luz de este principio es preocupante la situación portuguesa, porque se trata de un país que tiene no solo elevados niveles de desigualdad social, sino también acentuados niveles de desigualdad de oportunidades comparados con los otros países de la comunidad europea (p.61). O sea, “los individuos y las familias portuguesas no tienen igual acceso a un conjunto de recursos que les permitirían obtener rendimientos medios compatibles con el nivel de vida considerado adecuado en el espacio europeo. Los países con mayores desigualdades de oportunidades, utilizando datos de 2005, eran Portugal, Lituania, Letonia y Estonia” (p.61 citando a Checchi et al 2010).

Es interesante el análisis que hace el autor al respecto. “Las desigualdades de rendimientos y las desigualdades sociales derivan más de componentes institucionales que de falta de empeño o de esfuerzo de los individuos y familias más desfavorecidas.” Cita el trabajo de Checchi et. al. (2010) que distingue entre las desigualdades de oportunidades *ex ante* (anteriores a la entrada del mercado de trabajo) aquellas relacionadas fundamentalmente con el gasto público en educación y en una configuración institucional que minimiza el impacto de los orígenes sociales de los estudiantes en los resultados escolares. Y con relación a las desigualdades de oportunidades *ex post* (después de la entrada en el mercado de trabajo) el peso y papel de los sindicatos y la redistribución fiscal. Portugal, según estudios citados por Boaventura, es uno de los países en que los individuos sacan mayores retornos de la educación para obtener rendimientos muy elevados en el mercado de trabajo. Sin embargo, en torno de las profesiones existen segmentaciones que influyen sobre las desigualdades sociales al incidir sobre las calificaciones sociales de los profesionales. “La desigualdad social, por más importante que sea, nunca dice todo sobre la injusticia social. Sobre ésta influye sobremanera diferentes formas de discriminación social,

sobre todo la discriminación sexual y racial. Las desigualdades y la discriminación se retroalimentan recíprocamente; en general el agravamiento de la desigualdad va acompañada por el aumento de la discriminación, el incremento de la desigualdad social implica un agravamiento de la discriminación contra las mujeres. Son ellas las que están predestinadas a pagar buena parte de la factura de la crisis (p.62).

“Salir de la crisis con dignidad y esperanza” como se titula el capítulo 4 significa resolver la crisis de corto plazo para que puedan abrirse caminos de resolución a la crisis de mediano plazo (crisis económica) y la crisis de largo plazo (crisis política y cultural). “En un mundo tan desigual e interdependiente mucho de lo que será preciso hacer no dependerá exclusivamente de nosotros. Dependerá de nosotros en la medida exacta en que sabremos identificar las nuevas oportunidades, exigencias y sociedades y crear alianzas con todos los que luchan tal como nosotros, por el derecho de vivir con dignidad y esperanza en un mundo que parece estar transformando ese derecho de todos en un privilegio de unos pocos”(p.79).

Boaventura considera que la movilización extrainstitucional tiende a expandir el horizonte de soluciones políticas a disposición de las instituciones. A corto plazo impera el desastre y los costos sociales de las medidas de austeridad recesivas que “van a ser una prueba muy exigente para la solidez de nuestras instituciones democráticas. Si alguien va a pasar por un *stress test* (inglés en el original) en los próximos tiempos es nuestra democracia” y también el estado benefactor (p.80).

Aparentemente según Boaventura si bien no es de prever que existan “soluciones radicales que propongan cambios profundos en nuestro sistema político y económico” el espacio público de la calle puede ser utilizado para exigir de las instituciones políticas comportamientos innovadores que salvaguarden mejor los intereses de la gran mayoría de los portugueses (pag.80). La emergencia de la movilización política extrainstitucional constituye un desafío importante a los partidos así como también a los movimientos sociales. Durante décadas las discusiones político-organizativas se centraron sobre las relaciones entre partidos y movimientos, dejando de lado cualquier preocupación con la sociedad civil no política o despolitizada. “Pasó desapercibida que la supuesta despolitización no es más que la ausencia de razones fuertes que justifiquen la politización y la consecuente movilización. Frente a la emergencia política de los no politizados, los partidos y los movimientos sociales son obligados a rever toda la sabiduría convencional sobre las culturas y organizaciones políticas y a cuestionar la inercia de los distinguos entre lo político y lo no político o entre lo organizado y lo no organizado. “Se torna imperioso re-imaginar lo político (buscar la política allá

en donde no está en la forma en que la conocemos) e identificar los parámetros de inconformismo que desencadenan el movimiento de los no organizados para la organización de los nuevos recursos disponibles (redes sociales) para facilitar tales movimientos” (p.81).

Boaventura considera que si no se rebelan en contra de las medidas que se le están imponiendo al Estado y sociedad portuguesa “los costos del corto plazo van ciertamente a prolongarse hacia el mediano plazo y a comprometer irremediabilmente las aspiraciones de progreso y justicia social de toda una generación” (p.82). Con respecto a esta cuestión Boaventura reflexiona sobre la posibilidad de que una coalición de izquierda que impulse un programa de izquierda a la que votarían mayoritariamente los portugueses, asuma el poder. Pero ello requeriría también de un programa de izquierda que atravesara la ortodoxia financiera de la UE y el FMI (p.83). Señala que los negociadores de la UE y el FMI harían todo lo posible para que aún con un gobierno de izquierda nada cambie y siga el *business as usual*. Sin embargo, es consciente de que a partir de la turbulencia causada por las protestas sociales en Portugal y en otros países “rescatados”, “puedan surgir nuevas oportunidades de acción política y es importante estar preparados para ello”.

Y así llegamos a uno de los meollos de la cuestión: cómo democratizar la democracia. Señala Santos que la multiplicidad de tipos de democracia formuladas por la ciencia política durante los años 1960 se ha reducido poco a poco a un tipo de democracia, la democracia representativa. En efecto, la consagración de la democracia representativa fue un paso importante en la democratización del mundo, sobre todo en la medida en que las clases populares fueron apropiándose de ella. Sin embargo, “no será posible democratizar el mundo, refundar democráticamente a Europa o preparar las sociedades nacionales para los inmensos desafíos del futuro sin una profunda transformación de los sistemas políticos que combinen la democracia representativa con una democracia participativa, ...lo cual en muchos casos implica la reformulación intercultural de cada una de ellas. Sin un involucramiento más denso y comprometido de los ciudadanos y de las comunidades en la conducción de la vida política, la democracia continuará siendo rehén de la antidemocracia, esto es, de intereses que rigen en función de mayorías parlamentarias generadas pese a la rebeldía de la mayoría de los ciudadanos (p.102).”

La crisis actual que según Boaventura es una crisis de la “democracia de baja intensidad” sólo se resuelve con más democracia. “La teoría política liberal no podía prever que, para la gran mayoría de los países, los mayores adversarios de la democracia no vienen de adentro sino de afuera, de los imperativos globales definidos a la medida de los intere-

ses de los países más desarrollados aunque siempre articulados a poderosas élites locales que extraen beneficios de la desigualdad estructural del sistema mundial. A la presión global ejercida desde la cima hacia abajo sobre los gobiernos nacionales, debería contraponerse la presión de abajo hacia la cima, ejercida por los ciudadanos a través de formas de participación amplias y eficaces que incluyan el voto pero que no se reducen a él” (p.103).

El autor clama por la aplicación de medidas afines a la democracia participativa que considera ya son muchas veces aplicadas en numerosos países: las consultas y referendos sobre aspectos decisivos de gobierno; iniciativas legislativas populares en condiciones de competir lealmente con las iniciativas legislativas de los partidos; consejos de ciudadanía compuestos por ciudadanos sorteados o pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil, consultadas obligatoriamente sobre las medidas a tomar en cada una de las grandes políticas públicas (educación, salud, trabajo, seguridad social, política criminal, etc); elaboración participativa de presupuestos municipales y posibilidades de su extensión al presupuesto nacional; prohibiciones de renovación de mandatos; referendos revocatorias de mandatos, para todos los líderes políticos electos; reducción de los medios para el financiamiento de campañas electorales; publicidad en internet de la declaración jurada patrimonial de titulares de cargos públicos, de empresas públicas, de municipalidades, etc.

Santos considera que, por ejemplo, la impunidad en la violación del contrato electoral es uno de los ingredientes más serios de la crisis de nuestro tiempo. “Es urgente encontrar formas de responsabilizar a diputados y gobernantes en función del registro público de programas y sus respectivas concretizaciones, tanto en el poder como en la oposición.”

“La democracia de alta densidad no será posible sin la emergencia de nuevos actores políticos, que tenderá a suceder en numerosos niveles (p.105).” Deben surgir nuevos liderazgos políticos “vacunados en contra del virus del neoliberalismo”, capaces de regular el capital financiero, prohibir o ignorar las agencias de *rating*, impulsar mecanismos de bienestar y seguridad individuales y colectivos, y “sobre todo capaces de discutir nuevos modelos civilizatorios asentados en alternativas post-capitalistas potenciadoras de la solidaridad entre los humanos y entre los humanos y la naturaleza” (p.106).

Señala Santos: “es fundamental que los sindicatos resistan con éxito al proyecto neoliberal que los destruye. Para esto deben autonomizarse con relación a los partidos políticos, reforzar sus vínculos con sus bases, y crear alianzas transnacionales entre sí y con los movimientos sociales, dando cuerpo político a la globalización contrahegemónica

inspirada en el Foro Social mundial”(p. 106).

Pero antes de que pueda instrumentarse una profunda reforma del Estado (pags.106-118), que se requeriría para salir con dignidad de la crisis, es también necesario visualizar “otros mundos posibles” frente a “la amenaza del fascismo social “ (capítulo 5). Considera el autor que los peligros que enfrenta la democracia no tienen que ver con un regreso del fascismo histórico “sino con la emergencia de relaciones sociales generadoras de desigualdades tan acentuadas entre los ciudadanos o los grupos sociales que las salvaguardas de la democracia poco valen para los ciudadanos o grupos oprimidos en el seno de esas relaciones” (p.120).

Se trata de nuevas formas del fascismo societal que nunca existieron hasta el presente. En la medida que prolifera este tipo de fascismo, pueden mantenerse sociedades formalmente democráticas pero en muchos sentidos socialmente fascistas. Boaventura distingue cinco tipos de fascismo societal: el fascismo del *apartheid* social, el fascismo contractual, el fascismo territorial, el fascismo de la inseguridad, y el fascismo financiero (“tal vez la forma más virulenta de sociabilidad fascista y que mas nos afecta hoy en día”(pag. 123).

El fascismo territorial asume “una virulencia alarmante” en la actualidad. “La adquisición masiva de tierra (conocida con la expresión inglesa: *land grabbing*) en África, Asia y América latina y también en Europa Oriental, afecta muy especialmente al campesinado sujeto a perder el control sobre sus tierras y culturas y eventualmente a que les sean expropiadas” (p. 123). Tales adquisiciones involucran a empresas multinacionales vinculadas al sector alimenticio y de los agrocombustibles, aunque también operan fondos financieros especulativos (los denominados *hedge funds*) y países, como es el caso de China”. Según Boaventura el *land grabbing* constituye “una nueva forma de colonialismo”: que opera “muchas veces con la convivencia de los países...” Estos procesos “están dominados por la corrupción, ya que la adquisición masiva de tierra envuelve una flagrante ilegalidad dado el carácter no escrito y ancestral de los títulos de propiedad individual”. Se trata de la misma estrategia que llevó “a los colonizadores a apropiarse de la tierras de las poblaciones originarias” (p.123) en los orígenes mismos de los procesos de colonización.

“La proliferación del fascismo societal es uno de los impactos más destructivos del capitalismo neoliberal en las relaciones sociales. El otro lo constituye la sobreexplotación de los recursos naturales y la catástrofe ambiental que viene provocando. El fascismo societal se alimenta del enflaquecimiento de los procesos democráticos y la erosión progresiva de los derechos económicos y sociales que dio origen a formas de

dominación muy semejantes a las que caracterizaron al capitalismo salvaje en el siglo XIX. En las condiciones de nuestro tiempo solo una radicalización de la democracia en los términos referidos en este libro podrá revertir el proceso de deshumanización de la humanidad actualmente en curso (pag. 128).”

Señala Santos que esto involucra enormes desafíos para Europa (“Otra Europa posible”) y la consecución de “otro mundo es posible”, los dos capítulos siguientes de su libro.

“Otro mundo es posible”(capítulo 6) si se impulsa este proceso de democratizar la democracia (capítulo 4), y descolonizar y desmercantilizar la sociedad. Habiendo sido Europa el centro del colonialismo moderno este problema involucra desafíos y responsabilidades específicos referidos a este problema. Aún si se admite que el colonialismo sigue existiendo bajo otras formas diferentes a las tradicionales “se trata de un proceso que tiene que ver con toda relación de opresión que establece la inferioridad supuestamente natural, racial o étnico-cultural del oprimido.”(p.144) Diferentes movimientos conciben sus luchas como orientadas en contra de una o varias manifestaciones del colonialismo proponiendo alternativas decolonizadoras. Una de las principales manifestaciones globales en contra del colonialismo es la que opera en contra del racismo, dado que “en la versión que ella le da a la modernidad occidental, el racismo deriva de la germinación del colonialismo con el capitalismo” (p.145).

“Hoy en día se trata de una de las presencias más insidiosas del colonialismo...porque actúa en las instituciones y fuera de ellas, porque existe al nivel interno y en el nivel de las relaciones internacionales, porque se disfraza frecuentemente de anti-racismo bloqueando la lucha en contra de ella. Está en los libros de historia, en nuestros noticieros, en la represión policial, en nuestros conceptos semánticos (frases y anécdotas racistas), nuestros preconceptos que establecen una sospecha (el llamado *ethnic profiling* que a corazón de piel aparece como una señal automática de peligro, tanto en los aeropuertos como en los taxis y en nuestros barrios de las ciudades, así como también para el reclutamiento de personal como en el alquiler de casas), nuestra desvalorización o represión de la diversidad cultural, en nuestros transportes públicos, en las relaciones inter-individuales cotidianos” (p.145).

En las relaciones internacionales el colonialismo se vincula con el imperialismo e interviene en muchas formas de intervención extranjeras mediadas o no por la ONU.

“En el plano epistemológico el colonialismo se manifiesta en forma virulenta al atribuirse el monopolio del conocimiento válido a la ciencia

moderna y a la filosofía occidental. Como consecuencia se desvalorizan, suprimen o marginalizan otros conocimientos profanos, populares, tradicionales, urbanos y/o campesinos que en lo esencial se orientan a la vida cotidiana de la inmensa mayoría de la población mundial. La desvalorización de estos saberes trae consigo la desvalorización de los grupos sociales que los detentan”(p.146).

El colonialismo interno se presenta según tres formas principales: la primera corresponde a lo que más arriba se señaló como fascismo territorial, o sea la privatización de parcelas del territorio nacional para que quienes la controlan asuman funciones y prerrogativas propias del poder soberano (justicia y policía privadas). La segunda reside en las continuidades entre el Estado colonial y el Estado independiente, por ejemplo el autoritarismo de la administración pública frente a los ciudadanos y la manipulación o represión de la diversidad cultural por parte de autoridades políticas y judiciales muchas veces como resabios pre-existentes del colonialismo. La tercera cuando afecta a minorías étnicas (por ejemplo, a los pueblos indígenas) al no reconocerse sus lenguas y culturas y al retacearles el derecho a la autonomía territorial y el autogobierno” (p.146).

El tercer gran objeto de análisis que nos presenta Santos junto con la democratización y la descolonización lo constituye la desmercantilización. “Desmercantilizar constituye un imperativo ineludible en busca de una sociedad mejor”(p.147). “Desmercantilizar significa impedir que la economía de mercado extienda su ámbito a tal punto de que transformar a la sociedad toda en una sociedad de mercado, una sociedad en la que todo se compra y se vende, inclusive los valores éticos y las opciones políticas... uno de los núcleos centrales en la búsqueda de una vida mejor lo constituye la desmercantilización de la vida personal, social, política, cultural. Ello requiere las siguientes caracterizaciones: primero, reconocer que el desarrollo como un crecimiento infinito involucra una apropiación intensa de la naturaleza es una concepción que conduce al desastre: “la naturaleza requiere de ciclos de regeneración que están siendo violados mas alla de lo sustentable. La naturaleza aguanta bien un uso por parte de los humanos pero no un abuso. El planeta no es inagotable. El estilo de vida de los países desarrollados es energía intensivo y somete a las energías no renovables a una presión no sustentable” (p.148).

“El capitalismo, por más dominante que fuera nunca consiguió erradicar totalmente otras lógicas en las relaciones económicas que no tuvieran que ver con la acumulación infinita de la riqueza, y del lucro a cualquier precio. Esas lógicas (algunas existen desde antes del capitalismo y sobrevivieron, otras surgieron con el capitalismo) contienen un reper-

torio de innovación social y económica que son necesarios en un contexto en el que se profundizan las crisis sociales, ecológicas, alimentaria y energéticas”(148). A título de ejemplo Santos señala el concepto del “buen vivir”, *Sumak Kawsay* en quechua, que los indígenas del Ecuador lograron transformar en un imperativo constitucional, al mismo tiempo que atribuyen a la naturaleza (la *Pachamama*, la madre tierra) la titularidad de los derechos propios de ella y no de los humanos” (p.148).

A manera de conclusión Santos presenta una serie de reflexiones y propuestas. “La crisis sólo deja de ser destructiva en la medida en que se transforma en una oportunidad nueva para las clases y grupos sociales que más la sufren” (p.152). Para esto es necesario redefinir los términos de la crisis a fin de liberar y credibilizar las posibilidades de resistencia en contra de los intereses dominantes, lo cuál implica lucha social y política. A corto plazo muy probablemente surja una redefinición de la crisis que abra “ventanas de oportunidades” para las mayorías populares fuertemente vulnerabilizadas por la crisis aunque “sólo podrán ocurrir por vía de acciones colectivas extra-institucionales” (p.153). “El predominio de la cultura autoritaria y el papel de la sociedad del estado benefactor tornan tal ocurrencia improbable a menos que la crisis se agudice impulsando un nivel de desesperación o que surjan acciones colectivas extrainstitucionales en Europa que, por contagio, lleven a los portugueses a la calle, Lo que aconteció recientemente en el norte de África no debe ser considerada una especificidad africana” (p.153).

“A mediano plazo la crisis portuguesa es económica, política y cultural y tendrá que ser resuelta en un contexto europeo”(p.153). “...si no civilizamos a la economía, tenemos que cambiar de civilización. En diferentes espacios-tiempo, siguiendo ritmos y grados de ambición distintos, con recursos a gramáticas semánticas que sólo se reconocen mediante la traducción, los objetivos son democratizar, descolonizar, y desmercantilizar. Este proyecto será ambicioso y utópico si la alternativa no fuese la guerra civil, la catástrofe ecológica, o el fascismo societal montado a costa de la democracia política” (p.154). Tal es el enfoque Santos, de su “optimismo trágico”, que considera la forma más adecuada para “enfrentarnos a los desafíos con que nos enfrentamos en Portugal o en cualquier otra sociedad” (p.154).

Los análisis de Santos contribuyen sin duda a reflexionar sobre los desafíos que se presentan en la actualidad ILatinoamerica y del Tercer Mundo en general. En el caso de nuestros países no nos hallamos inmersos en la profundidad de la crisis como es el caso de Europa y los Estados Unidos. Sin embargo, no estamos exentos de la perspectiva de tener que enfrentar a futuro situaciones afines a las que afligen a los

Europeos en la medida en que la crisis tienda a expandirse y sus reverberaciones lleguen eventualmente a nuestras sociedades. Por ello, no deberíamos dejar de considerar las posibles repercusiones sobre nuestros países que pudiera tener una profundización de la crisis europea a causa de los ajustes que están siendo implementados. El contexto mundial está altamente globalizado y las tres propuestas que nos presenta Santos —democratizar la democracia, decolonizar nuestra sociedad, y desmercantilizarla— son elementos de análisis de importancia que apuntan a la necesidad de una profunda reforma del estado y la sociedad que vale la pena tener presente. En toda América latina se han manifestado en décadas recientes importantes movimientos sociales que se confrontan con dificultades profundas de nuestras sociedades presentando posturas afines a los planteamientos que nos presenta Santos. Es cierto que en alguna medida tuvimos experiencias —como la de 2001/2002 en la Argentina— que permitieron profundizar el debate en torno de las políticas neoliberales y sus consecuencias, contribuyendo a que los elementos de la retórica neoliberal perdieran la vigencia que tuvo durante los años noventa, y que en el resto del continente también hubo oposiciones a políticas neoliberales inducidos por movimientos sociales dando lugar a gobiernos que no siguen al pie de la letra los postulados del consenso de Washington. Sin embargo la situación internacional se ha vuelto altamente inestable debido a la profundización de las políticas de ajuste que se imponen a los países de la periferia de Europa las cuales inciden sobre el aumento de la desocupación, la desactivación del estado benefactor y el aumento de las desigualdades sociales en ese continente. Estos ajustes, por las razones que señala Santos, nos presentan un futuro incierto que seguramente vamos a tener que confrontar. El mundo de los indignados en Europa y los EUA junto con otras irrupciones como las del mundo árabe, y las que se presentan en América latina, notablemente en torno a la oposición a modelos extractivistas que se impulsan en una serie de países, nos presentan una perspectiva que ciertamente es más optimista, aunque también trágica, que la que se manifiesta en Europa dadas las circunstancias políticas y sociales que rigen en aquel continente en la actualidad. Si bien en América latina la mayoría de los gobiernos ya no profesan el neoliberalismo económico y no impulsan la valorización financiera de antaño esto no significa que no se tenga que confrontar complejas situaciones a futuro, que los movimientos sociales y de protesta están poniendo de manifiesto.

CLAUDIO KATZ

Bajo el imperio del capital

Buenos Aires, Luxemburg, 2011, 272 págs.

*Leandro Morgenfeld **

El último libro de Claudio Katz trata sobre el imperialismo. Lo debate, historiza, teoriza y actualiza. Refiere al siglo XXI, a la época que denomina del imperio del capital, pero se remonta a los orígenes del fenómeno clásico, aquel analizado originalmente por Lenin, Kautsky, Luxemburgo, Hilferding y Hobson. Retoma a esos autores, los hace discutir, los disecciona y, sin dogmatismos, discierne qué sirve y qué no de cada uno de ellos. Pero la preocupación de Katz no se centra sobre saldar el histórico debate sobre el imperialismo, sino en, desde una perspectiva marxista, dilucidar si es válido hablar en la actualidad de imperialismo.

La obra está dividida en 15 capítulos. En el primero se contextualizan y jerarquizan los aportes leninistas a la comprensión del fenómeno. Katz destaca que, en la tradición de izquierda, justamente se olvida el contexto en el que escribió Lenin: la era del militarismo y de las guerras inter-imperialistas. En el debate con sus contemporáneos, fue clave la fractura de la socialdemocracia, entre quienes apoyaron a las burguesías imperialistas de cada país y quienes se opusieron a la guerra, entre ellos los bolcheviques. El acierto principal de Lenin fue vincular el fenómeno de la expansión militar con el económico. Al destacar esto, Katz plantea una distinción entre las acertadas conclusiones políticas del líder ruso y los cuestionables fundamentos económicos de su teoría.

En el segundo capítulo, Katz caracteriza lo que considera como dos etapas cualitativamente diferentes: la posguerra y el neoliberalismo. Ya aquí se distancia de quienes sostienen la pervivencia de la “etapa superior del capitalismo”.

En el tercer capítulo, se desarrolla uno de los nudos del libro: el papel de Estados Unidos como gendarme planetario, que incluye una situación de excepcionalidad y el triunfo del americanismo, ideología dominante del imperio del capital.

* Docente.UBA ISEN. Investigador del CONICET. e-mail: leandromorgenfeld@hotmail.com

Katz explica en el cuarto capítulo cómo funciona la gestión colectiva y la asociación económica, no exenta de jerarquías y desequilibrios permanentes de la tríada que conforman Estados Unidos, Europa y el Japón. Caracteriza a las guerras globales y hegemónicas, cualitativamente distintas de las guerras inter-imperialistas del período clásico. Analiza el proceso de asociación y mundialización, y cómo la coordinación entre las principales potencias se produce en forma acotada y limitada.

En el quinto capítulo, el autor se ocupa de los que no forman parte de la tríada: los potenciales desafidores, adversarios y aliados de la dominación encabezada por Estados Unidos. Se analizan los procesos por los que se bloquea el ascenso de los adversarios, las cooptaciones y las fracturas que se producen. El papel de China y Rusia es clave en este punto.

En el sexto capítulo se analizan, una por una, las áreas estratégicas para el imperio del capital, que permiten comprender los conflictos de la actualidad: Irak, Palestina, América latina y África.

En el capítulo séptimo, se realiza un mapeo de las interpretaciones convencionales del fenómeno del imperialismo. Katz presenta una completa taxonomía entre los reivindicadores, los propulsores, los justificadores, los críticos y los marxistas.

En el capítulo siguiente, el foco está puesto en analizar los replanteos realizados específicamente desde el marxismo, para resituar la centralidad de la competencia y la ley del valor, criticar la tesis de la hegemonía del capital financiero o rentista, y constatar la innovación tecnológica y la dinámica de los ciclos.

Katz discute, en el capítulo noveno, la noción del imperialismo como etapa final del imperialismo, pero también otras periodizaciones que se propusieron en torno del fenómeno. El énfasis debe situarse, según él, en la crítica al capitalismo, y no a un estadio particular del mismo, y en recuperar la primacía de lo político para evitar visiones teleológicas que supongan un devenir prefijado.

En el capítulo siguiente, se analiza cómo se producen y procesan las rivalidades. El autor matiza la posibilidad de un resurgir de la confrontación inter-imperial, desmenuza una serie de pronósticos y diagnósticos y observa el carácter atenuado y circunscripto de la rivalidad.

El capítulo onceavo aborda uno de los temas más de moda y candentes en la actualidad: la discusión sobre la declinación de Estados Unidos. Señala que no debe subestimarse al gendarme y que no puede ser analizado con los mismos parámetros del resto de los países, tomando solamente variables como el comercio exterior o el endeuda-

miento. No alcanza señalar el creciente endeudamiento de Estados Unidos o su desbalance comercial para probar la declinación americana.

El siguiente capítulo está dedicado a analizar las posibles sucesiones hegemónicas, en particular la viabilidad de un reemplazo europeo o asiático. Katz retoma los debates historiográficos y propone la idea del imperio del capital, que da título a su obra.

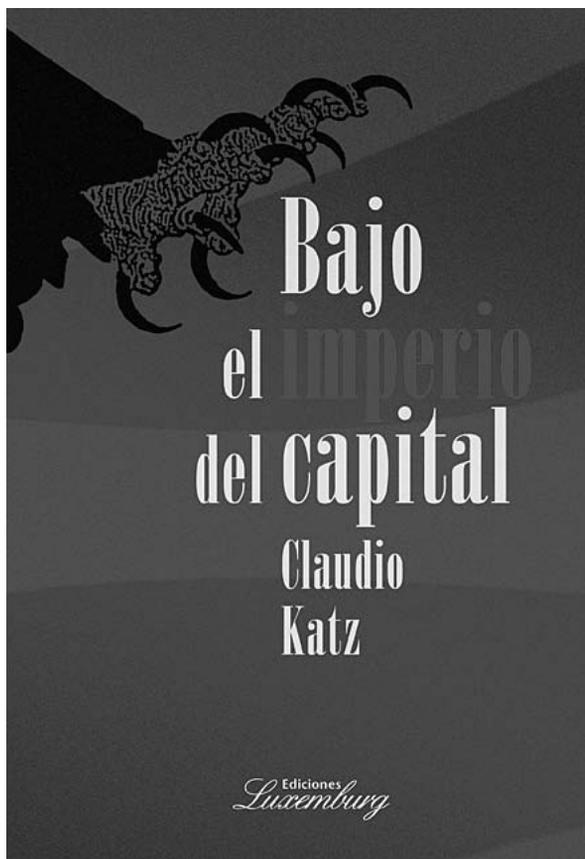
El capítulo decimotercero está dedicado a analizar al globalismo, destacando algunas percepciones acertadas de esta corriente, pero una esencial confusión entre tendencias y procesos consumados. Para Katz, de ninguna manera se ha constituido un Estado transnacional, y por lo tanto deben seguir considerándose las mediaciones de los Estados nacionales.

El capítulo siguiente analiza la expansión cooperativa del capitalismo y las posibilidades de un enfrentamiento entre China y Estados Unidos, teniendo en cuenta trayectorias pacifistas y belicistas de unos y otros, y los sectores que pugnan en las cúpulas de cada uno de los sistemas para imponer vías cooperativas o confrontativas.

El capítulo final, denominado "Ideología, Estado y clases", es una suerte de síntesis y conclusión sobre la obra, en el que se proponen nuevos conceptos y se dirimen las cuestiones terminológicas, que muchas veces generan confusiones en el debate sobre el imperialismo.

El libro es parte de una vasta obra de Katz, que aborda los debates más importantes de la actualidad, desde una perspectiva marxista, pero sin desatender los aportes de otras corrientes de pensamiento. En la última década, este integrante del EDI -Economistas de Izquierda- publicó libros sobre el futuro del socialismo, la izquierda en América Latina, las disyuntivas entre el ALCA, el MERCOSUR y el ALBA y la actualidad teórica de la economía marxista, entre otros. El autor realiza, siempre, exhaustivos estados de la cuestión, que permiten orientarse incluso a quienes no sean especialistas en la problemática abordada. Ese es uno de sus grandes aciertos, que se repite también en este libro. En cada tema, Katz organiza y presenta las distintas corrientes y posiciones, procurando no distorsionarlas, incluso cuando no coincide en absoluto con ellas. Este abordaje, lejos de los dogmatismos habituales, permite al lector reconstruir sistemas de problemas, conocer los debates más actuales e incluso arribar a síntesis que no sean las del autor.

El tema específico de esta obra, el imperialismo, reviste un gran interés desde el punto de vista teórico e histórico (la reivindicación y refutación total o parcial de las tesis de Lenin atraviesa todo el último siglo), pero fundamentalmente para dilucidar hacia donde se dirige el capitalismo mundial. ¿Hay una mutación en ciernes hacia un sistema multi-



polar? ¿La decadencia del imperio americano es tan amplia como se estima? ¿El siglo XXI es el de la hegemonía china? ¿Puede haber otra guerra mundial? ¿Qué carácter tienen los conflictos armados de los últimos años? ¿Cómo se van a procesar las tendencias y confrontaciones entre las principales potencias?

Si bien en cada tema Katz explicita su propia síntesis, en muchos casos no propone una respuesta contundente a los interrogantes planteados. Quizá sea más fructífero, a veces, explicar las contradicciones y las tensiones latentes. El autor es cauto frente a los pronósticos y advierte contra las visiones encerradas en la mera coyuntura y contra quienes pronostican permanentemente, a veces sin fundamentos sólidos, qué tendencia va a imponerse sobre las otras.

Katz se aleja tanto de las visiones ortodoxas que plantean la continuidad de los esquemas leninistas, casi sin modificaciones, como de las

tesis globalistas que descartan sin más el problema del imperialismo. Ni uno ni otro enfoque, sostiene, permiten comprender las contradicciones de la actualidad. No estamos en un contexto como el que describió Lenin, pero tampoco en un mundo en el que los Estados nacionales estén prácticamente disueltos. El capital empuja hacia la mundialización, pero las mediaciones estatales siguen vigentes. Al discutir a y con los fundadores del marxismo-leninismo, Katz no tiene problemas en desechar hipótesis o análisis que juzga incorrectos. Puede parecer obvio, pero la superación de un enfoque dogmático es un punto de vista fundamental para mantener viva y útil la tradición de pensamiento crítico en la que el autor se inscribe.

Quizás entre los principales méritos de este libro se presenten también sus mayores debilidades. La primera es que, abordando un tema tan amplio y queriendo plasmar tantos debates (desenvolvimiento y periodización del capitalismo, con sus crisis, ondas y etapas; la problemática del imperialismo; las guerras; el carácter y la mutación de los Estados nacionales; las variantes económica, militar, estratégica, cultural e ideológica del imperialismo), en algunos casos se impone un abordaje superficial o a “vuelo de pájaro” de los mismos. Sin embargo, este libro debe leerse como parte de su larga reflexión y producción sobre estas temáticas. En diversos pasajes sólo expone sintéticamente tesis ya desarrolladas en textos suyos anteriores. Por eso, el autor remite constantemente a estas lecturas, así que quien no conoce su obra puede elaborar un mapa de lecturas a partir de las indicaciones que propone en este último libro.

Otro cuestionamiento que podría realizársele es que no asume una posición taxativa en muchos de los debates que plantea. No tiene ni una visión leninista ni anti o posleninista. No se inclina por Miliband ni por Poulantzas a la hora de abordar el debate sobre el carácter del Estado. Y así. De nuevo, esto puede ser un mérito o un problema. A Katz no le interesan los encasillamientos ni los *slogans*, sino poner la lupa en las tensiones, en las contradicciones dialécticas. Es alguien a quien le importa más ver las diferencias tendencias operando -jerarquizadamente- que arriesgar cuál se puede imponer sobre otra. Y eso es, en parte, porque la dinámica de la lucha social, para él un factor clave en el análisis, no es fácilmente predecible, por no decir imposible. El imperio del capital no caerá por su propio peso, sino que dependerá de las resistencias sociales.

Una última crítica posible es que no presenta documentación nueva -y en muchos casos documentación alguna- para respaldar sus hipótesis. Es que este libro no es una obra de investigación sobre un tema específico, algo tan de moda en las publicaciones académicas en la actualidad. No pretende demostrar la manifestación de la dinámica

imperialista en un sector de la economía de un país determinado en un período acotado, sino recuperar los grandes debates sobre esta problemática.

Este libro es clave para entender la actual crisis mundial. Katz sostiene que el imperialismo contemporáneo (el imperio del capital) es claramente distinto de su antecedente clásico, en la esfera bélica (no hay actualmente guerras imperialistas), económica (creciente mundialización del capital) y política (gestión colectiva conjunta, liderada por Estados Unidos). Hay que destacar estos cambios, que hacen que las contradicciones de la opresión imperial del siglo XXI no sean las mismas que las de los albores del siglo pasado. Los enfoques leninistas ortodoxos no registran estos cambios, mientras que los globalistas exageran las mutaciones, descartando en la actualidad la noción de imperialismo, en cualquiera de sus acepciones. Para Katz, existe una tendencia a la integración de las clases burguesas, aunque está lejos de haberse consumado la constitución de una clase dominante global sin anclajes locales y sin mediación de los Estados nacionales. Las nuevas organizaciones multinacionales (OTAN, ONU, OMC, FMI, G8, G20) absorben atribuciones que en el pasado eran exclusivas de los Estados nacionales, pero no los sustituyen. La organización militar, por ejemplo, ya no es atributo exclusivo de cada Estado, sino que existe una gestión mundial coordinada y jerarquizada, en la que Estados Unidos ejerce un liderazgo singular. *“La gestión económica más colectiva del imperialismo contemporáneo y la protección militar más internacionalizadas se implementan al servicio de los poderosos. Sin embargo, requieren el concurso de instituciones estatales con mayor grado de flexibilidad e independencia que el presentado por sus equivalentes de principios del siglo XX”* (p. 241). Hay, también, una nueva ideología global, que el autor denomina el americanismo: exaltación de la libre empresa y la competencia y justificación del uso de las armas para garantizarla. Sin embargo, este imperio del capital es sumamente inestable y está plagado de tensiones y contradicciones. Genera renovadas resistencias y desafíos, tanto por parte de las clases explotadas como por parte de las potencias emergentes que quieren abandonar su condición semiperiférica. Entender el carácter de los BRICS es fundamental para dirimir los desequilibrios del imperio del capital y las tendencias que marcarán el siglo XXI. La reflexión sobre esta cuestión será la obligada indagación de Katz en su próxima obra.