

16 de febrero al 31 de marzo de 2013

REALIDAD ECONOMICA

Realidad económica

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

274



*Arturo Froadí y Rogelio Frigerio
Ilustración de Julio César Ibarra Warnes*

EL DESARROLLISMO EN LA ARGENTINA

274

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

Presidentes honorarios:

Salvador María Lozada
Alejandro Rofman

Presidente:

Sergio Carpenter

Vicepresidente:

Alfredo T. García

Secretario:

José María Cardo

Prosecretaria:

Marisa Duarte

Tesorero:

Eduardo Kanevsky

Protesorera:

Flora Losada

Vocales Titulares:

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

Vocales Suplentes:

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

Revisoras de cuentas:

Gabriela Vítola
Norma Penas

Dirección y administración:

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

realidad económica

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

ISSN 0325-1926

 **realidad
económica**

Nº 274

16 de febrero al
31 de marzo de 2013

Editor responsable:

Instituto Argentino para el
Desarrollo Económico (IADE)

Director:

Juan Carlos Amigo

Comité Editorial:

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

Registro Nacional de la Propiedad Intelectual Nº 133452

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

Consulte por suscripciones y envíos al exterior

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

Ilustraciones de tapa e interior: Julio César Ibarra Warnes

SUMARIO

Movimiento reformista de 1918

Una usina ideológica de los sectores avanzados de la pequeña burguesía latinoamericana

9

Clara Algranati

Este artículo se pregunta por los sectores medios en América latina a principios del siglo XX, intentando realizar una breve genealogía de la reforma universitaria del 18 y su relación con una serie de pensadores latinoamericanos de la década de los '20 del siglo pasado.

En este sentido, no es un estudio que aborde a las "clases medias" como concepto teórico. Se parte de explorar las maneras en que son denominadas estas capas sociales en los materiales analizados, documentos, en relación a: ¿qué cuestiones suelen ser mencionadas?, ¿quiénes son los letrados?, su carácter contradictorio, y las analogías posibles con la ambigüedad ideológica de la "pequeña burguesía", ¿con qué otros sujetos hablan?, ¿dónde circulan sus textos?. Este acercamiento, nos servirá para acotar algunos problemas que se recortan en la problemática referida, y sobre todo respecto de los debates que se establecen en este período histórico entre estos sectores y otros actores, en un contexto caracterizado por el surgimiento de la "cuestión social", la guerra en Europa, la revolución Rusa de 1917 y la revolución mexicana en América.

An ideological plant of advanced sectors in the Latin American petite-bourgeoisie

Clara Algranati

This article inquires about the middle class in Latin America in the early twentieth century, trying to make a brief genealogy of university reform of 1918 and its relationship with a number of Latin American thinkers of the 20s of the last century.

In this sense, this is not a study that addresses the "middle class" as a theoretical concept. It starts exploring the ways in which they are mentioned in documents, guided by the following questions: What issues they are generally mentioned?, Who are the writers?. Contradictory nature, and analogies with ambiguity ideology of the "petite-bourgeoisie". What other subjects speak?, Where do their texts circulate?. This approach, help us to refine some problems that are trimmed in the aforementioned issue especially concerning discussions in this period of history between these sectors and others actors, in a context characterized by the emergence of the "social question", the war in Europe, the Russian Revolution of 1917 and the Mexican Revolution in America.



La regulación del agua potable y saneamiento domiciliario en la provincia de Buenos Aires: un accionar discriminatorio del Estado

22

Verónica Lucía Cáceres

El artículo contribuye al conocimiento de la intervención del Estado provincial mediante la regulación en la provisión de agua potable y saneamiento en la provincia de Buenos Aires. La provisión en dicho territorio se caracteriza por la fragmentación que se evidencia en la coexistencia de múltiples prestatarias y modelos de gestión de los servicios. No obstante, esto no ha garantizado que todos los hogares puedan acceder a los servicios por redes. Mientras una parte resuelve el acceso mediante las redes, otra lo hace, mayormente, por medio de estrategias individuales y circuitos mercantiles desregulados. Esta situación refleja la importancia, que a lo largo de décadas, la expansión de los servicios, especialmente a los sectores más empobrecidos, ha tenido en la agenda. Dicha problemática afecta a la salud y calidad de vida de la población y a los recursos hídricos.

El aporte central del trabajo es dar cuenta de la existencia de un accionar discriminatorio del Estado que desprotege a los sectores más vulnerables, en primer lugar, al interior de la población abastecida por los servicios, y en segundo, en relación a la población que se autoabastece en los circuitos mercantiles.



The regulation of potable water and household sanitation in the province of Buenos Aires: a discriminatory act of the state

Verónica Lucía Cáceres

This paper contributes to knowledge of the intervention of the provincial state through regulation in the supply of the potable water and sanitation in the province of Buenos Aires. The provision in that territory is characterized by the fragmentation, evidenced in the coexistence of multiple borrower and services management models. Nevertheless, it has not guaranteed that all houses can be supplied by the networks. While one side solves the access through networks, the other makes it by individual strategies and deregulated commercial circuits. This situation shows the importance, through some decades, that the service expansion has had in the state agenda, specially concerning impoverished sectors. This matter impacts in health, life quality and the water resources.

The central contribution of this work is to account for the existence of a discriminated action that does not protect the vulnerable sectors. Firstly among the supplied population by public services and secondly in relation to the population that are self-sufficient in the market.

Contenido tecnológico de las exportaciones argentinas (1996-2011): ¿cambio estructural entre la convertibilidad y la posconvertibilidad?

46

Daniel Schteingart

Los sectores populares han desarrollado, a lo largo de los años, diversas estrategias habitacionales a los fines de acceder a la ciudad. Es así que, a través de modalidades habitacionales “informales” -conventillos, inquilinatos, villas, asentamientos y ocupaciones de inmuebles- los sectores de menores ingresos reproducen su vida material, en un marco donde la ciudad -el espacio urbano- posibilita el acceso a oportunidades de empleo, infraestructura y equipamiento urbano (transporte público, educación, salud y recreación). No obstante, interesa señalar que los procesos de autogestión del hábitat que los sectores populares han podido desarrollar estuvieron vinculados -en gran medida- a la situación económica del país como también a la actitud de tolerancia o no que el gobierno tuvo hacia ellos. El objetivo de este artículo consiste en describir y caracterizar las formas “pobres” de hacer ciudad que los sectores de menores ingresos despliegan en la Ciudad de Buenos Aires y el rol que ocupan estas estrategias habitacionales en la agenda estatal.

The "poor" ways of making a city: a historical journey around the modalities of popular habitat and its influence on the State agenda

Daniel Schteingart

Popular sectors have developed, along the years, different housing strategies to have access to the city. Thus, through “informal” housing modalities -conventillos, tenement houses, slums, occupation of properties- lower income sectors reproduce their material life, in a context where the city -the urban space- makes possible the access to employment opportunities, infrastructure and urban equipment (public transport, education, health and entertainment). However, it is interesting to point out that self management of habitat developed by popular sectors has been, largely, linked to the economic situation of the country and to the level of tolerance that governments has shown for them. This article aims to describe and characterise the “poor” ways of making a city that lower income sectors display in the city of Buenos Aires, and the role played by housing strategies in the State Agenda.

La agenda de los Estados provinciales

Josefina Vaca - Horacio Cao

74

La etapa abierta en el año 2003 muestra a algunas provincias extrapampeanas en proceso de rápido crecimiento y transformación estructural. Para avanzar en este ciclo de cambios se precisa, entre otras cosas, relanzar la agenda de políticas públicas de las provincias. En esta nota pasamos revista a sus principales contenidos y los desafíos que ellas imponen. En particular, describimos qué acciones precisan las llamadas provincias emergentes, aquellas en las que se verifican procesos de rápido crecimiento, modernización y fuerte liderazgo político, se abriría la puerta a plantear cambios cualitativos en su configuración, inclusive en su secular condición periférica.

The agenda of provincial states

Josefina Vaca - Horacio Cao

The period opened in 2003 shows some provinces extrapampeanas undergoing rapid growth and structural transformation. To advance in this cycle of changes required, among other things, a new public policy agenda of the provinces. In this paper we review the main content and the challenges they determine. In particular, we describe the actions that the emerging provinces need. These provinces, which have rapid growth, modernization and strong political leadership, could reach qualitative changes in their configuration, even in their secular peripheral condition.

La estrategia del desarrollismo en la Argentina. Debates y aportes

89

María Karina Forcinito

En el presente artículo se propone una aproximación tanto al pensamiento desarrollista que emergió en los años sesenta en la Argentina como al debate del que dicha perspectiva formó parte, en relación con el perfil y la estrategia de industrialización nacional durante la segunda fase del proceso de sustitución de importaciones.

En primer término, se trabajará el diagnóstico sobre los obstáculos a la profundización de la industrialización por sustitución de importaciones y la propuesta de política emergente desde el desarrollismo, introduciendo a su vez el contexto de surgimiento y la trayectoria de quien se considera su principal referente: Rogelio Frigerio. En segundo término, se analizará el debate que se suscitó en relación con la estrategia desarrollista durante los años setenta sobre la base del análisis de tres de las principales posiciones que contribuyeron a conformarlo. Se trata de las elaboradas por Guido Di Tella; Aldo Ferrer y Marcelo Diamand. Finalmente se intentará dar cuenta de la vigencia de dicho debate en la actualidad



The developmentalism strategy in Argentina. Debates and contributions

María Karina Forcinito

The present article proposes an approach to the developmentalism through import-substitution during the seventies in Argentina and also to the debate about the strategy of national industrialization during the second phase of the import substitution process.

In the first place, the article treats the developmentalism economic diagnostic about constraints regarding industrialization and its proposal on economic policy, introducing -in addition- references about the context of its emergence and about Rogelio Frigerio biography (as one of the leading intellectuals of developmentalism). In the second place, the article analyses the academic debate in relation to the developmentalism economic policy during the seventies, especially the contributions of Guido Di Tella, Aldo Ferrer and Marcelo Diamand. Finally, the article makes a reflexion about the validity of this contributions at present.

**Extractivismo en la provincia de Corrientes
La nueva producción arrocerá y sus
consecuencias socioambientales**

108

Facundo Juan Ignacio de los Reyes

En las últimas dos décadas el modelo extractivista se difundió a lo largo del continente americano como paradigma hegemónico de producción primaria. La concentración de las distintas etapas de la producción y de los excedentes en manos de grandes compañías transnacionales, el enfoque capital intensivo, y la aceleración artificial de los procesos de apropiación y degradación de la naturaleza son algunas de las características centrales de este modelo. En la provincia de Corrientes, la tradicional producción arrocerá ha sufrido en los últimos años, un brusco cambio de sus procesos tecnológicos y productivos. El presente trabajo intenta dar cuenta de esos cambios, y de verificar sus características extractivistas. También pretende realizar un primer acercamiento al contexto social en el que se producen estos cambios, evaluando las posiciones asumidas por los distintos actores sociales involucrados. Fueron relevadas las perspectivas de los productores, sus corporaciones, del estado provincial, así como también de las organizaciones civiles que se hacen eco de la temática. Este acercamiento será útil para contrastar las características específicas del modelo extractivista arrocerá, sus peligros y sus límites, así como también para validar la crítica general a los nuevos modelos de despojo generalizados en la región.

**Extractivism in Corrientes. New rice production
and its socio-environmental consequences**

Facundo Juan Ignacio de los Reyes

In the past two decades an extractive model was spread throughout the Americas as the hegemonic paradigm of primary production. The concentration of the various stages of production and profits in the hands of transnational companies, the capital-intensive approach, and the artificial acceleration of the processes of appropriation and degradation of nature are some of the central features of this model. In the province of Corrientes, the traditional rice production has suffered in recent years, a sudden change of technological and productive processes. This paper tries to account for these changes and to verify its extractive properties. It also aims to make a first approach to the social context in which these changes occur, relieving the positions taken by different social actors involved. The present study includes surveys to the producers, their corporations, the provincial government, as well as the civil organizations involved in this issue. This approach is useful to contrast the specific characteristics of the extractive rice production, its hazardousness and boundaries, and also to validate the general criticism of the new models of widespread looting in the region.

Economía urbana y regional

Industria, organizaciones y desarrollo económico en territorios periféricos. El caso Bahía Blanca* Segunda Parte

130

José Ignacio Diez

En las últimas décadas ha habido un creciente interés de la Economía Urbana y Regional por el estudio de los sistemas productivos locales. Esta predisposición al estudio de tales sistemas ha surgido a partir de considerar que su mejor análisis e interpretación podía facilitar el desarrollo socioeconómico de territorios periféricos. En este contexto, la siguiente investigación tiene como objetivo evaluar con rigurosidad científica las posibilidades de industrialización que registra Bahía Blanca. A lo largo del trabajo, se examinan el comportamiento de las grandes plantas industriales, la dinámica de las pequeñas y medianas empresas y el funcionamiento del tejido institucional local. A modo de conclusión, se muestra que existen condicionamientos histórico-estructurales en el territorio objeto de estudio que limitan sus posibilidades de crecimiento.

Industry, organizations and economic development in the outskirts. The "Bahía Blanca" case

José Ignacio Diez

In the last decades the Urban and Regional Economy has been increasingly interested in the study of local productive systems. This trend to study such systems was a consequence of thinking that a better analysis and interpretation could facilitate the economic development in the outskirts. In this context, the following research aims to carry out a strict scientific evaluation of the possibilities Bahía Blanca has for its industrial growth. Some of the features herein analyzed are the behavior of big industrial plants, the dynamics of small and medium-sized enterprises and the performance of the institutional network in local economic development. In conclusion, the paper shows that there are historical and structural constraints in the territory that limit its possibilities to grow.

Galera de corrección

Historia de una privatización. Cómo y por qué se perdió YPF MARIANO BARRERA, IGNACIO SABBATELLA Y ESTEBAN SERRANI

155

Marcelo Silvio Barrera

Iade

Actividades

160

Movimiento reformista de 1918

Una usina ideológica de los sectores avanzados de la pequeña burguesía latinoamericana*

*Clara Algranati***

Este artículo se pregunta por los sectores medios en América latina a principios del siglo XX, intentando realizar una breve genealogía de la reforma universitaria del 18 y su relación con una serie de pensadores latinoamericanos de la década de los '20 del siglo pasado.

En este sentido, no es un estudio que aborde a las “clases medias” como concepto teórico. Se parte de explorar las maneras en que son denominadas estas capas sociales en los materiales analizados, documentos, en relación a: ¿qué cuestiones suelen ser mencionadas?, ¿quiénes son los letrados?, su carácter contradictorio, y las analogías posibles con la ambigüedad ideológica de la “pequeña burguesía”, ¿con qué otros sujetos hablan?, ¿dónde circulan sus textos?. Este acercamiento, nos servirá para acotar algunos problemas que se recortan en la problemática referida, y sobre todo respecto de los debates que se establecen en este período histórico entre estos sectores y otros actores, en un contexto caracterizado por el surgimiento de la “cuestión social”, la guerra en Europa, la revolución Rusa de 1917 y la revolución mexicana en América.

Palabras clave: Reforma Universitaria - América Latina – 1918 - Sectores

* Este trabajo de investigación es un aporte del área Racionalidades de Gobierno del Centro Cultural de la Cooperación “Floreale Gorini”.

** Socióloga. Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Área de Racionalidades de Gobierno del Centro Cultural de la Cooperación “Floreale Gorini”. Grupo de estudios sobre América Latina - GEAL

medios - Intelectuales

An ideological plant of advanced sectors in the Latin American petite-bourgeoisie

This article inquires about the middle class in Latin America in the early twentieth century, trying to make a brief genealogy of university reform of 1918 and its relationship with a number of Latin American thinkers of the 20s of the last century.

In this sense, this is not a study that addresses the "middle class" as a theoretical concept. It starts exploring the ways in which they are mentioned in documents, guided by the following questions: What issues they are generally mentioned?, Who are the writers?. Contradictory nature, and analogies with ambiguity ideology of the "petite-bourgeoisie". What other subjects speak?, Where do their texts circulate?. This approach, help us to refine some problems that are trimmed in the aforementioned issue especially concerning discussions in this period of history between these sectors and others actors, in a context characterized by the emergence of the "social question", the war in Europe, the Russian Revolution of 1917 and the Mexican Revolution in America.

Key words : University Reform - Latin America - 1918 - middle class - intellectuals

Fecha de recepción: marzo de 2013

Fecha de aceptación: marzo de 2013

Introducción

El presente trabajo intenta realizar una indagación a propósito del surgimiento de la “clase media” latinoamericana de principios del siglo XX. En este sentido, encontramos distintas dificultades al emprender la tarea. En primer lugar, profundizar en el tema de las “clases sociales” en América latina requería, por las complejidades intrínsecas al concepto, de un estudio de una dimensión mayor que el que nos proponíamos hacer en esta etapa, que remitiera particularmente las “clases sociales” como categorías histórico concretas y nos permitiera situarnos en esa clave de análisis.

Por otra parte, particularmente la cuestión de los “sectores medios” reviste problemas mayores, incluso para los trabajos que se sitúan desde perspectivas teóricas clasistas y utilizan la categoría de “pequeña burguesía” con un análogo propósito de determinación. Estos breves señalamientos tienen por objetivo dar cuenta del porqué de la elección del abordaje que finalmente hemos seguido y que consistirá en rodear y aproximarnos a la problemática de los “sectores medios” a partir de una lectura enfocada en explorar las maneras en que son denominadas estas capas sociales en los materiales analizados como documentos, y que se describen en la bibliografía final y en relación a qué cuestiones suelen ser mencionadas. Este acercamiento, creemos, nos servirá de guía para acotar algunos de los tópicos que se destacan en la problemática general anteriormente referida.

En este contexto, las indagaciones que siguen parten de caracterizar la situación política de las primeras décadas del corto siglo XX en relación con el surgimiento de la “cuestión social”, que tiene como telón de fondo la guerra en Europa, la revolución Rusa de 1917 y la revolución mexicana en América (Annino, 1994).

Por lo sucinto de estas líneas, sólo presentaremos algunas consideraciones e interrogantes generales que se nos han evidenciado a partir de la lectura que realizamos, tanto de los textos analíticos como de los documentos. Por otra parte aspiramos a fundamentar las consideraciones que proponemos conservando una lectura regional del proceso social, cultural y político del período estudiado a partir de una selección de autores y casos nacionales que nos servirán de apoyo (Schwartz, 1991).

En este sentido, centralmente seguiremos los principales avatares del proceso que se abre a partir de las movilizaciones estudiantiles que se inician en la ciudad argentina de Córdoba y que darán lugar a la reforma universitaria de 1918. Este movimiento que irá a desplegarse e impactará en el curso de variadas estrategias políticas -mucho más allá de las intenciones y utopías que pudieran advertir los sujetos individuales y colectivos que le dieron cuerpo-y nutrirá la acción y el pensamiento de numerosos hombres y mujeres latinoamericanos y caribeños. Al mismo tiempo, este acercamiento será orientador para iluminar otras cuestiones, tales como el preguntarnos por las características del surgimiento y desarrollo de dicho movimiento estudiantil, de los estudiantes como categoría social, de sus apoyos y vinculaciones con otros actores, así como también de las diferencias que adquieren estos procesos en las distintas geografías.

Por otra parte, este recorte nos posibilitará también indagar acerca del carácter de los sectores letrados, las vanguardias y su relación con el conjunto de la sociedad, su carácter contradictorio, y las analogías posibles con la ambigüedad ideológica de la “pequeña burguesía” así como sobre los impactos de estas consideraciones y procesos en relación con la cuestión de la acción política. A modo de ilustración de estas problemáticas recorreremos algunas de las posiciones y perspectivas que abren los debates e itinerarios de intelectuales tales como Víctor Raúl Haya de la Torre, José Carlos Mariátegui, Julio Antonio Mella, José Vasconcelos Calderón y Leopoldo Lugones (Quijada, 1994; Said, 1996; Ramos, 1989). Por último, propondremos algunas reflexiones sobre el caso del México revolucionario y la formación de masas como política de estado; las particularidades de los sectores medios en Chile y su temprana autonomización política relativa, y las dificultades del movimiento reformista en la Argentina cuya continuidad y proyección se obtura trágicamente, particularmente si lo observamos a la luz del proceso contrarrevolucionario que tan solo una década más tarde se traduciría en el golpe de estado de 1930 (Marini, 1973; Portantiero, 1978).

El movimiento estudiantil reformista de 1918

A la luz de los ecos que halló la movilización estudiantil de Córdoba en las juventudes latinoamericanas podemos advertir el robustecimiento de un sujeto colectivo que se articulará desde su identidad de estudiantes universitarios y que iniciará un ciclo de politización y radicalización. Este proceso lanzará a una joven generación a la política y hacia “nuevos” desafíos, interrogantes y debates (Funes, 2006). Las utopías de estos sectores y los horizontes emancipatorios que vislumbran y portan, así como también la obra que conjuntamente van componiendo, cristalizarán socialmente de distinta manera en relación con las especificidades de cada contexto nacional y con la inscripción histórica resultante de los diferentes procesos que comparten con otros sujetos sociales. Sin embargo, en la medida en que la reforma universitaria abre, desde las entrañas de las casas de estudio, una intención de cambio social, la legitimidad que adquirirán estas juventudes proyectará hacia la vasta geografía latinoamericana y caribeña una estela de movilizaciones, debates y agrupamientos con diferentes alcances políticos (Schwartz, 1991). En este sentido la reforma será considerada como un “episodio de masas a través del cual las clases medias y sus intelectuales penetraron en la historia política latinoamericana” (Portantiero, 1978: 28).

A pesar de ello la ideología de la reforma en la Argentina, de indudable trascendencia, no habrá de poder cristalizar más allá del reclamo de una democratización de la vida universitaria, y de conseguir una cierta autonomía frente al Estado. Los intentos del movimiento estudiantil por “ir hacia el pueblo” delinearon los límites que supuso la misma constitución del movimiento. En algún sentido en la Argentina el movimiento produce una universidad que “se transforma en una ‘isla democrática’ en la que las clases medias, alejadas ahora del Estado y del poder político reivindicaban su propia esfera de poder” (Portantiero, 1978: 28).

Así, luego de la reforma, la Universidad habrá de convertirse en un espacio social de “clases medias” desalojadas del poder y que se encontraban además en una situación de desajuste respecto de su interrelación con el sistema productivo, carácter que alentó las posibilidades efectivas de autonomía de la propia Universidad (Portantiero, 1978).

Por otra parte, y no sólo en la Argentina, cuando el acercamiento de los estudiantes con otros sectores, particularmente obreros, se produjo existieron dificultades a la hora de establecer una cierta proporción en la distribución de poder entre estos actores, siendo que la preocupación social de las capas ilustradas las convertiría muchas veces en los dirigentes de los trabajadores. Las complejidades en estas relaciones pudieron provenir tanto de una suerte de sustitucionismo de los sectores ilustrados que, aún bienintencionadamente, apelaron a la construcción discursiva de “ilusorias” representaciones; o bien en otros casos dieron lugar a una suerte de relación filantrópica por parte de la “pequeña burguesía”. Sin embargo en el marco en el que se desarrolla este proceso, dominado por las oligarquías y frente a la ausencia de grandes organizaciones populares el valor de la reforma es inagotable como fuerza intelectual y moral en el decurso histórico del siglo XX en la región (Quijada, 1994).

Si bien en términos de movilización la reforma constituyó un movimiento de “clase media”, como producto ideológico y cultural (en donde se articulaban el humanismo utópico, el socialismo liberal y el nacionalismo) no debe restringirse a una relación lineal con los intereses de una “clase”, puesto que la juventud recogió también en su curso otros contenidos y pasiones (Portantiero, 1978).

Esta consideración parece sugerir una vocación universalista de por lo menos una parte de las intervenciones políticas que de la reforma se desprenden.

A partir de mediados de 1917 en la Argentina crecía el número de huelgas así como también la capacidad organizativa de los sindicatos y se afianzaba la representación socialista. En este contexto el primer documento del Comité pro Reforma de Córdoba, emitido en marzo de 1918, llamaba a una huelga general por tiempo indeterminado. Pero a pesar de la radicalidad de alguna de las medidas de lucha, el marco ideológico del movimiento no trascenderá del mero gremialismo estudiantil. Sin embargo, el proceso ya estaba en marcha, el conflicto rápidamente trascenderá los límites de la provincia de Córdoba, en donde los estudiantes ocupaban las calles y entonaban las estrofas de La Marsellesa. El frente reformista en su primera etapa agrupaba a alumnos, a jóvenes profesores y a graduados liberales. Para mediados de junio la huelga involucraba ya a todo el país dando cuenta de un estudiantado consciente de que no podría terminar con los restos de la oligarquía en la universidad sin una lucha radical. Personalidades como José Ingenieros, Alfredo Palacios y Leopoldo Lugones, entre otros, alentaban a los estudiantes en su lucha contra ese bastión de la iglesia y en los cuestionamientos hacia los sistemas de enseñanza que eran considerados perimidos respecto de las nuevas modalidades de “progreso” social. Por otra parte al tiempo que ocupaban las calles los estudiantes buscaban coincidencias con la de otros sectores populares.

En el célebre “Manifiesto liminar” los jóvenes van a definir su demos universitario y sostener, desde su ubicación concreta en la ciudad cordobesa, la idea de

un destino latinoamericano común. Esta ideología americanista será luego confirmada por su incesante repercusión en otros países.

En este proceso en el I Congreso Nacional de Estudiantes, hacia fines de julio de 1918 habrán de destacarse dos tendencias: la que sostenía que el movimiento debía situarse dentro de los límites de la Universidad y que contaba con la solidaridad de la pequeña burguesía que surgía contra la dominación de las elites oligárquicas, y aquella que comenzaba a bosquejar la idea de que sin una reforma social no podía haber una auténtica reforma universitaria. Por entonces el movimiento estudiantil controlaba la movilización callejera y había organizado federaciones en todas las universidades de la Argentina.

Para setiembre los estudiantes deciden ocupar la Universidad y asumir funciones de gobierno de la misma para reanudar el dictado de las clases, mientras llegue la intervención que habían solicitado al gobierno nacional. Desde esta perspectiva algunos dirigentes estudiantiles son nombrados decanos de las tres facultades, quienes ejercen de conjunto la presidencia de la Universidad y convocan a una actividad pública de inauguración del ciclo lectivo. Sin embargo este acto no llegará a realizarse puesto que el ejército y la policía derriban las puertas, entran a la universidad y desalojan a los jóvenes, deteniendo a 83 estudiantes. Sin embargo el objetivo de la ocupación se había cumplido puesto que el mismo día el gobierno nacional envía al interventor quien acepta las renuncias de los catedráticos conservadores, renueva el plantel con graduados que habían apoyado el movimiento, al tiempo que incorpora a los estatutos los principios básicos levantados por los alumnos durante el Congreso Nacional de Estudiantes anteriormente mencionado.

Esta victoria sirvió a expandir rápidamente la reforma hacia otras universidades y ciudades del país siendo que hacia 1921 regirá para todas las Universidades la organización institucional basada sobre el cogobierno estudiantil, la docencia libre y la asistencia libre de los alumnos a clase. En el mismo año el movimiento se consagra también en el exterior en el Congreso Internacional de Estudiantes que se reúne en México. Los estudiantes mexicanos y argentinos confraternizarán y coincidirán especialmente en torno a las ideas de "regeneración social".

En esta dirección el proceso de la reforma argentina impactará primero en Perú, luego en Chile, más tarde en Cuba, Colombia, Guatemala y Uruguay en una primera oleada. Posteriormente, ya por 1930, abarcará también a Brasil, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Venezuela y México.

La primera chispa de esta expansión regional se prenderá en Lima, ciudad de características similares a la Córdoba de la época, donde las Universidades eran el refugio ideal de los restos coloniales. Sin embargo la Federación de Estudiantes del Perú había sido fundada en 1916 y para el 1918 había ya intervenido en una huelga nacional de trabajadores que reclamaban la jornada de 8 horas, reivindicación que luego conquistan en 1919. Este involucramiento y solidaridad estudiantil con los obreros y sus luchas había sido auspiciado por Víctor Raúl Haya de la Torre quien en octubre de ese mismo año es elegido presidente de la Federación de Estudiantes Peruana. En este sentido el itinerario peruano de la reforma será radicalmente distinto del argentino puesto que

en el primero el estudiantado reformista promoverá la constitución, un par de años más tarde, del primer gran partido nacional popular del continente, de inspiración reformista, el APRA (Quijada, 1994; Annino, 1994).

Las vanguardias políticas y sus proyectos

Esta dinámica de movilización estudiantil se articulará de esta manera con la expansión de un activismo político y cultural que trascenderá las fronteras de las casas de estudio hacia el “cuerpo” social. En este sentido, se planteará para estos sectores la cuestión de las vanguardias que nos interroga a propósito de la posibilidad de autonomía de los “intelectuales”.

En los años veinte se multiplican las revistas y las intervenciones culturales y educativas en articulación con una variedad de proyectos, utopías y debates algunos de los cuales no traspasan la barrera de lo plenamente cultural mientras que otros trasuntan explícitos objetivos políticos. (Said, 1996; Ramos, 1989). En esta doble dimensión de las vanguardias de entonces se destacarán los aportes del peruano José Carlos Mariátegui, especialmente por la conjugación extraordinaria de la práctica cultural y política que logra resolver en un despliegue expresivo que atraviesa ambas superficies, sin el más mínimo resentimiento de sentido en cada uno de sus términos.

Ejemplificaremos brevemente entonces los debates acerca del rol de las “capas medias” en los procesos de transformación social a la luz de las consideraciones presentes en las posiciones de Haya de la Torre y Mariátegui.

La conceptualización de la solidaridad obrero estudiantil habrá de expresarse en un nuevo tipo de “institución”, las universidades populares (gratuitas y ad honorem) que con el lema de “justicia social” se extenderán por varias ciudades de América a partir del Perú. La primera de ellas es la González Prada y tiene como promotor a Haya de la Torre. En el Perú Haya de la Torre lleva adelante desde estas universidades populares lo que sería un esbozo del APRA como intento vanguardista de la pequeña burguesía respecto del conjunto de las clases populares. En esta tradición se da también otra característica que tiene que ver con una teoría elitista de la “nueva generación” como motor de los cambios históricos siendo que detrás de ella puede encontrarse la referencia a la experiencia china del Kuomintang. Por otra parte Haya de la Torre, influido por las consideraciones frentistas que por entonces defendía el Comintern, atribuía una particular capacidad de lucha a las “clases medias” nacionalistas siempre que éstas integraran a sus reclamos los de los obreros y campesinos (Löwy, 2008)

Por su parte Mariátegui va a considerar que este mito de la nueva generación evidencia el deseo de la pequeña burguesía de transformarse en líder de insurrecciones populares tentando a las masas y en relación a ello va a establecer una diferenciación respecto de la perspectiva sostenida por Haya de la Torre. En este sentido, Mariátegui, partiendo de un balance respecto del devenir de la revolución mexicana, va a afirmar que la “pequeña burguesía” no puede llevar adelante una política antiimperialista efectiva y que, por lo contrario, una transformación de carácter nacionalista consecuente sólo puede ser el resultado de

un proceso hegemonizado por la clase trabajadora que lideraría un frente más amplio integrado además por campesinos y fragmentos de la pequeña burguesía orientándose en el ciclo de la transformación hacia el socialismo.

En 1926 Mariátegui acepta participar en la Alianza Popular Revolucionaria Americana, APRA, invitado por Víctor Raúl Haya de la Torre, concebida por entonces como un frente único antiimperialista. En el mismo año funda la revista "Amauta", donde publica textos de Rosa Luxemburgo, Lenin, Trotsky, André Breton, Máximo Gorki, entre otros además de autores peruanos y latinoamericanos. En 1927, la policía de la dictadura de Leguía denuncia una "conspiración comunista" y Mariátegui es apresado junto con otros intelectuales y trabajadores militantes. Después de su liberación en 1928, rompe definitivamente con Haya de la Torre y funda el Partido Socialista del Perú.

Ciertamente no podemos referirnos al pensamiento de Mariátegui sin hacer, aunque más no sea, una breve referencia a dos cuestiones relevantes de su reflexión. Por un lado, se destacan sus señalamientos a cerca de la dimensión espiritual y ética del combate revolucionario: la fe, entendida como "mística", la solidaridad, la indignación moral, el compromiso total, "heroico", que conlleva riesgo y peligro para la vida misma. Sorelismo y bolchevismo le parecen cercanos por su espíritu revolucionario, su rechazo al reformismo parlamentario y por su voluntarismo romántico. Su marxismo no ha obedecido nunca a un determinismo pasivo y rígido (Löwy, 2008). Para él la revolución socialista era la única alternativa a la dominación del imperialismo y el latifundio. Por otro lado, creía que la solución socialista podría tener como punto de partida las tradiciones comunitarias del campesinado. Mariátegui creía que, entre las poblaciones 'atrasadas', ninguna, como la población indígena incaica, reunía condiciones tan favorables para el comunismo agrario primitivo, subsistente en estructuras concretas y en un hondo espíritu colectivista, se transforme, bajo la hegemonía de la clase proletaria, en una de las bases más sólidas de la sociedad colectivista preconizada por el comunismo marxista (Mariátegui, 1929). Por otra parte la reivindicación indígena carecía de concreción histórica mientras se mantuviera en un plano filosófico o cultural, para adquirir realidad necesitaba convertirse en reivindicación económica y política. "El socialismo nos ha enseñado a plantear el problema indígena en nuevos términos. Hemos dejado de considerarlo abstractamente como problema étnico o moral para reconocerlo concretamente como problema social, económico y político. Y entonces lo hemos sentido, por primera vez, esclarecido y demarcado" (Mariátegui 2011).

En un proceso parecido a lo acontecido en el Perú, la reforma universitaria en Cuba habrá de tener algunas particularidades. En este caso, junto a una corriente populista similar al APRA, habrá de surgir un ala marxista que encontró en Julio Antonio Mella a un líder de repercusión continental, siendo que fue quien primero le hizo una crítica desde posiciones de izquierda a Haya de la Torre. Desde su constitución en 1923 el Congreso Nacional de Estudiantes de Cuba avanzó así hacia resoluciones más precisas en términos del rol de los estudiantes en la sociedad. En este sentido dichas resoluciones propusieron, aproximadamente en los siguientes términos, que el estudiante tenía el deber de divulgar sus conocimientos entre la sociedad, principalmente entre el prole-



Deodoro Roca
Redactor del Manifiesto Liminar

tariado manual, por ser éste el elemento más afín al proletariado intelectual del que son parte, debiendo así hermanarse los hombres de trabajo hacia la conquista revolucionaria de una sociedad libre. Vale destacar que para este momento los estudiantes cubanos ya contaban con un balance crítico del derrotero de la reforma en la Argentina y el Perú, dando paso a una caracterización que afirmaba que “en lo que a Cuba se refiere es necesario primero una revolución social para hacer una revolución universitaria”. En este sentido también la constitución de la universidad popular cubana “José Martí” destacará con más claridad que su antecedente en el Perú el carácter de vanguardia que en las luchas populares debe poseer el proletariado y por consiguiente reforzaba la función subordinada del estudiantado y de la pequeña burguesía.

Breves reflexiones sobre los casos de México, Chile y la Argentina

En el México de 1920 el espíritu de la reforma se transformó en política de Estado. Este proceso se hace evidente al vislumbrarlo a la luz del nombramiento de José Vasconcelos como rector de la Universidad, quien daría cuerpo a los puntos planteados por los estudiantes cordobeses. El capítulo de la reforma es reformulado así como una revolución al servicio de una reforma cultural sin precedentes (Terán, 1979; Ramos, 1989). Esta cualidad le dio al proceso mexicano una función tutelar respecto del resto de los procesos nacionales, sobre todo en 1921 durante el Congreso Internacional de Estudiantes.

Por otra parte, en el caso chileno, sobre todo a partir de 1930, varios autores destacarán las particularidades en lo que respecta a la situación que ocupará la pequeña burguesía en el nuevo esquema de alianza de clases y su relación con el Estado. Esta particularidad no consistirá en la obtención de privilegios, cuestión que se daba también en otros países (México y Brasil) donde habrá de desarrollarse una amplia capa burocrática de extracción pequeño burguesa que desempeñó papeles relevantes en la lucha política participando directamente de la gestión del aparato estatal, lo cual le permitía velar por sus intereses económicos. Esta situación habrá de beneficiar también a las capas no propietarias que mejoraron considerablemente sus oportunidades de empleo y remuneración con la ampliación de los servicios públicos.

Sin embargo, lo que habrá de distinguir al proceso en Chile es el carácter que asume esa capa burocrática en relación con el conjunto de la clase social de la cual proviene. A diferencia de México o el Brasil, la pequeña burguesía chilena logra mantener la posición conquistada, sin que esto le signifique ni desprenderse de su clase, ni incorporarse a la burguesía. “Por el contrario mantiene con ella una relación clase a clase que se formaliza mediante algunos instrumentos básicos” (Marini, 1973). Estos instrumentos, mencionados por Marini, serán la democracia parlamentaria -donde tenían como clase la capacidad de hacer sentir su peso-, la expansión del monopolio de los cargos públicos y la ampliación

¹ Mella, 1925 ¿Puede ser un hecho la reforma universitaria? Citado en Portantiero, pág. 66.

del sistema educativo, como garantía de movilidad vertical del conjunto de la clase.

Por último en la Argentina el aislamiento de los sectores reformistas en el interior de las casas de estudio que ya mencionamos encapsularon las conquistas y posibilitaron un rápido avance de los procesos de contrarreforma a partir de 1923 y más tarde -también en sintonía con el contexto internacional signado por el ascenso del fascismo en Italia y el freno de la expansión de la revolución rusa en Europa- cristalizaron en una contrarrevolución que se materializará con el golpe de estado de 1930 (Portantiero, 1978). Por entonces el movimiento estudiantil sufrirá situaciones de violenta represión similares a las que ya habían padecido y enfrentado los jóvenes reformistas de otros países latinoamericanos durante los años precedentes.

Ilustra el impacto de este drástico viraje, en tan sólo un lustro, el recorrido del intelectual Leopoldo Lugones; quien habiendo sido una de las personalidades de la cultura que se solidariza con el movimiento de 1918, unos meses antes del golpe de estado de 1930 habrá de convertirse en el anunciador, convocante de la llegada de la hora de la espada (Funes, 2006).

Así, en sus vastos senderos, de los más primaverales a los más sombríos, varias décadas de la política latinoamericana son tributarias, en diferentes sentidos, de este movimiento juvenil que se transformó en una privilegiada usina ideológica para los sectores avanzados de la pequeña burguesía (Murillo, 2008).

Bibliografía

- Annino, Antonio, 1994. "Ampliar la Nación", en Annino, A. Castro Leiva, L y Guerra, François-Xavier (comps.) *De los imperios a las Naciones: Iberoamérica*. Zaragoza: Iver Caja.
- Azueta, Mariano, 1980. *Los de abajo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bohoslavsky, Ernesto, 2008. "Construcción (y destrucción) de la ciudadanía en el extremo sur chileno y argentino 1910-1922", mimeo, Seminario permanente CELUNSAM.
- Funes, Patricia y Ansaldi, Waldo, 1994. "Patologías y rechazos. El racismo como factor constitutivo de la legitimidad política del orden oligárquico y la cultura política latinoamericana", en *Cuicuilco, Revista de la Escuela Nacional de Antropología e Historia*, Nueva época, Vol. 1, número 2, sep.-dic. México: Escuela Nacional de Antropología e Historia.
- Funes, Patricia, 2006. *Salvar la Nación. Intelectuales, cultura y política en los años veinte latinoamericanos*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Halperin Donghi, Tulio, 1987. *El espejo de la historia*. Cap. "Intelectuales, sociedad y vida pública". Buenos Aires: Sudamericana. Ingenieros, José, 1956. *Hacia una moral sin dogmas*. Buenos Aires: Ed. Tor.
- Löwy, Michael, 2008. "Ni calco ni copia: El Marxismo romántico de José Carlos Mariátegui", en <http://www.7ensayos80aniversario.com/>.

- Marini, Ruy Mauro, 1973. "La pequeña burguesía y el problema del poder: el caso chileno", en *Revista Pasado y Presente* Vol. I Abril-Junio. Córdoba: Pasado y Presente.
- Martí, José, 2005. *Nuestra América*. Buenos Aires: Ed. Nuestra América.
- Morse, Richard y Ardió, Jorge Enrique (comps.), 1985. *Cultura urbana latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO.
- Murillo, Susana, 2011. Los claroscuros de la utopía: desde la ciencia positiva a la metafísica, en *Anuario de Investigaciones: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini*.
- Murillo, Susana, 2008. *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América latina. El caso Argentino desde Blumberg a Cromañón*. Buenos Aires: CLACSO.
- Portantiero, Juan Carlos, 1978. *Estudiantes y Política en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Quijada, Mónica, 1994. "La nación reformulada: México, Perú, Argentina (1910-1930)" en Annino, A. Castro Leiva, L y Guerra, François-Xavier (comps.) *De los imperios a las Naciones: Iberoamérica*. Zaragoza: Iver Caja.
- Ramos, Julio, 1989. *Desencuentros de la modernidad en América Latina*. Cap. VIII, "Masa, cultura y latinoamericanismo". México: FCE.
- Said, Edward, 1996. *Representaciones del intelectual*. Barcelona: Paidós.
- Schwartz, Jorge, 1991. *Las vanguardias latinoamericanas. Textos programáticos y críticos*, Introducción. Barcelona: Cátedra.
- Terán, Oscar, 1979. "José Ingenieros o la voluntad de saber", en Terán, O. (comp.) *Antiimperialismo y nación*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Fuentes utilizadas

- AA.VV., 1918. *Manifiesto Liminar, La juventud Argentina de Córdoba a los Hombres Libre de Sudamérica*, Córdoba, 21 de junio, en <http://www.fmmeducacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1918universidad.htm>.
- Mariátegui, José Carlos, (1925) 1994. "El hombre y el mito", en *Mariátegui Total*. Editora Amauta: Lima.
- Mariátegui, José Carlos, 2011a. "Pesimismo de la realidad y optimismo del ideal", en http://www.patriaroja.org.pe/docs_adic/obras_mariategui/El%20Alma%20atinal/paginas/pesimismo%20de%20la%20realidad.htm
- Mariátegui, José Carlos, 1929 en *Versiones de la Primera Conferencia Comunista Latino Americana*, La Correspondencia Sudamericana, El movimiento revolucionario Latinoamericano. pp. 261 –317 junio, Buenos Aires. Secretariado Sudamericano de la IIIª Internacional.

-
- Mariátegui, José Carlos, 2011b. "La crisis de la democracia" en http://www.patriaroja.org.pe/docs_adic/obras_mariategui/EI%20Alma%20Matinal/paginas/la%20crisis%20de%20la%20democracia.
- Mariátegui, José Carlos, (1928) 2011c. "La reforma universitaria" en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/reforAboit/22mariate.pdf>.
- Mella, Julio Antonio, 1924. "Intelectuales y tartufos", en *Revista Juventud*, año I, N° VI. Ed. Juventud: La Habana.
- Mella, Julio Antonio, (1925) 1968. "¿Puede ser un hecho la Reforma Universitaria?", en del Mazo, Gabriel (comp.) *La Reforma Universitaria*. Universidad Nacional de San Marcos: Lima.
- Valcárcel, Luis E., 1929. "Un libro de Mariátegui", en *Revista Amauta* N° 23. Lima: Amauta.

La regulación del agua potable y saneamiento domiciliario en la provincia de Buenos Aires: un accionar discriminatorio del Estado

*Verónica Lucía Cáceres**

El artículo contribuye al conocimiento de la intervención del Estado provincial mediante la regulación en la provisión de agua potable y saneamiento en la provincia de Buenos Aires. La provisión en dicho territorio se caracteriza por la fragmentación que se evidencia en la coexistencia de múltiples prestatarias y modelos de gestión de los servicios. No obstante, esto no ha garantizado que todos los hogares puedan acceder a los servicios por redes. Mientras una parte resuelve el acceso mediante las redes, otra lo hace, mayormente, por medio de estrategias individuales y circuitos mercantiles desregulados. Esta situación refleja la importancia, que a lo largo de décadas, la expansión de los servicios, especialmente a los sectores más empobrecidos, ha tenido en la agenda. Dicha problemática afecta a la salud y calidad de vida de la población y a los recursos hídricos.

El aporte central del trabajo es dar cuenta de la existencia de un accionar discriminatorio del Estado que desprotege a los sectores más vulnerables, en primer lugar, al interior de la población abastecida por los servicios, y en segundo, en relación a la población que se autoabastece en los circuitos mercantiles.

Palabras claves: Agua potable - Saneamiento - Regulación

* Profesora Universitaria en Economía. Magíster en Ciencias Sociales. Doctoranda en Ciencias Sociales. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, lugar de trabajo Instituto del Conurbano en la Universidad Nacional de General Sarmiento, vcaceres@ungs.edu.ar. Se agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Karina Forcinito a versiones preliminares de este trabajo, a quién se exime de toda responsabilidad por los errores u omisiones que puedan existir. Algunos elementos básicos del presente artículo han sido presentado en el IV Congreso de Economía Política y Derechos Humanos organizados por la Universidad Popular de Madres de Plaza de Mayo.

The regulation of potable water and household sanitation in the province of Buenos Aires: a discriminatory act of the state

This paper contributes to knowledge of the intervention of the provincial state through regulation in the supply of the potable water and sanitation in the province of Buenos Aires. The provision in that territory is characterized by the fragmentation, evidenced in the coexistence of multiple borrower and services management models. Nevertheless, it has not guaranteed that all houses can be supplied by the networks. While one side solves the access through networks, the other makes it by individual strategies and deregulated commercial circuits. This situation shows the importance, through some decades, that the service expansion has had in the state agenda, specially concerning impoverished sectors. This matter impacts in health, life quality and the water resources.

The central contribution of this work is to account for the existence of a discriminated action that does not protect the vulnerable sectors. Firstly among the supplied population by public services and secondly in relation to the population that are self-sufficient in the market.

Keywords: Potable water - Sanitation and regulation

Fecha de recepción: enero de 2013

Fecha de aceptación: enero de 2013

1. Introducción

La discusión en torno al acceso al agua potable y saneamiento domiciliario se ha insertado en distintas disciplinas y, en los últimos años, ha ganado espacio en el debate público en virtud de dos procesos íntimamente vinculados: su creciente escasez y mercantilización. Partimos de considerar en este artículo que el acceso seguro constituye un derecho humano indispensable para la supervivencia de la humanidad y el desarrollo económico. El agua es un bien social y cultural y no un mero producto básico de carácter económico por lo que la regulación de la provisión no puede estar orientada únicamente "a suplir el efecto disciplinador que ejerce la competencia" (López y Felder: 2006) ni tiene que circunscribirse, únicamente, a criterios de tarifación, de reducción del riesgo y a brindar certidumbre a los inversores. (Spiller: 1998) Sino que tiene que apuntar a resguardar, contemplar y priorizar los criterios sociales como la promoción de los servicios a todos los sectores y regiones geográficas, los distintos usos, la defensa de los derechos de los usuarios, la sustentabilidad, los impactos en el medio ambiente, etc.

En la Argentina, los estudios han centrado la atención sobre la provisión de los servicios por redes, particularmente, en el desempeño de la empresa nacional y en algunas políticas públicas efectuadas por el gobierno nacional. García (1998); Gaggero, Gerchunoff y Urbiztondo (1992), Lentini (2002); Azpiazu; Catenazzi y Forcinito (2004); Azpiazu y Schorr (2006); Schorr (2004), Ferro (2000), Loftus y MacDonald (2001), Artana, Navajas y Urbiztondo (1997); Vilas (2011); Urbiztondo (2012), entre otros). Por lo que poco conocemos de las experiencias subnacionales de provisión, de las políticas sectoriales, los actores que intervienen así como de los circuitos mercantiles "alternativos" de acceso en territorios desprovistos de las redes.

En este marco, este artículo procura contribuir al conocimiento de las formas de intervención mediante la regulación en la provisión de un Estado subnacional, el de la provincia de Buenos Aires, a partir del análisis del dispositivo normativo vigente en su territorio tanto en lo que concierne a las áreas provistas como las desprovistas por los servicios por redes.

Si bien desde hace más de un siglo, el acceso mediante los sistemas de redes se considera la opción que ofrece mayores garantías de protección, tanto para la salud de la población como del ambiente, especialmente en zonas urbanas con alta densidad de población. En el caso de la provincia, principal jurisdicción de la República Argentina, existen amplios sectores de la población que aún no logran acceder a los servicios, especialmente en los partidos más empobrecidos del denominado Conurbano bonaerense y más alejados, en términos relativos, de la Ciudad de Buenos Aires. Por lo que mientras una parte de la población tiene garantizado el suministro a través de las redes, centralizadas y organizadas institucionalmente por el Estado. Otra tiene que recurrir a circuitos mercantiles desregulados y estrategias individuales para abastecerse.

Las soluciones subóptimas emergen ante la ausencia de las redes y son posibilitadas por la presencia de mercados específicos, los cuales tienen como oferentes a pequeñas empresas que realizan, por un lado, perforaciones domici-

liarias con el fin de captar agua subterránea y por otro, construyen pozos ciegos y cámaras sépticas, los cuales son vaciados cuando colapsan dando lugar al transporte de los efluentes fuera de las viviendas mediante camiones atmosféricos. Dupuy (1989) define estas formas de acceso como "servicio de sustitución", lo cual da cuenta de la manera en que el sector privado sustituye el lugar vacante dejado por el Estado frente a las demandas surgidas con el avance de la urbanización.

A lo largo del trabajo, en primer lugar, se describen los aspectos legales de la provisión de agua y saneamiento en la Argentina. En segundo, se analiza en clave comparada los sesgos de la regulación existente en los servicios por redes y en los circuitos mercantiles de acceso, a partir de, en primer lugar, realizar una breve caracterización histórica de la provisión en la provincia de Buenos Aires; en segundo, describir el marco político- institucional; en tercer lugar, caracterizar los aspectos económicos del marco regulatorio; en cuarto reflexionar en los principales impactos de las modalidades de sustitución y en la regulación del Estado provincial en los circuitos mercantiles. A modo de conclusión se argumenta que la inequidad en materia de cobertura y los rasgos que asume la regulación de la provisión dan cuenta de la existencia de un accionar discriminado del Estado provincial que desprotege a los sectores más vulnerables de la estructura social.

2. Aspectos legales en la Argentina

Los servicios de agua y desagües cloacales provistos mediante las redes satisfacen necesidades vitales de la población, contribuyen a sustentar el desarrollo económico e impactan en el ambiente, especialmente en el recurso hídrico, por lo que constituyen campos privilegiados de acción estatal desde fines del siglo XIX, en los que el Estado ha llevado adelante tareas de promoción, prestación y regulación de la provisión. En tanto servicios públicos, según la tradición francesa a la que adherimos, engloban actividades de utilidad pública con características de red cuya prestación corresponde al Estado, como su titular, garantizar.¹

En la Argentina el estudio de estos servicios cobró importancia recién en la década de los noventa del siglo pasado y desde entonces ha enfatizado, fundamentalmente, en el estudio del desempeño de la prestataria nacional Aguas y Saneamiento Argentinos S.A. [(ex Aguas Argentinas S.A., y ex Obras Sanitaria de la Nación (OSN)]. Aunque desde inicios de la década de los ochenta, tras la transferencia de los servicios llevada adelante por el gobierno militar, la responsabilidad sobre la provisión y el establecimiento de lineamientos de políticas públicas recaen sobre los gobiernos provinciales y por decisión de estos últimos, en algunos casos, también sobre ciertos municipios.² No obstan-

¹ Sobre el concepto de servicio público, véase Gordillo (2000); Marafuschi, M. (1996) y Ariño Ortiz (1996)

² La transferencia de los servicios a cargo hasta ese momento del Estado nacional, mediante la operación de OSN, a las jurisdicciones provinciales comenzó a impulsarse ya en la década de los sesenta. En 1962 el Poder Ejecutivo Nacional mediante el decreto 941/62 dispuso de forma "compulsiva" que "OSN dejará de prestar los servicios sanitarios que cumple en jurisdicciones

te, las experiencias subnacionales en la materia han sido escasamente estudiadas.

Si bien en el nivel nacional la prestación se encuentra atravesada por un dispositivo normativo e institucional heterogéneo, y más allá de las particularidades de las diversas jurisdicciones, se encuentran aspectos legales que enmarcan la temática en todo el territorio. Con el retorno a la democracia, luego de la tragedia acaecida por el accionar del gobierno militar, el país adhirió bajo la presidencia de Raúl Alfonsín de la Unión Cívica Radical, mediante la ley 23.313/86, al Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales y Culturales (PIDESC)³. A su vez, tras la reforma de la Constitución Nacional de 1994, promovida por el gobierno de Carlos Menem, se incorporó su articulado al ordenamiento jurídico, por lo que el Estado se encuentra obligado a asumir las responsabilidades que el pacto y su protocolo le confieren.

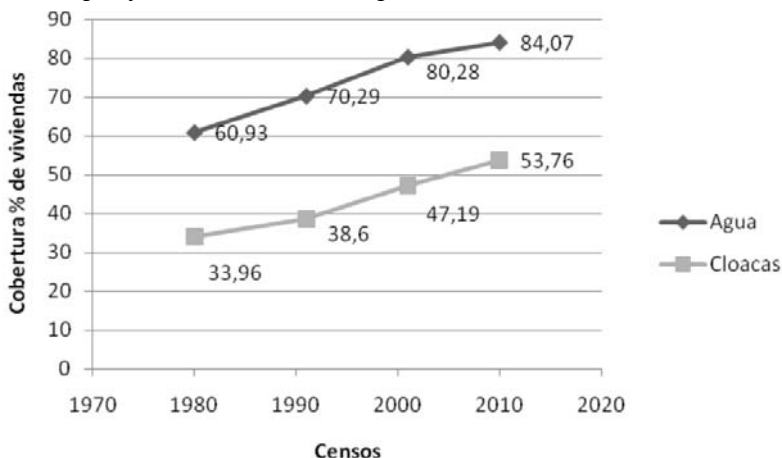
En 2002 el Comité de Derechos Económicos y Sociales y Culturales (DESC), responsable de supervisar la aplicación del PIDESC, formuló la Observación General N° 15 que reconoce que el derecho humano al agua se encuentra incluido en los artículos 11.1 y 12.1 que refieren al derecho a un nivel de vida digno y a la salud. Las Observaciones Generales son dictadas por el Comité, único órgano de aplicación, tienen un carácter prescriptivo para los estados y equivalen a su jurisprudencia en relación con el contenido del pacto. (Courtis y Abramovich, 1997).

A su vez, el Comité precisó que los estados tienen la obligación de garantizar “el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea eficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades” es decir todas las personas tienen el derecho de disponer de agua “suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible”, sin discriminaciones. (Observación General N° 15). Particularmente, sostiene la responsabilidad de los estados de prestar atención a las personas y grupos que enfrentan dificultades para ejercer el derecho, especialmente, en la población más vulnerable: adultos mayores y niños. De esta forma, si bien plantea que la universalización de los servicios puede lograrse de manera progresiva, señala que los estados están obligados a asegurar que la población tenga acceso de manera inmediata al agua potable, por ejemplo mediante formas sustitutas como la distribución de agua embotellada. Así

provinciales y municipales con excepción de la Capital Federal y de las localidades aledañas”. La transferencia fue resistida por las provincias y dicha norma fue derogada, no obstante el debate fue retomado posteriormente y en 1979 se dictó la resolución conjunta (Ministerio del Interior) N° 9 y N° 1.332 (Ministerio de Economía) por la que se dispuso la transferencia “sin cargo” a las provincias de los servicios de gas natural, riego, agua y saneamiento y el sistema ferroviario. En enero de 1980 el PEN mediante la ley 18.586 y el decreto 258/80 aprobó la resolución conjunta ratificando la división y transferencia de OSN mediante la firma de convenios suscritos entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, lo cual dio lugar a la emergencia de 161 sistemas de prestación. OSN quedó como responsable de la provisión en la Ciudad de Buenos Aires y en trece municipios del conurbano bonaerense.

³ En 1966, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas se adoptó el PIDESC que entró en vigor una década después. El Pacto reconoce que no “puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos” entre los cuales se encuentran el derecho a trabajar, a la huelga, a la salud, etc. Sin embargo, el Protocolo Facultativo recién fue aprobado en 2008.

Gráfico N° 1. Evolución del porcentaje de viviendas conectadas a los servicios de agua y saneamiento en la Argentina



Fuente: elaboración propia sobre datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas

también esto fue reforzado en la 64ª Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2010 cuando se emitió una resolución que considera el acceso al agua y saneamiento como derecho humano.

El reconocimiento del acceso como derechos humano se dictó tras los impactos negativos del avance del sector privado en la gestión de los servicios por redes en distintas regiones y tras numerosas e importantes luchas de distintos pueblos y organizaciones sociales. El reconocimiento implica, entre otras cosas, que no puede privarse a las personas del acceso y promueve el desarrollo de instrumentos de política pública locales que refuercen dichos derechos.

Por otro lado, en relación con los recursos naturales, la reforma de la Constitución Nacional también otorgó a las provincias el dominio, control, reglamentación de su aprovechamiento, así como la defensa y conservación de los recursos existentes en su territorio. (Art. 124) Mientras, especifica que la Nación tiene la responsabilidad de “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”. (Art. 86) En esta materia si bien se promulgó en 2002 la ley 25.688 denominada Régimen de Gestión Ambiental de Aguas que legisla en materia de cuencas interjurisdiccionales y crea los comités de cuencas como organismos federales de asesoramiento, aún no existe una ley que sustente una política de los recursos hídricos en todo el territorio así como un reconocimiento explícito en el sistema normativo del derecho humano al acceso. Aunque se han presentado varios proyectos de ley, entre los que se encuentran la Ley Marco de Política Hídrica, que retomó los principios del Acuerdo Federal del Agua firmado por la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2003, la misma ha perdido estado parlamentario en distintas oportunidades. (Azpiazu, Bonfiglio y Nahón, 2007).

No obstante, el Poder Judicial argentino, siguiendo la normativa internacional a la que el país adhirió emitió distintas sentencias de amparo que reconocen el derecho al agua y obligan a los estados provinciales y/o municipales a abastecer a la población mediante formas seguras cuando no hubiera redes o cuando existieran déficits en la calidad del agua.

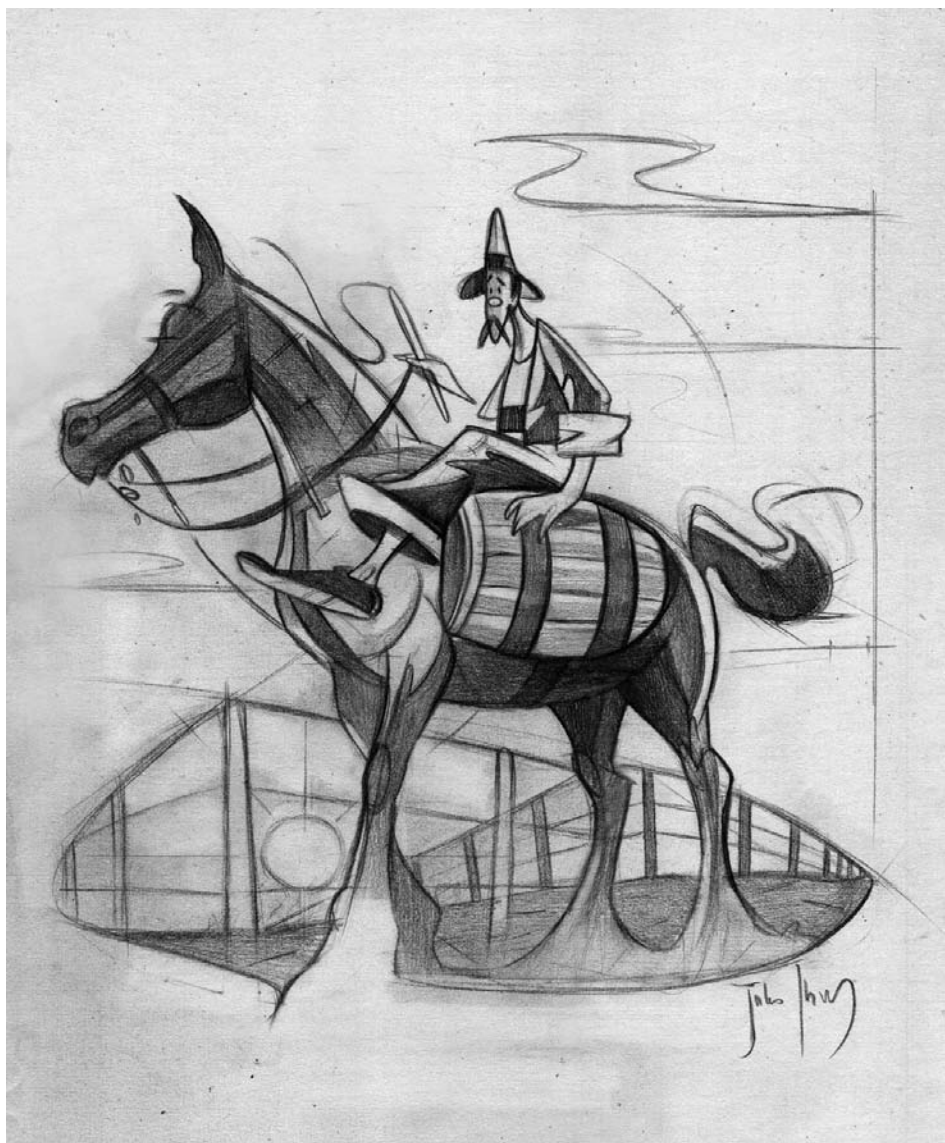
El **gráfico N° 1** muestra que en las últimas décadas la evolución de las viviendas con acceso al servicio de agua se ha expandido de forma más dinámica que el servicio de cloacas, lo cual ubica al país, en materia de saneamiento, lejos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por el Comité de DESC que pretenden reducir a la mitad la cantidad de personas sin acceso respecto de los indicadores de inicio de la década de los noventa.

3. La regulación de la provisión de agua potable y saneamiento en la provincia de Buenos Aires

3.1 Reseña histórica sobre la provisión de los servicios en la provincia de Buenos Aires

En la Argentina las intervenciones de los estados provinciales en la provisión de agua y saneamiento, en tanto garantes de los servicios y de la protección de los recursos naturales, cobran vital importancia para garantizar el acceso por parte de la población y para proteger los recursos hídricos. En el caso de la provincia de Buenos Aires, el Estado provincial ha seguido de cerca la tendencia nacional en la materia y ya en 1913, a un año de la creación de OSN, dio inicio a la organización formal de los servicios en su territorio mediante la creación de la Dirección General de Saneamiento y Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires, dependiente del Ministerio de Obras Públicas (MOP), la cual asumió la tarea de ejecutar las obras que posibilitasen la posterior prestación de los servicios en el territorio no alcanzado por OSN. En su inicio la Dirección contó con una participación relativa en el presupuesto del MOP similar al resto de las reparticiones que se destinaba fundamentalmente a atender las obras sanitarias de la ciudad de La Plata. No obstante, en 1915 la dirección paso a ser aglutinada en la Dirección General de Salubridad Pública y Obras Sanitarias que coexistió al interior del MOP con otras reparticiones vinculadas con la gestión de los recursos hídricos como la Dirección de Hidráulica, la Dirección y Administración de desagües y la Dirección de Geodesia. Las obras sanitarias quedaron subsumidas y se redujo fuertemente la participación relativa en el presupuesto del MOP.

En estos primeros años los logros en lo que concierne a la expansión de las infraestructuras y de conexión de los hogares a los servicios fueron muy reducidos. La expansión durante varias décadas se realizó, fundamentalmente, en territorio abastecido por OSN y con obras financiadas por el Estado nacional. En cambio, el Estado provincial avanzó en lo que concierne al establecimiento de un dispositivo normativo con la sanción de una serie de normas que acordaban los requisitos a ser cumplidos por las localidades a ser incorporadas a las redes, el proceso de financiamiento de las obras y la regulación del abastecimiento poblacional en áreas no abastecidas.



Aguatero colonial

Recién en 1973, el gobierno militar del brigadier Miguel Moragues sancionó el decreto-ley 8.065 por el cual creó la entidad autárquica Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires (OSBA), como sucesora de la Dirección de Obras Sanitarias. OSBA pasó a ocupar un lugar importante en el entramado de actores del sector al quedar como responsable de la prestación de los servicios, de las obras existentes y de las futuras en las áreas de la provincia no abastecidas por OSN y recibió el poder de policía sobre las instalaciones sanitarias internas. No obstante, continuaron en actividad otras reparticiones como Hidráulica y Geodesia responsables de distintas aristas de la gestión de los recursos hídricos. Para entonces en territorio provincial, OSN prestaba los servicios, fundamentalmente, en una parte de los partidos del Conurbano y en las principales ciudades de la provincia como Bahía Blanca y General Pueyrredón.

La creación de OSBA se enmarcó en un período de continuo crecimiento de la población en áreas menos rentables donde la empresa nacional no gestionaba la provisión y los hogares accedían mediante modalidades sustitutas como perforaciones domésticas conectadas a distintos equipos de bombeo. En adelante, las políticas públicas de agua y saneamiento llevadas adelante por el gobierno provincial han adquirido distintos sesgos que se vinculan de forma estrecha con los modelos de gestión que la provisión ha adquirido y que se han visto condicionadas -en muchas oportunidades- por el contexto político y macroeconómico nacional y por lo acaecido en el resto del territorio a cargo del Estado nacional.

En relación con los modelos de gestión es posible identificar tres etapas, la primera se inició con la propia creación de OSBA a cargo de la prestación en un territorio con escasa cobertura de las infraestructuras de redes y con bajo niveles de tratamiento de los efluentes. En esta etapa se observa que el Estado provincial, por un lado, asumió en una parte de su territorio el rol de productor de los servicios en sus distintas fases que se vinculan, en el caso del agua con la captación, producción, transporte, distribución y comercialización del agua potable y en el caso del saneamiento con la colección, tratamiento, disposición y comercialización de efluentes. No obstante, a poco de la creación de OSBA, en 1977 mediante el decreto 1.410 del Poder Ejecutivo Provincial (PEP) se llevó adelante una política de transferencia y municipalización de los servicios no interjurisdiccionales hacia una parte importante de las localidades del interior que redujo el área de prestación de OSBA. Las localidades afectadas fueron: Alberti, Arrecifes, Balcarce, Baradero, Benito Juárez, Bolívar, Campana, Cañuelas, Carmen de Areco, Colón, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Chacabuco, Chascomús, Chivilcoy, Escobar, General Alvear, General Belgrano, General Madariaga General Viamonte, General Villegas, Hilario Ascasubi, Las Flores, Lincoln, Lobería, Lobos, Luján, Magdalena, Miramar, Mercedes, Necochea, Olavarría, Pigüé, Pilar, Ramallo, Ranchos, Rauch, Rojas, Saladillo, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Pedro, Sierra de la Ventana, Sierras Bayas, Tornquist, Trenque Lauquen, Patagones, Tres Arroyos, Pedro Luro, 25 de Mayo y Villalonga. Lo cual se vio posibilitado por la sanción previa del decreto ley 9.975/79 que dispuso en su artículo 1 la municipalización de las funciones y servicios que "por su índole son propios de la competencia comunal".

No obstante, en 1980 el territorio a cargo de OSBA volvió a expandirse dado el proceso de descentralización⁴ y transferencia de los servicios implementados por el Estado nacional sobre la prestación, gestión y regulación a las jurisdicciones subnacionales. De esta forma, la provincia recibió así las responsabilidades sobre la prestación en ciudades con mayores niveles de cobertura -que las que tenía bajo su jurisdicción hasta ese momento- tal es el caso de Bahía Blanca y General Pueyrredón. En el caso de General Pueyrredón OSBA mantuvo la prestación hasta que el PEP municipalizó los servicios en 1984.

En esta etapa la atención que la problemática ocupó en la agenda de gobierno se vinculó con los compromisos internacionales asumidos por el país en el decenio internacional del saneamiento, lo cual repercutió en la formulación e implementación de políticas hacia el sector. Dichas políticas se vieron condicionadas por el fuerte desfinanciamiento estatal que afectó a las distintas jurisdicciones del país durante la década de los '80.

En el marco de la crisis económica, el dramático legado de la dictadura, la crítica situación en materia de desigualdad de la cobertura, calidad de la prestación y los tenues niveles de tratamiento de efluentes con su impacto sobre los recursos hídricos en la década de los '90 cobró consenso la concesión al capital privado de las empresas prestatarias de los servicios de agua y saneamiento. Las reformas de corte neoliberal en el sector fueron promovidas por los organismos internacionales de crédito y por distintos organismos vinculados con la industria del agua como forma de lograr la universalización, mejora de la calidad y protección de los recursos hídricos.⁵ En el caso de la provincia de Buenos Aires, la concesión de la histórica OSBA se llevó adelante a fines de 1999, muy a posterior de lo que sucedió en la mayor parte de las experiencias del país, y tras el pago de importantes cánones.

La gestión privada de los servicios conformó una segunda etapa, breve, en la provincia que estuvo a cargo de los consorcios Azurix S.A. y Aguas del Gran Buenos Aires S.A. La concesión al capital privado demandó, primeramente, la sanción del marco regulatorio para la prestación de los servicios -ley 11.820/1996- que ya no contemplaba la posibilidad de que el propio Estado provincial continuara haciéndose cargo de la gestión. De esta forma la provincia en forma tardía acompañó la tendencia iniciada en territorio provincial en 1993 con la concesión gratuita de OSN por parte del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) al consorcio Aguas Argentinas S.A., a lo cual ya se habían sumado ciertos municipios como Balcarce donde asumió la provisión Aguas de Balcarce S.A.;

⁴ La descentralización refiere a la "la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial." Jordana (2001: 11)

⁵ El proceso de privatizaciones se inició en la década de los noventa y alcanzó las diversas jurisdicciones: la provincia de Corrientes en 1991 se convirtió en pionera en llevar adelante la privatización de los servicios prestados hasta entonces por la Administración de Obras Sanitarias de esa provincia. De igual manera, el Estado nacional concesionó, de forma integral la histórica OSN. La experiencia se repitió también en las siguientes jurisdicciones subnacionales: Formosa (1995); Tucumán (1995); Santa Fe (1995); Santiago del Estero (1997); Córdoba (1997, sólo el servicio de agua); Mendoza (1998); Salta (1998); Buenos Aires (1999, 2000); Misiones (1999); Catamarca (2000) y La Rioja (2002).

Laprida donde ingresó Aguas de Laprida S.A. y Pilar donde se incorporó Sudamericana de Aguas S.A. A lo largo de esta etapa, el Estado provincial mantuvo la función de regulación, fiscalización y control de la prestación mediante la creación de agencias burocráticas específicas y las políticas de expansión en el territorio pasaron a ser desarrolladas por las propias empresas, ya que “el Estado transfirió a los actores del mercado activos físicos y financieros, recursos humanos, servicios, pero también les entregó el diseño de las políticas respectivas que, por falta de regulaciones y controles, o por ineficacia, quedaron subordinadas a las metas particulares de las empresas adjudicatarias”. (Vilas, 2011:131)

El proceso de concesiones atravesó a la mayor parte de las jurisdicciones del país y en líneas generales la literatura señala que en este período los objetivos sociales perseguidos estuvieron lejos de alcanzarse. En el caso de la provincia bajo análisis se incrementó la brecha de desigualdad entre los partidos con mayor y menor cobertura, lo cual afectó a los hogares de menores ingresos porque promovió: el aumento de las tarifas, el corte total de los servicios frente a la imposibilidad de pago de los usuarios convertidos en “clientes” así como la expansión en las zonas más rentables en detrimento de las de menores recursos. (Azpiazu y Bonofiglio (2006) y Azpiazu, Bonofiglio, y Nahón (2008))

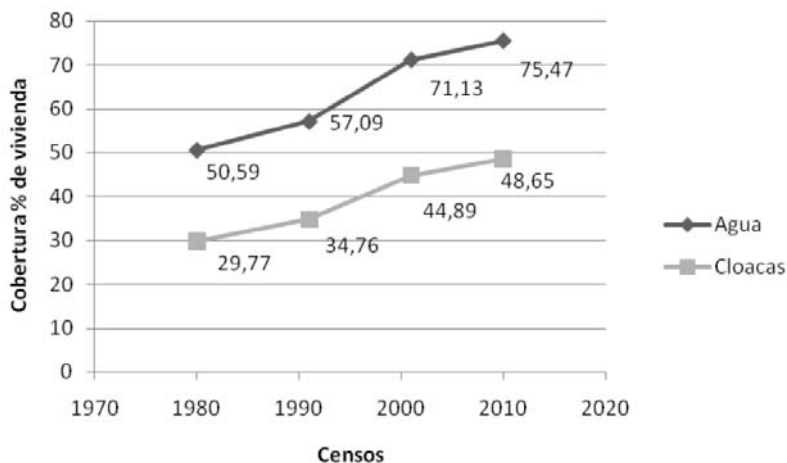
Frente a los incumplimientos contractuales o el abandono de la prestación se llevó adelante durante la primera década del siglo XXI un proceso de rescisión de los contratos y concesión de los servicios a “nuevas” empresas estatales con carácter de sociedades anónimas (S.A). Esta tercera etapa de gestión pública, nuevamente, se inició en la provincia con la salida de Azurix S.A. en marzo de 2002 y en el marco de la emergencia sanitaria devino en la creación de Aguas Bonaerense S.A. (ABSA), empresa cuyas acciones corresponden en un 90% al Estado provincial y en un 10% a los trabajadores de acuerdo con el Programa de Participación Accionaria⁶, la cual fue expandiendo su área inicial de cobertura con la caída de otras concesiones (como Aguas de Gran Buenos Aires (2006); Aguas de Campana (2008), etc.). Dicha tendencia continuó en territorio a cargo del Estado nacional donde la rescisión del contrato con Aguas Argentinas S.A. en 2006 dio lugar a la creación de Aguas Argentinas y Saneamiento S.A. (AYSA) cuyas acciones corresponden en un 90% al Estado nacional y en un 10% a los trabajadores de acuerdo con el Programa de Propiedad Participada.⁷ En la actualidad, constituye la segunda prestataria en cantidad de usuarios y la primera en materia de área geográfica en concesión del país.

El **gráfico N° 2** permite observar que, más allá de la diversidad de prestataria y modelos de gestión de los servicios, la cobertura aún no alcanza una por-

⁶ Tiene a su cargo la prestación de los servicios de captación, potabilización, transporte, distribución y comercialización del agua potable, la colección, tratamiento, disposición y eventual reutilización y/o comercialización de desagües cloacales. Creada mediante el decreto del Poder Ejecutivo provincial 517/2002 y convalidada por la ley 12.989/2002.

⁷ Tiene a su cargo la prestación de los servicios de captación, potabilización, transporte, distribución y comercialización del agua potable, la colección, tratamiento, disposición y eventual reutilización y/o comercialización de desagües cloacales. Creada mediante decreto del Poder Ejecutivo nacional 304/2006.

Gráfico N° 2. Evolución del porcentaje de viviendas conectadas a los servicios de agua y saneamiento en provincia de Buenos Aires



Fuente: elaboración propia sobre datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas

ción importante de hogares en la provincia de Buenos Aires y al igual que en el plano nacional, la cobertura de cloacas es muy inferior a la de agua.

3.2 Aspectos políticos - institucionales de la provisión de agua y saneamiento en la provincia

En el plano institucional, actualmente, los servicios de agua y desagües cloacales en la provincia de Buenos Aires se encuentran atravesados por un entramado de instituciones y normativas que supone un esfuerzo sistemático de coordinación tendiente a evitar la superposición de funciones y programas. Los servicios están a cargo de la Subsecretaría de Servicios Públicos, dependiente del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos (MIVSP) (ex MOP). Se hallan regulados mediante el decreto 878/2003, reglamentado mediante el decreto 3.289/04, modificado a su vez por el decreto 2.231/03 y finalmente ratificado por el artículo 33 de la ley de Presupuesto 13.154/04. El decreto reemplazó a la ley 11.820/1996 que posibilitó la concesión de los servicios, proceso anteriormente señalado. La norma establece, entre otras novedades, la separación de las funciones de regulación, las cuales quedan en la esfera del MIVSP, de las de control y fiscalización a cargo del Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires (OCABA). A su vez, se encuentra la Autoridad del Agua (ADA) creada a partir de la sanción del Código de Agua en 1999. A continuación se resaltan las principales funciones de los organismos involucrados en la prestación de los servicios.

El Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos: tiene a su cargo la planificación y programación de las obras públicas de jurisdicción pro-

vincial, en consulta con los municipios en que se desarrollen, cuando correspondiera. Así como el análisis del dictado de normas relacionadas con la contratación, construcción y conservación de las obras públicas; y la intervención en la dirección, organización y fiscalización del registro de empresas contratistas de obras públicas y de consultoría relacionadas a ellas con arreglo a la legislación provincial vigente. Por último, el estudio, la programación, la atención, fiscalización, mantenimiento y explotación de las obras hidráulicas, aguas corrientes y efluentes; y la aprobación y fiscalización de todo tipo de efluentes, etc. (ley 12.856/02 y decreto 1.441/03)

La Subsecretaría de Servicios Públicos. Dirección Provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloacas: lleva a cabo la planificación, ejecución y supervisión de los programas de obras destinadas al mantenimiento, mejora y ampliación de los servicios de captación, potabilización, almacenamiento, transporte y distribución de agua potable y recepción, tratamiento y disposición de desagües cloacales. A su vez, la administración de la información sobre la problemática, la demanda y condiciones de las infraestructuras, la calidad y la cobertura de los servicios públicos de agua y cloacas; la ejecución de la programación de los planes de abastecimiento, cobertura, optimización y expansión de los servicios públicos de agua y cloacas. Así como la ejecución de las obras de infraestructura para el agua y cloacas mediante obras de captación, potabilización, almacenamiento, transporte y distribución de agua potable y de recepción, tratamiento y disposición de desagües cloacales. (decreto 2.390/05)

La Autoridad del Agua: tiene a cargo la planificación hidrológica, la reglamentación, supervisión y vigilancia de todas las actividades y obras relativas al estudio, captación, uso, conservación y evacuación del agua. La promoción de programas de educación formal e informal sobre el uso racional del agua, etc. (ley 12.257/1999)

El Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires (OCABA): tiene a su cargo la función de controlar y fiscalizar la prestación del servicio público de agua y cloacas en todo el ámbito de la provincia de Buenos Aires, así como la defensa de los intereses de los usuarios, la intervención en las cuestiones relacionadas con la actividad de las prestatarias del servicio; velar por la protección del medio ambiente, etc. (decreto 878/2003)

3.3 Aspectos económicos del marco regulatorio

La prestación de los servicios de agua y desagües cloacales constituyen dos monopolios naturales, diferenciables, con importantes economías de escala y de red derivadas, fundamentalmente, de las grandes obras de potabilización del agua y depuración de residuos, y de los acueductos y drenajes que conforman la infraestructura típica de las zonas urbanas. A su vez, la regulación de la actividad debe realizarse en forma coherente con la política ambiental dado que la administración de los recursos hídricos involucrada tanto en la producción y distribución de agua potable como en la captación y tratamiento de los residuos cloacales posee una influencia determinante sobre la dinámica del ecosistema. (Azpiazu y Forcinito, 2004) Por otro lado, la demanda de los servicios debido a la esencialidad de las necesidades básicas que satisface es fuertemente inelástica en relación con el precio.

Si bien, como explican Vickers y Yarrow (1991) la separación de los servicios de agua y cloacas constituye una opción estructural en términos de regulación, en la provincia de Buenos Aires ambos servicios son prestados en forma integral en gran parte del territorio por ABSA. La empresa se encuentra integrada tanto horizontal (en relación a la prestación de ambos servicios) como verticalmente (en las distintas fases de los servicios). No obstante, más allá del carácter público o privado de la gestión de los servicios, la regulación se torna una función indispensable para la protección de los derechos de los usuarios y consumidores y, fundamentalmente, para el fortalecimiento en la práctica de la concepción del acceso como derecho humano inalienable.

En la actualidad, el marco regulatorio provincial centra la atención sobre determinados componentes activos como la fijación de las tarifas y los patrones de calidad de los servicios. La regulación tarifaria, elemento evidente de la regulación económica, tiene como eje limitar el poder de la prestataria en un mercado con una demanda cautiva. Lo cual no implica que las tarifas queden fijas por un “tiempo indeterminado” sino que supone instancias ordinarias y extraordinarias de revisión. (FIEL, 1998) El marco acuerda, por un lado, revisiones periódicas cada cinco años relacionadas, fundamentalmente, con las metas de expansión, mantenimiento y mejoras generales en la prestación. Por otro, posibilita revisiones extraordinarias justificadas en variaciones en los costos vinculados con “modificaciones en las normas de calidad del agua potable, desagües cloacales o ambientales. Asimismo, se incluirán en esta categoría todas aquellas situaciones que puedan generar cambios significativos e imprevistos en las condiciones de prestación de los servicios y en sus costos”. (Art. 58, decreto 878/03)

Hasta diciembre de 2008, el régimen tarifario lo constituía el Anexo Ñ del contrato de concesión firmado con Azurix S.A., aprobado mediante el decreto 33/99 con tarifas de inicios de la década de los noventa que sólo recibió algunas modificaciones en el valor del metro cúbico (VM3) del agua para la construcción y otros usos no residenciales en 2007. El Anexo Ñ empleaba, por un lado, un sistema medido que alcanzaba a una parte reducida de los usuarios y uno de tipo catastral (consumo presunto por superficie), con valuaciones fiscales desactualizadas realizadas por la Dirección Provincial de Catastro Territorial en 1958.

Mediante el decreto 3.144/2008 el PEP estableció un nuevo régimen tarifario que señala que la regulación tiene que fomentar, principalmente, el uso racional del agua, incentivar la gestión eficiente de los servicios, posibilitar un equilibrio entre la oferta y la demanda así como reflejar el costo económico de la prestación. Asimismo, si bien instituye que el consumo de agua debe tender a ser contabilizado mediante medidores, acuerda un régimen por tasa para los usuarios sin servicio medido. Entre las modificaciones centrales que incorpora se encuentran: el reemplazo de las valuaciones fiscales de los inmuebles de 1958 por las valuaciones 2000; el reconocimiento en la tarifa que el costo de la prestación del servicio de cloacas es más elevado que el del servicio de agua; y la división de las tarifas en dos componentes, por un lado el importe de operación y mantenimiento y por otro, el de expansión fijado por el OCABA y cuyos ingresos son transferidos a un Fideicomiso establecido por el concesionario.⁸

⁸ “El fideicomiso será administrado por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, a través del Bapro Mandatos y Negocios, como fiduciario de los ingresos generados del componente de

El régimen tarifario estableció también el cargo de conexión, es decir la contribución vinculada con la expansión de las redes afrontada por los nuevos usuarios una vez conectados a los servicios, cuyo valor por inmueble, en el caso del agua es de 500 m³ y de 1.200 m³ para el Servicio de Desagües Cloacales. Asimismo, acordó el cargo de conexión domiciliario que se compone de un cargo por infraestructura y un cargo por incidencia en la red de agua y de cloacas. El cargo de conexión, que puede resultar muy elevado para los hogares de menores ingresos relativos, puede ser financiado en distintos bimestres. La literatura especializada advierte la importancia que dichos cargos no representen una barrera económica para los nuevos usuarios que en la práctica impidan su conexión. (Ferro y Lentini, 2012)

Por último, el régimen establece la tasa por vuelco de efluentes en las plantas de tratamiento que tienen que abonar las empresas que prestan los servicios de camiones atmosféricos. Las empresas trasladan dichos costos al precio de los servicios afrontados, finalmente, por la población desprovista de los servicios por redes.

Si bien la modificación del régimen tarifario produjo un importante incremento en las tarifas por la readequación de los rangos y la valuación inmobiliaria utilizada. Cuatro años después, de forma extraordinaria, mediante el decreto 245/12 el PEP por pedido de ABSA autorizó un incremento del VM3 del 178,42% que pasó de \$ 0,607 a \$ 1,693 y contó con la autorización del organismo regulador. Para justificar el aumento la empresa alegó cambios en los parámetros técnicos y económicos que afectaron los costos de la prestación y el equilibrio económico-financiero. Si bien el aumento fue suspendido por la justicia por varios meses y recibió el repudio de distintos sectores, recientemente, entró en vigencia. Hay que señalar que en dicho período no se han evidenciado aumentos tarifarios en el territorio provincial a cargo de la prestataria nacional AySA.

Por otro lado, si bien el marco regulatorio no establece el acceso al agua potable y saneamiento como derecho humano, en relación con las obligaciones de las prestatarias, introduce dos modificaciones clave que tienden a avanzar en el reconocimiento de la importancia del acceso a los servicios en la salud y en la calidad de vida de la población. Por un lado, establece la imposibilidad del “corte total” por morosidad en los usuarios residenciales que impide que las empresas procedan a prácticas expandidas con la concesión privada de los servicios, tales como retirar los medidores de agua y sellar la salida de los desagües. Por otro, incorpora una “tarifa social” destinada a los usuarios residenciales con escasos recursos económicos y en contextos de alta vulnerabilidad social.

A su vez, en línea opuesta con las modificaciones anteriores incorpora una diferenciación central en los patrones de calidad del agua ya que diferencia

expansión, con el destino único e irrevocable de inversiones en expansión de los servicios de agua potable y desagües cloacales como en inversiones en incremento de la capacidad de la infraestructura básica, conforme surja del Plan Director” decreto 3.144/08 En agosto de 2010 se creó el Fondo Fiduciario de Infraestructura Sanitaria para ABSA que tiene el propósito de financiar inversiones dirigidas a expandir los servicios y acrecentar la capacidad de las infraestructuras.

entre “agua potable” y “agua corriente”. Mientras la primera es aquella que “cumple con todos y cada uno de los límites impuestos por la Comisión Permanente de Normas de Potabilidad y Calidad de Vertido de Efluentes Líquidos y Subproductos”; la segunda si bien no cumple con algunos de los límites “su ingesta puede ser autorizada por períodos limitados”, los cuales no se especifican en el marco regulatorio. (Art. 8, decreto 878). Es decir, habilita a las prestatarias a proporcionar a los usuarios, de forma legal y sin mayores advertencias, agua que en términos de calidad no reúna todos los requisitos para ser considerada potable.

El marco no otorga estándares de calidad comunes para toda el área regulada, tal como lo hacía el marco regulatorio previo y lo hacen la mayor parte de los dispositivos regulatorios del país, sino que crea una comisión que tiene la compleja y difícil tarea de implementar estándares para las distintas localidades y regiones. De esta forma y con la distinción enunciada, una parte de los usuarios puede recibir agua potable, segura y apta para el consumo directo; mientras otra puede recibir agua con mayores niveles de contaminación. La provincia parecería intentar sacar de escena la necesidad de realizar mayores inversiones en las plantas potabilizadoras para enfrentar los problemas de calidad vinculados, entre otras cosas, a los niveles de nitratos y arsénico que afecta a las reservas de agua en parte del territorio bonaerense.

Luego de amplios reclamos de la comunidad de distintos municipios, entre los que se encuentran Carlos Casares, Nueve de Julio y Pehuajó, se han presentado proyectos de solicitud de informes a la Cámara de Diputados de la Provincia, sobre la periodicidad con la que la comisión efectúa los estudios bacteriológicos, físicos y químicos pero no se han difundido.

3.4. Principales formas sustitutas de provisión

En la provincia de Buenos Aires las regulaciones que atraviesan la prestación y los modelos de gestión de los servicios de agua y saneamiento han estado sometidas a cambios significativos en los últimos años. Sin embargo, en las áreas no alcanzadas por las redes, el dispositivo regulatorio es el mismo desde mediados del siglo pasado. La cobertura de los servicios alcanza, en el caso del agua al 75,47% de las viviendas y al 47,57% en las cloacas. En materia de suministro amplios sectores se encuentran históricamente postergados y librados a su propia “suerte”. La desigual cobertura afecta, principalmente, a los partidos más empobrecidos de la periferia del Conurbano bonaerense que experimentaron un crecimiento significativo de la población en el marco de la estrategia de industrialización seguida por el peronismo a mediados del siglo pasado. El proceso se caracterizó por la sustitución de productos industriales importados de los países centrales por su producción interna, en un contexto proteccionista basado sobre restricciones cambiarias y niveles arancelarios muy elevados. La creciente preponderancia de la aglomeración de Buenos Aires motivó un flujo migratorio desde el interior del país y la expansión de la suburbanización hacia la periferia, cuyos protagonistas fueron trabajadores urbanos, de menores ingresos, que accedieron a la tierra y a la vivienda mediante los “loteos económicos” y se vieron favorecidos con las políticas nacionales implementadas que incluyeron, entre otras cosas, los subsidios a los transportes

públicos, la extensión de las líneas férreas, créditos para la vivienda, etc. Los “loteos económicos” constituyeron un trazado en el suelo, sin construcciones materiales, asfaltos, provisión de servicios básicos, etc. (Torres, 2006).

Actualmente si bien ante la falta de acceso a los servicios una parte de la población recurre a sistemas vecinales, sistemas oficiales de distribución de agua potable o la compra de agua embotellada (especialmente cuando el recurso del subsuelo está contaminado). La forma más difundida de acceso al agua es a través de las perforaciones del suelo, tendientes a extraer agua de los acuíferos y en el caso de los desagües, a través de la construcción de “pozos ciegos” donde se descargan los efluentes.⁹

En primer término, hay que destacar que la sustitución no se presenta como una opción, por ejemplo, ante el descontento de los usuarios por la calidad o las tarifas del servicio recibido por parte de las prestatarias sino que constituye la alternativa de acceso ante la ausencia de redes. A su vez, las estrategias que despliegan los hogares se ven favorecidas por la presencia de grandes acuíferos, así como por la existencia de mercados específicos cuyos oferentes son pequeñas empresas que realizan, por un lado, perforaciones con el fin de captar agua y por otro, construyen, vacían “pozos ciegos” y cámaras sépticas y transportan los efluentes mediante camiones atmosféricos. Estos circuitos pre-existen a las redes, coexisten y se complementan en la medida que las redes se expanden en el territorio, en especial, cuando sólo extienden las redes de agua y no las cloacas. Es decir únicamente cuando las redes se encuentran frente al domicilio, habilitadas por la prestataria para su utilización, se torna “ilegal” continuar recurriendo a cualquier resolución “no institucional”.

El consumo de agua contaminada y la falta de saneamiento adecuado afectan la vida social, individual y económicamente productiva de la población. Dado que producen “afecciones en toda la etapa del ciclo de la vida, tales como diarrea, tracoma, esquistosomiasis, metahemoglobinemia o hepatitis. Estas enfermedades constituyen verdaderos indicadores de pobreza, por cuanto son ocasionados o coadyuvados por las condiciones de vida predominantes en las áreas más depauperadas”. Vilas (2011,157) Dichas enfermedades se presentan con mayor frecuencia en los países con menor cobertura de los servicios y se reduce con el incremento de la riqueza de los países. (Ferro y Lentini, 2012)

En la mayor parte de la provincia el agua que utiliza la población proviene de dos acuíferos superpuestos y relacionados: el acuífero Pampeano, ubicado entre los 20 y 60 metros, por encima del cual se sitúa la napa freática, y el Puelche que llega a los 70 metros. Existe una amplia literatura que señala que la extracción continua mediante perforaciones, sin un perímetro de protección por la instalación cercana de “pozos ciegos”, sumado a los desechos industria-

⁹ En el caso del agua, el acceso mediante perforación con bomba a motor siempre que cuente con encamisado, tiende a ser “la más aceptable” detrás del acceso por redes; porque al lograrse profundidades adecuadas disminuyen las posibilidades de acarrear contaminación (por contacto con las napas superficiales). En el caso de los desagües, el sistema de cámara séptica y pozo ciego presumiendo su diseño correcto y el control de su funcionamiento tiende a ser, luego del acceso por redes, un “sistema aceptable” para la eliminación de las aguas servidas. (Kullo y Catenazzi, 1997)

les, ocasionaron con la dinámica de los llamados “vasos comunicantes” en el subsuelo, la contaminación bacteriana y química del acuífero Pampeano. (Alsina y Reboratti, 2005). Así también en la misma dirección, tras décadas de explotación por encima de su recarga natural, el acuífero Puelche presenta amplios y profundos conos de depresión regional, el aceleramiento de la transferencia vertical de aguas contaminadas, la recuperación por desactivación de pozos con ascenso de la napa freática, la intrusión de aguas salinas en las zonas costeras, etc. (Hernández y González, 1997). Al decidir el operador privado de la perforación los volúmenes de agua bombeados y no existir ninguna autoridad estatal que efectuó mediciones de dicho consumo, no hay registros de la cantidad de agua que se extrae ni de las perforaciones y “pozos ciegos”.

Por otro lado, la población afronta los costos económicos de la autoproducción de sus servicios. En el caso del agua, al costo de las perforaciones se agregan las instalaciones como los tanques de almacenamiento, las cañerías, las canillas, etc. y el consumo eléctrico que demandan los equipos de bombeo. En el caso del saneamiento, al costo de la construcción de los “pozos ciegos” y las cámaras sépticas se agrega su posterior vaciado. Los precios de los servicios y productos son fijados en mercados específicos mediante el libre juego de la oferta y la demanda, varían según la ubicación geográfica de las empresas, la cantidad de metros de las perforaciones, las calidades de las infraestructuras y las garantías que ofrecen.

Es decir la falta de acceso a los servicios constituye una problemática que afecta, principalmente, a los sectores menos favorecidos de la estructura social que además de abonar onerosas instalaciones sustitutas ven afectadas su salud, su calidad de vida y los recursos hídricos.

3.5 La regulación del Estado provincial en los circuitos mercantiles

La problemática señalada en el apartado anterior da cuenta de un círculo, nada virtuoso, que parecería retroalimentarse. En este marco, si bien los estados municipales adquieren un papel importante, centramos la atención sobre las intervenciones del Estado provincial mediante la regulación. Dicha regulación no ha experimentado transformaciones significativas en las últimas décadas y se relaciona, principalmente, con el establecimiento de un dispositivo normativo que sólo considera los aspectos técnicos de las instalaciones alternativas y ciertos detalles de la actividad que desarrollan las empresas.

La principal norma de referencia es la ley 5.376 de 1948¹⁰, reglamentada un año después mediante el decreto 2.923, en el marco de la creciente suburbanización. A pesar del crecimiento de la población, el proceso de autoconstrucción de las viviendas y el deterioro de los acuíferos la norma no se ha modificado. A esta altura, parte de su articulado como: la exigencia de “certificado de aprobación de la fuente de provisión de agua” para autorizar la construcción de una

¹⁰ El Código de Aguas establece que mientras el Poder Ejecutivo no ejerza las atribuciones que le otorgan el artículo 2 del código, continúan vigentes las disposiciones presentes en la ley 5.376. Art. 181.

vivienda (Art. 5); que las perforaciones domiciliarias se ubiquen “en el sitio más alto posible” (Art. 1) y a 15 metros de distancia entre la perforación y los “pozos ciegos” está permitido. Más aún parecería no contemplar que en zonas con alta densidad de población, con decenas de viviendas por manzana (si bien un propietario puede controlar en su vivienda, en el mejor de los casos y conociendo las recomendaciones vigentes, la distancia entre la ubicación de la perforación de agua y, por ejemplo, el “pozo ciego”) las posibilidades de control de las distintas fuentes de contaminación se tornan casi imposibles.

En el caso del acceso al agua, la norma responsabiliza a los hogares, en forma directa o indirecta, de obligaciones clave como que las perforaciones cuenten con encamisado, la forma en que se construyen las instalaciones de provisión, los acuíferos de los cuales extraen agua, el tipo de materiales, las bombas permitidas, la desinfección de las perforaciones, etc. Mientras dispone que las personas que se dedican a la práctica de perforaciones tengan que acreditar “certificado de competencia o título habilitante” e inscribirse en los registros municipales. (Art. 12) En la misma dirección, pero medio siglo después, el Código de Agua de 1999 reforzó este requisito básico y adicionó que los profesionales tienen que contar con una licencia otorgada por la Autoridad de Agua (ADA); y que es este el organismo responsable de llevar adelante un registro provincial.¹¹

Recién en 2007 se creó el Registro de Empresas Perforadoras y el Registro de Profesionales Responsables mediante la Resolución 596 de la ADA. Si bien la ADA puede aplicar a los inscriptos en los registros sanciones como “apercibimiento, suspensión y exclusión” de acuerdo con las infracciones cometidas, no se responsabiliza “por la falta de idoneidad del profesional actuante” o por la “inadecuada construcción de la perforación”.¹² Frente a casos de desacuerdo de los usuarios con las empresas tienen que recurrir a la esfera privada.

Más allá de las funciones que el Código de Agua de la provincia de Buenos Aires le asigna a la ADA, hay que señalar que el organismo tiene un papel “subordinado” en el dispositivo de gestión de los recursos hídricos provincial, se ubica en el mismo nivel que la histórica Dirección de Hidráulica, cuenta con un presupuesto muy reducido y su creación ha sido utilizada, fundamentalmente, para dar “cobertura laboral a trabajadores estatales” que quedaron desocupados tras la concesión de OSBA. (Isuani, 2010)

En el caso de los desagües cloacales, de forma similar, la ley 5.376 otorga a los propietarios de las viviendas responsabilidades ligadas con la construcción y desinfección de los pozos, el tipo de cañería adecuada, la elección de las cámaras sépticas, su limpieza, vaciado, etc. En 1985 se agregó el decreto 4.867 que procuró ajustarse a lo prescripto en la ley 5.965 de 1958, sobre la protección de fuentes de provisión y los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera. La norma sólo establece el procedimiento que tienen que seguir las firmas y/o empresas que se dedican al transporte de efluentes mediante el sistema atmosférico y las responsabilidades de los municipios.

¹¹ Dichos registros están a disposición de los usuarios y del público en general y su inscripción se realiza en el Departamento de Catastro, Registro y Estudios Básicos dependiente de la Dirección de Planificación, Control y Preservación de Recursos Hídricos. <http://www.ada.gba.gov.ar/>

¹² Resolución 596, artículo 15.

A partir del análisis realizado del dispositivo normativo sectorial en la provincia de Buenos Aires sostenemos que el Estado provincial no sólo no garantiza que toda la población acceda a los servicios básicos de agua y desagües cloacales sino que responsabiliza, precisamente, a quienes no acceden a los servicios por las formas en que, finalmente, resuelven. Mayormente, sin brindar, por lo menos, información y capacitación básica sobre los elementos a considerar al momento de contratar los servicios de las empresas, el mantenimiento de las instalaciones, etc. Por otro lado, a diferencia de lo que sucede con el suministro mediante las redes, no establece ninguna regulación económica sobre los precios y las calidades de los servicios e infraestructuras que brindan las empresas perforistas y de camiones atmosféricos. Es decir, los precios quedan sujetos al libre juego de la oferta y la demanda y la calidad es un parámetro que definen las empresas. Por otro lado, estas últimas presentan asimetrías de información en relación con los usuarios que se encuentran fuertemente desprotegidos en un contexto de ausencia de control y fiscalización del accionar de las empresas que operan en los circuitos.

Si bien la literatura señala que a lo largo de la década de los noventa las concesiones de las empresas prestatarias de los servicios por redes introdujeron o ampliaron los criterios mercantiles en su prestación, mediante el incremento de las tarifas, los costos de instalación, el corte de los servicios por mora en el pago, etc. Agregamos que en el caso de la provisión de agua y desagües cloacales, los sectores que históricamente han estado privados de los servicios experimentaron la lógica del mercado, previamente. Por lo que, antes y después del huracán neoliberal han estado obligados a acudir al mercado para garantizar el acceso, así como a negociar los precios y las calidades de los servicios y solucionar en la esfera privada cualquier desacuerdo con las empresas, lo cual hace que la población más postergada tenga que realizar esfuerzos mayores para satisfacer necesidades primordiales, así y todo, la crítica situación de las aguas subterráneas deja dudas sobre la calidad del agua que utilizan.

4. Reflexiones finales

A lo largo del artículo analizamos las intervenciones del Estado mediante la regulación en la provisión del agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires, ya sea por medio de los servicios por redes como por los circuitos mercantiles. A nuestro entender, la crítica situación que atraviesa la provincia en materia de cobertura de los servicios refleja la prioridad que se le ha otorgado, históricamente, a la expansión de los servicios hacia los sectores más vulnerables; así como el avance en un contexto de “laissez faire” de la actividad privada que encontró nichos de mercado y suplió las redes.

En los años noventa, la concesión de la histórica OSBA se presentó como la forma de incrementar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios. Sin embargo, las promesas se desvanecieron a poco de asumir la gestión privada y los servicios fueron reestatizados. En 2002, el PEP creó ABSA por el término de 35 años, que asumió la prestación de los servicios en iguales términos y condiciones de los previstos en el contrato de concesión de Azurix con excepción, inicialmente, de las obligaciones relacionadas con el régimen de inversión y de

expansión. La empresa recibió así los servicios bajo el régimen monopólico, integrada horizontal y verticalmente, en el contexto de emergencia sanitaria. A modo de síntesis, algunos elementos que se destacan y que hacen al funcionamiento inicial de ABSA se vinculan con:

- La baja cobertura, desinversión y necesidad de mejorar la calidad de los servicios en su territorio.
- El Ministerio de Economía provincial le giró fondos a fin de facilitar la prestación de los servicios.
- En 2003 se sancionó un nuevo marco regulatorio de los servicios mediante el decreto 878 del PEP que introdujo una diferenciación no problematizada entre lo que entiende por "agua corriente" y "agua potable".
- En 2005 elaboró el Plan Director de los servicios de agua potable y saneamiento, acta acuerdo, aprobado por el decreto 757/05.
- Se expandió su área geográfica al tiempo que fueron cayendo concesiones a cargo de otras prestatarias (AGBA (2006), Aguas de la Costa (2007) y Aguas de Campana (2008)).
- La regulación tarifaria emplea, por un lado, un sistema de tipo catastral (consumo presunto por superficie) y un sistema medido. En 2008, se estableció un nuevo régimen tarifario que introdujo diversos cambios en relación con el servicio medido: el cargo fijo pasa de 40 m³ (anexo Ñ, decreto 66/99) a 20 m³ bimestrales; a su vez estableció nuevos tramos/bloques, deroga la distinción usuario residencial/no residencial (decreto 953/07) y actualizó las valuaciones inmobiliarias. En 2012 se incrementó de forma extraordinaria el m³ del agua.

A modo de reflexión final y recapitulando lo ya señalado sostenemos que existe un accionar discriminado del Estado provincial en dos sentidos, por un lado, al interior de los usuarios que reciben los servicios de agua mediante las redes, ya que las normativas establecen la posibilidad de que reciban agua con distintos niveles de calidad y por otro, en relación con la población no abastecida, ya que si bien con avances y retrocesos, el Estado establece regulaciones económicas y en torno a la calidad de los servicios; lo que otorga ciertas garantías a los usuarios por redes. Similares garantías están ausentes en el acceso mediante los circuitos mercantiles, donde se vislumbra la debilidad que presentan los sectores de la población afectados en el marco de la estructura social, así como el menor poder relativo de negociación en relación con aquellos otros que residen en zonas con redes. La discriminación se vincula con la condición social de los ciudadanos asociada con el lugar de residencia, asumiendo el Estado, al menos formalmente, las obligaciones derivadas de los tratados internacionales a los que el país adhirió para el caso de los usuarios de los servicios por redes y se desentiende de ellas en el caso de los que acceden a través de los circuitos mercantiles.

Es decir actúa discriminando en forma negativa, reproduciendo la desigualdad social y del acceso a la salud al no prestar los servicios públicos en condiciones adecuadas a amplios sectores de la población. Si bien en los últimos años se incrementó el gasto público destinado al sector, la intervención estatal debería apuntar en el corto plazo a otorgar mayores garantías a la población desprovis-

ta de los servicios por redes sobre los servicios que adquieren en los circuitos mercantiles, al fiscalizar la actividad de las empresas, realizar análisis bacteriológicos gratuitos del agua, brindar capacitaciones sobre el mantenimiento de las instalaciones, etc. Sin embargo, en mediano y largo plazos es indispensable la universalización, con garantía sobre la calidad del agua, de los servicios por redes.

Bibliografía

- Alsina, G. y Reboratti, L. (2005) "La cuestión ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires" en *Sexto encuentro de Universidades Nacionales sobre Economías regionales en el marco del Plan Fénix*. Universidad Nacional de Rosario.
- Ariño Ortiz, G. (1996) *La regulación económica*, Abaco, Universidad Austral, Cere Buenos Aires.
- Artaja, D., Navajas, F. y Urbiztondo (1999) "Governance and Regulation in Argentina: A Tale of Two Concessions", en Savadorf, W. y Spiller, P. (Eds); *Water, Institutional Commitment in the Provision of Water Service*, Inter-American Development Bank.
- Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K. (2004) *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Serie Informes de Investigación N° 19 de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Azpiazu, D. y Bonofiglio, N. (2006) *Nuevos y viejos actores los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad*. Documento de Trabajo N° 16, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2006) "La privatización del agua en la región metropolitana de Buenos Aires" en *Las canillas abiertas de América Latina II. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos*. Edición Casa Bertolt Brecht, Montevideo.
- Azpiazu, D. y Bonofiglio, N. y Nahón, C. (2008) *Agua y energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. Documento de Trabajo N° 18, Área de Economía y Tecnología, FLACSO, Buenos Aires.
- Cáceres, V. (2010) "Reflexiones sobre el rol del estado en la provisión del agua potable en la Provincia de Buenos Aires" en el *IV Congreso Internacional de Economía y Derechos Humanos*, Universidad de Madres, Buenos Aires.
- Cáceres, V. (2011) *La problemática del acceso al agua potable y al saneamiento domiciliario por fuera de las redes. Regulación estatal y circuitos mercantiles de acceso en el Partido de José C. Paz, en el interior del AMBA*. Tesis de maestría en Ciencias Sociales, Directora Karina Forcinito, Universidad Nacional de General Sarmiento-Instituto del Desarrollo Económico y Social.
- Courtis, C. y Abramovich, V. (1997) "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales" en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires.
- Dupuy, G. *La crise des réseaux d'infrastructure: Le cas de Buenos Aires*, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Université Paris XII, LATSS, Paris.
- Ferro, G. (2000) *El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regu-*

- lación, CEER/UADE, Buenos Aires.
- Ferro, G. y Lentini, E. (2012) *Infraestructura y equidad social: experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina*. División de Recursos naturales e infraestructura, de la CEPAL, Serie 158, Santiago de Chile.
- Gaggero, J., Gerchunoff, P., Porto, A. y Urbiztondo, S. (1992) "Algunas consideraciones sobre la privatización de Obras Sanitarias de la Nación" en *Revista Estudios*, Año XV, N° 63, julio-diciembre, Buenos Aires.
- García, A. (1998) "La renegociación del contrato de Aguas Argentinas S.A. (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)" en **Realidad Económica**, N° 159, octubre/noviembre, Buenos Aires
- Gordillo, A. (2000) *Tratado de derecho administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires
- Hernández, M. y González, N. (1997) *Impact of rising piezometric levels on Greater Buenos Aires due to partial changing of water services infrastructure*. Editorial Balkema, Rotterdam.
- Isuani, F. (2010) "Sesgos en la política del Agua en la Provincia de Buenos Aires. Una mirada sobre los instrumentos de política pública" en *Política Pública y Gestión del agua: aportes para un debate necesario*. Isuani, F. (Editor). Prometeo Libros, Los Polvorines.
- Kullock, D. y Catenazzi, A. (1997) *Política de Agua y Saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Estrategias de Acceso de los sectores de bajos recursos, antes y después de la privatización*. Subsidio UBACyT. Mimeo
- Lentini, E. (2002) *El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Área Metropolitana. Un análisis preliminar*, I.A.S.P.; Seminario "Los servicios públicos en el nuevo escenario económico", ETOSS
- Loftus, A y Macdonal, D. (2001) "Sueños líquidos: una ecología política de la privatización de agua en Buenos Aires" en **Realidad Económica**, N° 183, octubre-noviembre, Buenos Aires.
- López, A. y Felder, A. (2006) "La regulación estatal ¿Servicio público o falla de mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación" en **Realidad Económica**, N° 163, abril- mayo, Buenos Aires
- Marafuschi, M. (2003) "Servicio público. Concepto y evolución," en *Temas de Derecho Administrativo. En honor al Prof. Doctor Agustín Gordillo*, Botassi, C. (Dir.), LEP, La Plata.
- Schorr, M. (2004) "Argentina- Capital Federal y Gran Buenos Aires: cuando todo huele a aguas servidas" en *Las canillas abiertas de América Latina. La resistencia a la apropiación privada del agua en América Latina y en el mundo*. Edición Casa Bertolt Brecht, Montevideo.
- Spiller, P. (1998) *El por qué de la regulación de los servicios públicos*. Cuaderno, N° 2, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. y López, A. (2003) *Fuera de control. La regulación residual de los servicios públicos*, Editorial Temas, Buenos Aires.
- Torrez, H. (1993) *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*, Serie Difusión N° 3. SICyT, FADU-UBA, Buenos Aires.
- Vickers, J. y Yarrow, J. (1991) *Un análisis económico de la privatización*, Fondo de Cultura Económica.
- Vilas, C. (2011) *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América*

Latina. Universidad Nacional de Lanús, Remedios de Escalada.

Urbizondo, S. (2012) *Provisión pública de agua potable y saneamiento en América Latina: una descripción sintética bajo una óptica regulatoria moderna*, FIEL, Buenos Aires.

Fuentes documentales consultadas

Documentos

Provincia de Buenos Aires, Memorias del Ministerio de Obras Públicas: 1914-1915, 1923 y 1948.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 15, El derecho al agua (Arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 29th sección, Geneva, 11-29 Noviembre 2002.

Normativa citada:

Ámbito Nacional:

Constitución Nacional de la República Argentina

PEN. Decreto 941/1962

Ley 18.586/1980

PEN. Decreto 258/80

Ley N° 25.688/2002

PEN. Decreto 304/2006

Ámbito de la Provincia de Buenos Aires:

PEP. Decreto 5376/1948

PEP. Decreto 2923/1949

PEP. Decreto- Ley 5965/1958

PEP. Decreto-Ley 8065/1973

PEP. Decreto 1410/79

PEP. Decreto- Ley 9975/79

Ley 11820/1996

Ley 12.257/1999

PEP. Decreto 873/2003

PEP. Decreto 2231/2003

PEP. Decreto 3289/2004

PEP. Decreto 953/2007

PEP. Decreto 3144/2008

PEP. Decreto 245/2012

Resolución de la ADA 596/2007

Contenido tecnológico de las exportaciones argentinas (1996-2011): ¿cambio estructural entre la convertibilidad y la posconvertibilidad?

*Daniel Schteingart**

Este trabajo contiene un análisis de las exportaciones argentinas en los dieciséis años comprendidos en el período 1996-2011. El enfoque utilizado hará énfasis principalmente en la composición de los bienes exportados según su grado de contenido tecnológico. Se partirá de la premisa de que un mayor contenido tecnológico en las exportaciones de un país -siempre y cuando dicho contenido tecnológico sea producido localmente y no directamente importado, como ocurre en su máxima expresión en la maquila- propiciará mayores facilidades para el desarrollo en el largo plazo. El análisis del caso argentino mostrará que la crisis terminal de la convertibilidad implicó una mayor reprimarización de las exportaciones, que se logró revertir parcialmente a partir de 2003. En este caso, el avance en una complejización de las exportaciones se dio fundamentalmente entre 2003 y 2006, por la combinación de un marco macroeconómico favorable a la exportación de dicho tipo de bienes (gracias a la megadevaluación ocurrida en el año 2002), en combinación con el efecto “rebote” que supuso la superación de la recesión de 1998-2002, y por la crisis en el sector energético, que hizo perder importancia a las exportaciones de combustibles. A partir de 2007, la mayor apreciación cambiaria combinada con la debilidad de las políticas industriales de fomento en la industria manufacturera, más el alza de los precios internacionales de los *commodities*, fueron restando dinamismo al mencionado proceso y, ya a partir de 2009, la complejización de las exportaciones argentinas comenzó a dar lugar a una incipiente primarización. Dentro de este marco, intentaremos dilucidar cuáles han sido las ramas productivas con mayor aporte al contenido tecnológico de las exportaciones argentinas. Cuadros y gráficos ampliados en <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=4423>

Palabras clave: Argentina - Posconvertibilidad – Primarización – Contenido tecnológico - Exportaciones

* Sociólogo (UBA). Maestrando en Sociología Económica (IDAES-UNSAM) y doctorando en Sociología (IDAES-UNSAM). dschteingart@gmail.com

Analysis of the technological content of Argentine exports (1996-2011): was there structural change between convertibility and posconvertibility?

This paper contains an analysis of Argentine exports between 1996 and 2011. The approach will focus mainly on the composition of exported products according to their degree of technological content. A basic principle in this analysis will be that a higher technological content of exports of a country will contribute to greater opportunities for economic development in the long term -provided that such technological content is produced locally and not directly imported as it occurs in the case of the *maquila* in its highest expression-. The analysis of the Argentine case shows that the terminal crisis of the convertibility system implied a reprimarization of its exports, which was partially reversed after 2003. An increase in complexity of exports took place mainly between 2003 and 2006, due to a combination of a macroeconomic framework favourable to the export of this type of products -as a consequence of the mega devaluation of the national currency in 2002-, combined with the “rebound” effect that involved the overcoming of the recession of 1998-2002, and also the crisis in the energy sector, which rendered fuel exports less important. Since 2007, the higher appreciation of the Argentine *peso*, combined with weak industrial development policies in the manufacturing sector, plus the increasing international prices of commodities, diminished the dynamism of that process. Even more, from 2009, the complexity of Argentine exports began to drop, leading to an emerging primarization. Within this context, we will attempt to describe which the main sectors that influenced the path followed by the technological content of Argentine exports were.

Keywords: Argentina - Posconvertibility –Primarization – Technological content - Exports

Fecha de recepción: enero de 2013

Fecha de aceptación: marzo de 2013

Introducción

Este trabajo contiene un análisis de las exportaciones argentinas en los dieciséis años comprendidos en el período 1996-2011. El enfoque utilizado hará énfasis principalmente en la composición de los bienes exportados según su grado de contenido tecnológico.

Se partirá de la premisa de que un mayor contenido tecnológico en las exportaciones de un país -siempre y cuando sea producido localmente y no directamente importado, como ocurre en su máxima expresión en la maquila- propiciará mayores facilidades para el desarrollo en el largo plazo (Hausman et al, 2006; Hausman et al, 2007; Reinert, 1994). En otras palabras, se disientirá de la postura ricardiana que sostiene que los países deben especializarse en aquellas ramas en las que son, en el corto plazo, más eficientes (en los países latinoamericanos, estas actividades son las primarias). Más bien, adoptaremos un enfoque neoschumpeteriano, que rechazará la teoría ricardiana de las ventajas comparativas estáticas. El neoschumpeterianismo -que construye su teoría a partir de legado de Joseph Schumpeter- sostiene que las ventajas comparativas no son nunca estáticas, sino que pueden ser tornadas en ventajas competitivas dinámicas a partir de la creación de rentas tecnológicas. Desde este enfoque, se sostiene que la reestructuración industrial puede darse a partir de procesos de innovación tecnológica y aprendizaje (Lugones, 2012; CEP, 2008; Schumpeter, 1942; Reinert, 1994).

Durante el período analizado -pero en particular en la última década- tuvo lugar en el nivel mundial un *boom* de las exportaciones de los países en vías de desarrollo, íntimamente relacionado con una nueva reconfiguración económica global. La relocalización de parte de la producción industrial en los gigantes asiáticos China e India alentó la demanda de *commodities* primarios -tanto por el crecimiento de la producción como por la emergencia de sectores asalariados urbanos en dichos países con progresivas mejoras en sus poderes de compra-, hecho que se sumó a la entrada masiva de fondos financieros especulativos en busca de activos donde valorizarse (UNCTAD, 2011).

De esta forma, se dio un inédito crecimiento tanto en los precios internacionales como en las cantidades demandadas de los principales productos primarios que exportan los países latinoamericanos. Este contexto fue positivo para la región, al garantizar un sostenido aumento de sus exportaciones, lo que permitió alejar la tradicional restricción externa que históricamente condicionó sus procesos de crecimiento (Diamand, 1973).

Sin embargo, el cambio de precios relativos en favor de los *commodi-*

ties tradicionales también trajo aparejado en la mayoría de los países de América latina la primarización de sus estructuras productivas (Fraschina, 2011). Esta consecuencia negativa en términos de un proceso de desarrollo como el mencionado anteriormente, también fue producto de los esquemas de *inflation targeting* aplicados por varios gobiernos latinoamericanos (entre los que se destaca el de Brasil), que no hicieron más que agudizar la situación de los sectores productivos más sensibles a la competencia extranjera (Ffrench Davis, 2010). De esta forma, las exportaciones de manufacturas con cierto grado de contenido tecnológico perdieron importancia, siendo desplazadas por las de productos primarios y por las de bienes manufacturados intensivos en recursos naturales.

El análisis del caso argentino mostrará que la crisis terminal de la Convertibilidad implicó una mayor reprimarización de las exportaciones, que se logró revertir parcialmente a partir de 2003. En este caso, el avance en una complejización de las exportaciones se dio fundamentalmente entre 2003 y 2006, por la combinación de un marco macroeconómico favorable a la exportación de dicho tipo de bienes (gracias a la megadevaluación ocurrida en el año 2002), en combinación con el efecto “rebote” que supuso la superación de la recesión de 1998-2002, y por la crisis en el sector energético, que hizo perder importancia a las exportaciones de combustibles. A partir de 2007, la mayor apreciación cambiaría combinada con la debilidad de las políticas industriales de fomento en la industria manufacturera, más el alza de los precios internacionales de los *commodities*, fueron restando dinamismo al mencionado proceso y, ya a partir de 2009, la complejización de las exportaciones argentinas comenzó a dar lugar a una incipiente primarización.

Si bien el fenómeno del alza de los precios internacionales de los *commodities* se dio en la década de los 2000 y aunque el estudio hará hincapié en el período 2002-2011, la razón por la cual se escogió el período temporal (1996-2011) estriba en la peculiar coyuntura macroeconómica que se dio en la Argentina. De este modo, se sostendrá que puede resultar engañoso describir la evolución del contenido tecnológico de las exportaciones argentinas partiendo del piso de la crisis económica (año 2002). Por ello, el análisis resultará enriquecedor si se lo compara, con la última fase de crecimiento de la Convertibilidad (período 1996-1998), para luego poder dilucidar en qué medida ha habido un real cambio en la composición de las exportaciones argentinas.

Dentro de este marco, intentaremos dilucidar cuáles han sido las ramas productivas con mayor aporte a lo ocurrido en el contenido tecnológico de las exportaciones argentinas. Una primera aproximación

permitirá observar que gran parte del crecimiento en el componente tecnológico de las exportaciones en la posconvertibilidad se debió a la fenomenal expansión de la industria automotriz, rama que posee muy elevados coeficientes de importación en sus insumos. Al mismo tiempo, algunas ramas industriales acompañaron el proceso (químicos y plásticos) mientras que otras, como la siderurgia y la de maquinaria y equipo, lo acompañaron entre 2003 y 2008, y desde entonces, lo frenaron. A la vez, la sensible reducción en las exportaciones de combustibles (los consideraremos principalmente como productos primarios) durante la última década también contribuyó a que el peso de las manufacturas de mayor contenido tecnológico en el total exportado haya sido mayor.

La investigación también se detendrá a estimar en qué medida el aumento de las exportaciones argentinas correspondió al efecto de los mayores precios de exportación y cuánto al crecimiento de las cantidades. Esto cobra especial relevancia dado que, como fue mencionado, entre 2002 y 2011 tuvo lugar una histórica modificación de los precios relativos a favor de los bienes primarios y las manufacturas basadas sobre recursos naturales, respecto a los bienes de mayor contenido tecnológico.

En suma, el objetivo principal de este documento es analizar las transformaciones ocurridas en las exportaciones de la Argentina durante el período 1996-2011, desde la óptica de su contenido tecnológico. Por su parte, los objetivos específicos son: a) describir los cambios en los valores, cantidades y precios de las exportaciones argentinas, para el período señalado; b) dilucidar qué ramas han sido las que contribuyeron en mayor medida a las transformaciones en su composición, y c) analizar las relaciones entre tipo de cambio, precios de exportación y primarización de las ventas externas argentinas.

El trabajo estará articulado de la siguiente forma: en la primera sección se detallan las cuestiones metodológicas y las fuentes de información utilizadas. En la segunda, se realiza un repaso de los principales cambios acontecidos en el contexto internacional durante los últimos diez años, que servirá para comprender ciertos fenómenos ocurridos en nuestro país. En la tercera, se introducen los rasgos generales del comportamiento de las exportaciones de nuestro caso de estudio durante el período de análisis. En la cuarta, se examinan detalladamente las ventas externas argentinas según su contenido tecnológico, a partir de precios y cantidades y se hace especial hincapié en lo ocurrido con las manufacturas de tecnología media y alta. Por último, se esboza una conclusión en la cual se retoman los lineamientos generales que guiaron este estudio.

I. Metodología y datos

a) *Clasificación según contenido tecnológico y coeficiente de tecnología en exportaciones*

La metodología utilizada para poder diferenciar el contenido tecnológico de las mercancías fue la provista por el Interactive Graphic System of International Economic Trends (SIGCI Plus) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) -que a su vez se basa sobre COMTRADE¹, que utiliza la clasificación de Lall (2000). Este autor agrupa los bienes del *Standard International Trade Classification* (SITC) versión 2, en seis grandes grupos: productos primarios (PP)², manufacturas basadas sobre recursos naturales (MRRNN)³, manufacturas de baja tecnología (MBT), manufacturas de media tecnología (MMT), manufacturas de alta tecnología (MAT)⁴ y otros⁵.

Con el objetivo de facilitar la comparabilidad a lo largo del tiempo se ha elaborado un coeficiente de contenido tecnológico de exportaciones (CCTX), que es una medida resumen que integra las seis categorías creadas por Lall. Su meta es poder facilitar la lectura de lo ocurrido en materia de contenido tecnológico. Dicho coeficiente oscila entre 0% y 100%; en el primer caso, las exportaciones del país en cuestión serían

¹ Disponible en <http://www.eclac.org/comercio/ecdata2/index.html>

² Tanto Lall como la CEPAL utilizan una clasificación similar, con las únicas diferencias que para el primero los metales ferrosos se encuentran dentro de la categoría de MRRNN, mientras que para la segunda son contabilizados como PP. Lo inverso ocurre con los metales no ferrosos, que Lall cataloga como PP y la CEPAL como MRRNN. En este trabajo se adoptó el criterio de la CEPAL. Cabe mencionar que, además, dentro de PP se incluyen frutas y carnes sin preparar, cereales, oleaginosas, arroz, tabaco, lana, algodón, cacao, té, café, madera, carbón, petróleo crudo y gas.

³ Dentro de esta categoría se incluyen alimentos elaborados (frutas y carnes preparadas y aceites vegetales, por ejemplo), bebidas, tabaco manufacturado, derivados de la madera (celulosa, papel), metales no ferrosos, derivados del petróleo, derivaciones del caucho, cemento, piedras preciosas, minerales no metálicos y algunas ramas de la industria química básica (Lall, 2000).

⁴ Según Lall (2000), las MBT contienen las mercancías asociadas con la industria textil (hilados, indumentaria, calzado, cuero) así como los bienes derivados de la alfarería y la joyería, los muebles, los juguetes, los artículos de plástico y las partes y estructuras de metal. Las MMT incluyen vehículos y sus partes, motores, maquinaria industrial, barcos, relojes, calderas, fibras sintéticas, una considerable fracción de la industria química, plásticos, tubos y caños, entre otros. Las MAT comprenden máquinas de oficina y de procesamiento de datos, equipos de telecomunicaciones, televisores, transistores, equipos generadores de fuerza, turbinas, medicamentos, aeronaves, instrumentos ópticos y de precisión y cámaras fotográficas, entre otros.

⁵ Aquí se incluyen las transacciones no clasificadas y el oro no monetario, entre sus principales subcategorías.

en su totalidad PP, mientras que en el segundo serían todas MAT. Las categorías intermedias fueron ponderadas de la siguiente manera: manufacturas MRRNN, 25%; MBT, 25%, MMT, 75%. Dentro de la categoría “Otros”, hemos diferenciado entre el “oro no monetario”, al que hemos reclasificado como PP, y el resto de bienes no clasificados, que fueron excluidos de la ponderación.

La razón principal por la cual se otorgó el mismo puntaje a las MBT y las MRRNN tiene que ver con el tipo de bienes comprendidos por ambas categorías. En particular, cabe tener en cuenta las heterogeneidades que se encuentran al interior de la categoría de MRRNN: si, por un lado, es posible encontrar determinadas ramas de la industria química que, por ejemplo, en la clasificación de contenido tecnológico de la UNCTAD⁶ aparecen como “manufacturas de alta calificación y tecnología”, por el otro se incluyen productos como el azúcar, que contienen un escaso grado tecnológico. De hecho, la clasificación alternativa de la UNCTAD cataloga al azúcar (y a otros bienes que en Lall se incluyen dentro de las MRRNN) dentro de los *commodities*, homologándolo así con el resto de lo que este autor etiqueta como PP. Esta heterogeneidad al interior de las MRRNN influyó en la ponderación de esta categoría ya que, por un lado, la presencia de ramas -como la química- podría inclinarlo al alza, mientras que por el otro, sectores como el azucarero impedirían que se le asigne un puntaje mayor.

Por su parte, también se ha querido marcar una brecha cualitativa entre lo que son las MMT y MAT, por un lado, del resto. Como señalan Haussman et al (2007), los productos establecidos en esta clasificación como de mediana tecnología comparten características muy similares a los de alta tecnología y son considerados “estratégicos”. Mediante un estudio comparativo internacional, los autores han demostrado que la existencia de ventajas comparativas en sectores de tecnología media y alta facilita que una economía pueda transitar hacia sectores de mayor sofisticación en el futuro.

De este modo, el CCTX se calcula de la siguiente manera:

$$\text{CCTX} = (\text{participación PP con oro} \cdot 0 + \text{participación MRRNN} \cdot 0,25 + \text{participación MBT} \cdot 0,25 + \text{participación MMT} \cdot 0,75 + \text{participación MAT} \cdot 1) / (1 - \text{participación Otros sin oro})$$

A continuación se puede ver un ejemplo de cómo se construye el CCTX.

⁶ UNCTAD es la sigla en inglés de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Tipo de manufactura	Participación	Ponderación	Aporte al coeficiente
PP	20%	0	0,00%
MRRNN	20%	0,25	5,00%
MBT	10%	0,25	2,50%
MMT	25%	0,75	18,75%
MAT	23%	1	23,00%
Otros	2%		
Total	100%		49,25%
Corrección sin "Otros"			50,26%

En este ejemplo hipotético (suponiendo que dentro del rubro "Otros" no hay exportaciones de oro no monetario) el coeficiente sería de 50,26%. En este caso, un crecimiento en la participación de los PP, las MRRNN o las MBT a expensas de las MMT y las MAT implicaría una merma en el valor del coeficiente, y viceversa. Es principalmente por su elevado poder simplificador que se utiliza el índice descrito anteriormente

Cabe tener en cuenta que la clasificación escogida, así como la de la OCDE (OCDE, 2005) o la de la UNCTAD⁷, fueron elaboradas para aplicarse a los países desarrollados, con lo cual pueden dar lugar a distorsiones en economías subdesarrolladas como las latinoamericanas (CEP, 2008). Estas distorsiones ocurren cuando algún país subdesarrollado exporta manufacturas que son catalogadas por estos sistemas de clasificación como de elevado contenido tecnológico, pero a la vez tal contenido tecnológico no es desarrollado dentro del país, sino que es importado. Esto ocurre, en su máxima expresión, en la maquila. En el caso argentino, la producción de vehículos automotores (que representa la rama más importante dentro de las MMT) cuenta con escasos niveles de I+D local y apenas un 30% de insumos domésticos. Es por ello que Schorr y Wainer (2012) han realizado un tratamiento *ad hoc* y la han reclasificado como manufactura de contenido tecnológico medio-bajo. Por lo tanto, en lugar de ponderar a estas mercancías con 0,75, las ponderaremos con 0,50⁸. Por otra parte, un porcentaje considerable de las exportaciones de MAT argentinas son aeronaves que, como bien señala el CEP (2008), en realidad son alquiladas con opción a compra.

⁷ Disponible en: <http://unctadstat.unctad.org/>

⁸ No obstante, en los gráficos y cuadros que se verán a lo largo de este trabajo, las consideraremos dentro de las MMT. La diferenciación la haremos para el cálculo del CCTX.

Cuando ingresan al país, se las computa como una importación y cuando la compra no se resuelve y son devueltas al exterior, se registran como re-exportación. En consecuencia, excluirémos a esta categoría dentro de la ponderación del CCTX.

b) Fuentes utilizadas

Entre las diversas fuentes de información consultadas, se destacan la herramienta de comercio exterior de la CEPAL, la de la UNCTAD, la base de datos del FMI y el INDEC. También, para la descomposición en precios y cantidades de algunos rubros de la industria argentina se utilizaron datos de las cámaras sectoriales (Asociación de Fábricas de Automotores -ADEFAs- en el sector automotriz; Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina -ADIMRA- para maquinaria y equipo y siderurgia, la Cámara Argentina del Acero para siderurgia y la Cámara de la Industria Química y Petroquímica -CIQyP- para la subrama “químicos y plásticos”).

c) Índices de precios y cantidades de comercio exterior

A lo largo de este estudio se presentan varios índices de precios y cantidades de exportación. En algunos casos, los índices fueron realizados por ciertos organismos (UNCTAD o INDEC, por ejemplo). En otros, han sido elaborados para la presente investigación de acuerdo a la información disponible, según el método de Fisher, con el cual se trata de neutralizar los sesgos de los métodos de Laspeyres y Paasche⁹.

Para el cálculo del índice de precios y cantidades de las exportaciones argentinas, se utilizaron los índices de precios y cantidades del INDEC a grandes rubros y se combinaron -ponderadamente- los productos primarios, las manufacturas de origen agropecuario y los combustibles dentro de una única categoría. Por último, para las cantidades y precios de los productos industriales argentinos, se encontraron mayores inconsistencias en la información disponible. Para tratar de reconstruirlos, se combinó información de la CEPAL con la del INDEC y de las distintas cámaras empresarias. Así, para la subrama “Químicos y plásticos” se cotejaron con datos de la Cámara de la Industria Química y Petroquímica; para el sector automotriz, con los de ADEFAs (vehículos)

⁹ El método de Laspeyres, que toma en cuenta las variaciones de precios dejando constantes las cantidades en torno de un determinado año base, sobrevalora la inflación. Por su parte, el método de Paasche, que mide las variaciones de las cantidades a precios constantes, la subvalúa. El método de Fisher permite compensar estas distorsiones a través de la media geométrica de los índices calculados con los otros dos métodos.

y ADIMRA (autopartes); para el sector de maquinaria y equipo, con los de ADIMRA y, para la siderurgia, con los de ADIMRA y los de la Cámara Argentina del Acero.

II. Contexto internacional

Durante la primera década del nuevo milenio tuvieron lugar importantes transformaciones en la economía mundial. Particularmente, se profundizó la relocalización de la producción mundial, proceso que había comenzado en las últimas décadas del siglo XX.

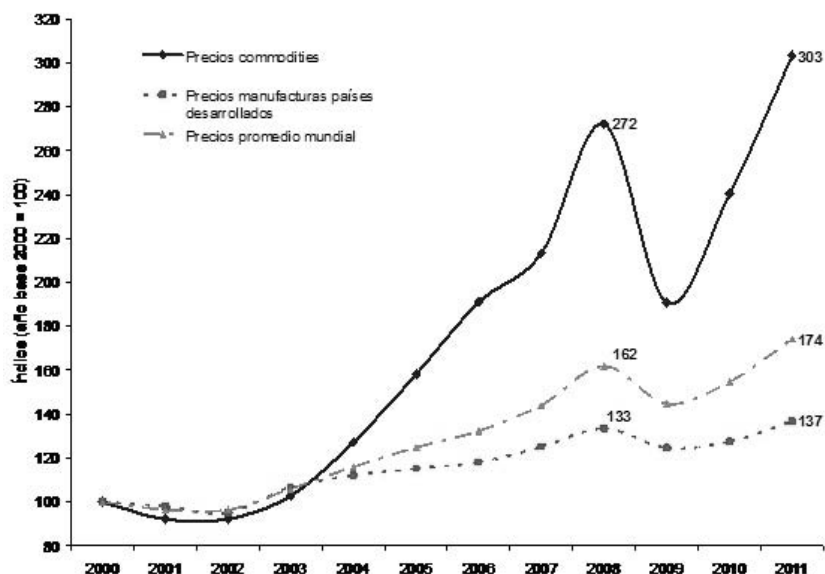
Estados Unidos, potencia hegemónica mundial, fue perdiendo su papel como principal productor del mundo, fenómeno explicado por el traslado de parte de su producción hacia otras latitudes. La significativa reducción de los costos de los fletes y la agudización de la competencia capitalista incidió fuertemente en que la producción de mercancías se desplazase a aquellas zonas geográficas con menores costos de producción, en particular, menores costos laborales. Este proceso fue comandado por grandes empresas transnacionales, la mayoría de origen estadounidense, pero también japonés o de los países europeos más avanzados (Arceo, 2011; FMI, 2011).

En este marco, el continente asiático se configuró como la nueva fábrica del mundo, absorbiendo la mayor parte de los procesos industriales intensivos en mano de obra. Este fenómeno se dio con marcada intensidad tanto en China como en India, países con una monumental potencialidad productiva gracias a su destacada dotación de mano de obra. Un acontecimiento importante que aceleró dichas transformaciones en el comercio internacional fue la incorporación de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el año 2001. La contrapartida de la mayor participación en el comercio mundial de la región asiática fue la pérdida de importancia tanto de Norteamérica como de Europa.

Es importante mencionar que, en esta nueva configuración, pese a su menor participación en la producción internacional de bienes, Estados Unidos no perdió su rol de principal consumidor mundial¹⁰. Esto derivó en sucesivos déficits comerciales que fueron financiados, principalmente, con aumento de su deuda externa. La contrapartida de dicho déficit fue un período de excesiva liquidez mundial en dólares, con acumulación de reservas y deuda del Tesoro Norteamericano en la mayoría de

¹⁰ EUA aún en la actualidad es el país que más bienes importa (12,8% del total mundial en 2010), pero en exportaciones su participación se reduce al 8,4% del total mundial, viéndose superado por China, que en el mismo año exportó el 10,4 por ciento.

Gráfico N° 1. Evolución de precios de *commodities*, de manufacturas exportadas por los países desarrollados y del promedio de las exportaciones mundiales (2000-2011)



Fuente: elaboración propia sobre información del FMI y la UNCTAD.

los países subdesarrollados, superavitarios en sus balanzas comerciales (Arceo, 2011).

El proceso de relocalización de la producción provocó un intenso aumento en el comercio mundial de mercancías. En este sentido, entre los años 2000 y 2011, las exportaciones mundiales aumentaron 184%¹¹. Sin embargo, dicho aumento no fue sólo producto del crecimiento de las cantidades intercambiadas (que aumentaron 63%) sino también por un

¹¹ En 2000, la circulación mundial de bienes era de 6,4 billones de dólares, según información de la UNCTAD. A partir de 2002 comenzó un despegue sólo suspendido en 2009 con la crisis internacional y retomado a partir de 2010. Si nos centramos específicamente en los últimos diez años (entre 2002 y 2011, año en el cual los flujos mundiales de mercancías treparon al récord de 18,2 billones de dólares), el alza asciende al 180%, muy por encima de las décadas de los '80 (cuando el crecimiento fue de 52%) y los '90 (+64%), aunque considerablemente por debajo de la de los '70 (cuando el fenomenal incremento del precio del petróleo derivó en que durante dicha década los montos comercializados mundialmente se incrementaran un 426%).

importante efecto de incremento de los precios internacionales de los bienes (que subieron 74% en el mismo período).

En el **gráfico N° 1**, se refleja cómo entre 2002 y 2011 se modificaron los precios relativos de los distintos bienes. En particular, los precios internacionales de los *commodities* primarios aumentaron sostenidamente hasta alcanzar récords históricos en los años 2008 y 2011. Entre ellos se encuentran materias primas de origen agropecuario, minerales, hidrocarburos, e incluso algunos insumos industriales de uso difundido como el acero, el aluminio y la pasta de celulosa, entre otros. Al mismo tiempo, los precios de la mayoría de los bienes manufacturados (para consumo o inversión) mostraron un menor dinamismo, lo que motivó la modificación de precios relativos a favor de los *commodities*: mientras que en 2011 los precios de éstas eran 203% mayores a los del año 2000, los de las manufacturas fabricadas en los países desarrollados lo eran tan sólo en 37 por ciento.

El mencionado cambio en los precios relativos de los bienes circulados mundialmente derivó en un mayor peso, entre 2000 y 2010, de los productos primarios (PP) y las manufacturas basadas sobre recursos naturales (MRRNN) dentro del total intercambiado, que incrementaron su participación en el flujo mundial de bienes del 28% en 2000 al 32,7% en 2010. La contrapartida de este fenómeno fue la pérdida de la contribución al comercio mundial de las manufacturas de bajo, medio y alto contenido tecnológico (MBT, MMT y MAT, respectivamente), que pasaron de representar el 67,7% al 61% del total¹².

En el nivel global, fue la región de Asia Central y Occidental la que más ganó peso en las exportaciones de bienes ligados al sector primario (del 17,7% al 24,3%) entre 2000 y 2010. En contraposición, Europa, si bien sigue siendo la región que posee mayor relevancia al momento de explicar las exportaciones de este tipo de mercancías (PP y MRRNN), a lo largo de la década ha perdido 7,5 puntos de participación (del 38,4% al 30,9%). El fenomenal incremento de Asia Central y Occidental en esta categoría se explica, fundamentalmente, en la ya mencionada suba de los precios de los productos energéticos -principalmente, petróleo y gas-, que son exportados mayormente por los países de la península arábiga, Rusia, Irán y Kazajistán. Por su parte, la región de América

¹² Cabe aclarar que dentro de la categoría "Otros", además de los bienes no clasificados, se incluye el oro no monetario, que tiene un peso considerable. Entre 2000 y 2010, este *commodity* (que podría ser ubicado como un mineral más dentro de las manufacturas basadas sobre recursos naturales) aumentó su participación en el total del comercio mundial de 0,36% a 0,99%. De este modo, la "primarización" de la economía mundial sería aún mayor, en tanto el 1% que crece el rubro "Otros" dentro del total mundial se debe en 63% a este *commodity*.

Latina y el Caribe acrecentó su participación modestamente en este tipo de bienes, pasando de aportar el 8,8% mundial al 9,6% entre los años citados¹³.

Por su parte, las manufacturas con contenido tecnológico medio y alto tendieron a provenir crecientemente del Este Asiático, lo cual es expresión de la relocalización de la producción industrial a la que se hizo referencia anteriormente. Principalmente debido a China -que pasó de representar el 3,1% del total mundial de las exportaciones de las manufacturas de este grupo en 2000 al 13% en 2010- la región de Asia Oriental incrementó su participación en este rubro en 7 puntos porcentuales¹⁴. La fenomenal expansión de China confronta con la pérdida de importancia de Norteamérica (fundamentalmente, Estados Unidos) en la exportación de MMT y MAT (que pasó del 20% al 12% entre 2000 y 2010). Europa, por su parte, prácticamente no mermó su participación en este conjunto de productos, lo cual se debe a que tanto Alemania como los países ex comunistas del este europeo ampliaron su importancia en las exportaciones mundiales de estas manufacturas, compensando el retroceso relativo de potencias como Gran Bretaña, Francia e Italia¹⁵. Asia Central y Occidental tuvo un incremento del 1,9% nada despreciable (pasando del 1,4% al 3,3% mundial), pero aún sigue teniendo una posición marginal dentro de las exportaciones de este tipo de mercancías¹⁶. Por su parte, África, América Latina y el Caribe continúan

¹³ A primera vista, puede parecer extraño el rol hegemónico que aún tiene Europa en la exportación de este tipo de bienes. En primer lugar, es importante destacar que dentro de este continente se contabilizan los intercambios intra-bloque. En segunda instancia, lo que ocurre es que la participación de Europa es muy elevada en lo que son las MRRNN, ya que allí se elaboran alimentos con alto valor agregado, así como también se procesan productos primarios (por ejemplo, petróleo crudo). Por otra parte, esta categoría agrupa a la industria química básica, que tiene a Europa como un exportador privilegiado. Mientras que en 2010 Europa explicaba 42,2% del total de las exportaciones de esta clase de manufacturas, su porción en el total mundial de PP era de tan sólo 18,2%. A la inversa, Asia Occidental y Central tiene significativamente mayor peso en los PP que en las MRRNN. En 2010, explicaba 35,7% y 13% de las exportaciones mundiales de estos productos, respectivamente.

¹⁴ Tal aumento de la región no fue aún mayor ya que Japón perdió relevancia en las exportaciones de esta clase de bienes: pasó de explicar el 11,8% mundial en 2000 al 8% en 2010.

¹⁵ Por ejemplo, la participación alemana en las exportaciones mundiales de los productos de mediana y alta complejidad pasó del 10,5% en 2000 al 11,2% en 2010. En 2000, los países del este europeo apenas explicaban el 2% de este tipo de exportaciones; en 2010, lo hacían en un 4,5%. En cambio, perdieron relevancia Francia (cayó de 5,2% a 4,2%), Gran Bretaña (de 4,8% a 2,9%) e Italia (de 3,7% a 3,2%).

¹⁶ El señalado 1,9% fue fundamentalmente traccionado por India, Turquía, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita, que contribuyen en 75% a dicho incremento.

Cuadro N° 1. Cantidades, precios y valores de exportación de Argentina y total mundial (1996-2011) (índice año base 2002 = 100)

Cantidades	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	74	88	97	93	95	100	100	106	113	130	138	148	150	143	166	172
Mundo	68	75	79	84	96	95	100	106	118	125	136	145	148	129	147	155
Precios																
Argentina	125	117	106	98	108	104	100	109	119	121	132	147	184	153	161	191
Mundo	121	112	106	105	104	100	100	110	120	130	137	149	168	150	161	181
Valor de exportación																
Argentina	93	103	103	91	103	103	100	115	135	157	182	217	275	219	267	329
Mundo	84	86	85	88	99	96	100	117	142	162	187	216	249	193	235	281

Fuente: elaboración propia sobre información de la UNCTAD

teniendo un rol menor en esta materia (mientras que África pasó de aportar el 0,4% al 0,7% de las MMT y MAT mundiales entre 2000 y 2010, la participación de América Latina y el Caribe cayó del 4,3% al 3,9%)¹⁷.

En suma, es en este contexto internacional de relocalización de la producción mundial y de profundas modificaciones en los precios relativos que debemos comprender nuestro estudio de caso.

III. El caso argentino

En el **cuadro N° 1** puede observarse la evolución de las cantidades, los precios y los valores de exportación de la Argentina comparado con el resto del mundo, tomando como año base el 2002. Puede notarse que entre 1996 y 2002, las cantidades exportadas argentinas crecieron más lentamente que las mundiales (+35% contra +47%) y los precios de exportación cayeron más fuertemente (-20% contra -17%). En consecuencia, las ventas externas argentinas subieron más pausadamente que las del resto del mundo (+8% contra +19%).

Tanto en el nivel local como en el mundial, el año 2002 marcó un punto de inflexión: en el plano global, como hemos visto, implicó el inicio de un proceso de fuerte cambio en los precios relativos a favor de los *commodities*; en el plano local, el abandono del régimen de Convertibilidad y una megadevaluación que favoreció a los sectores productores de bienes transables. Como puede apreciarse en el **cuadro N° 1**, entre 2002 y 2011 las cantidades exportadas de la Argentina

¹⁷ En todos los casos reseñados, la información proviene de la CEPAL y de la UNCTAD.

Cuadro N° 2. Cantidades, precios y valores de exportación de Argentina, según tipo de bienes (1996-2011) (índice año base 2003 = 100)

Año	1998	2001	2003	2006	2008	2009	2010	2011
Cantidades (q)								
Commodities + MOA*	86	91	100	120	118	112	121	120
MOI**	91	97	100	43	194	175	215	240
Total exportaciones	88	93	100	128	140	127	147	155
Precios (p)								
Commodities + MOA*	94	91	100	122	186	150	168	208
MOI**	118	106	100	129	141	134	138	149
Total exportaciones	101	95	100	121	168	147	156	181
Valores (q*p)								
Commodities + MOA*	81	83	100	146	219	168	203	250
MOI**	107	103	100	185	273	23	297	359
Total exportaciones	89	88	100	155	235	188	229	281

* Se consideran "Commodities" las categorías que el INDEC agrupa como "Productos Primarios" y "Combustibles y Energía", en tanto que MOA son las "Manufacturas de Origen Agropecuario"

** Manufacturas de origen industrial

Fuente: elaboración propia sobre información de INDEC

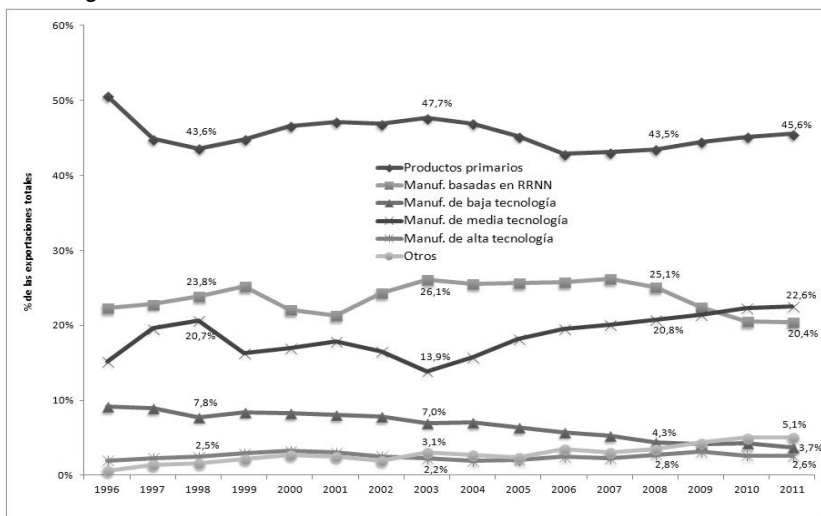
crecieron más rápidamente que en el mundo (+72% contra +55%), a la vez que los precios de exportación fueron en este último año un 91% mayores que en 2002 en nuestro país, y un 81% en el mundo. Como corolario de ello, el crecimiento de los valores de exportación en la Argentina fue más veloz que en el nivel global (+229% contra +181%).

En este escenario, a nivel nacional, nos interesará diferenciar entre cantidades y precios de exportación. Como puede verse en el **cuadro N° 2**¹⁸, en la Argentina también se dio un mayor crecimiento de los precios relativos de exportación a favor de los *commodities* y en contra de las manufacturas de origen industrial¹⁹. A primera vista, parecería que

¹⁸ Puede ser que ocurran pequeñas discrepancias entre los números de los cuadros I y II en tanto provienen de fuentes diferentes (UNCTAD e INDEC, respectivamente).

¹⁹ Nos resultó imposible poder descomponer precios y cantidades sobre la información disponible según la diferenciación de contenido tecnológico de Lall. Es por ello que nos hemos valido de la clasificación según "grandes rubros" del INDEC que, a nuestro modo de ver, presenta algunos problemas, sobre todo en lo que atañe a las MOI. En primer lugar, dentro de las MOI no se diferencia según su contenido tecnológico, con lo cual quedan contenidos MBT como la indumentaria y MAT como los instrumentos de precisión. En segundo lugar, dentro de las MOI se contabilizan las "piedras y metales preciosos", que son predominantemente el "oro no monetario" y que, a nuestro modo

Gráfico N° 2. Composición de las exportaciones argentinas según contenido tecnológico



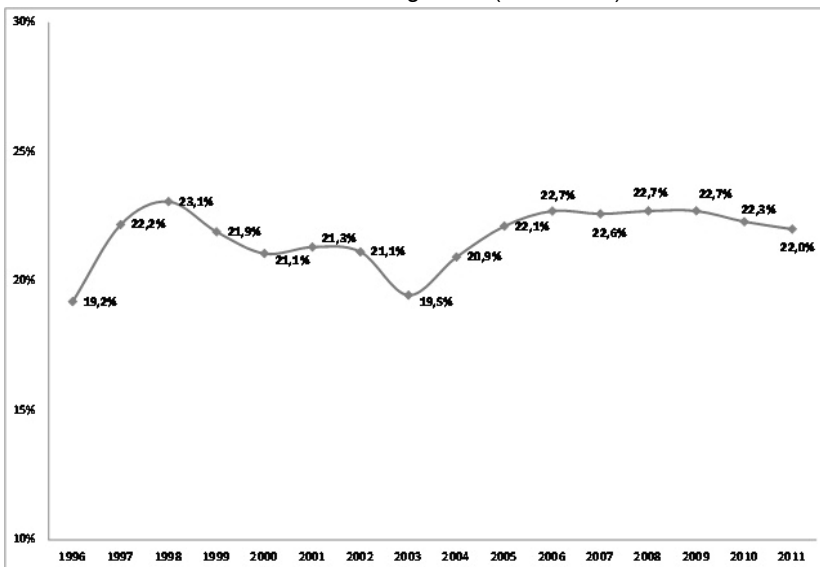
Fuente: elaboración propia sobre información de COMTRADE

los bienes industriales crecieron en cantidades exportadas más que los *commodities* y las MOA (+140% contra +20%). Sin embargo, como veremos más adelante, existen importantes heterogeneidades al interior de los bienes manufacturados de mayor contenido tecnológico relativo.

A continuación, nos interesará evaluar más desagregadamente cómo varió cualitativamente la canasta exportable argentina. Como puede apreciarse en el **gráfico N° 2**, entre 1998 y 2011 los PP ganaron dos puntos en la composición de las exportaciones argentinas. A su vez, las MMT también aumentaron en casi dos puntos su importancia en el total exportado²⁰. Por su parte, las MRRNN y las MBT perdieron participación: las primeras restaron 3,4 puntos en su contribución al total exportado mientras que las segundas 4,1 puntos. Las MAT permanecieron prácticamente estables y apenas ganaron 0,1 punto en su aporte al total

de ver, deberían contabilizarse como *commodities*. En tanto desde fines de los '90 tanto las cantidades como el precio de exportación del oro no monetario ganó una importancia considerable en la Argentina, estamos en condiciones de concluir que el indicador de las MOI se encuentra sesgado (sobre todo en cantidades, ya que en el caso del oro no monetario éstas se multiplicaron por 4,9 desde 2003 y los precios por 4,2 según información de COMTRADE).

²⁰ Aquí están incluidos los vehículos automotores que, como veremos luego, a la hora de calcular el CCTX serán considerados de tecnología "media-baja".

Gráfico N° 3. Evolución del CCTX argentino (1996-2011)

Fuente: elaboración propia sobre información de COMTRADE

exportado²¹. Cabe destacar el crecimiento del rubro “Otros”, que ganó más de 3 puntos entre 1998 y 2011, lo cual se debe fundamentalmente al crecimiento del valor de exportación del oro no monetario.

Es posible identificar diferentes etapas de la trayectoria del grado tecnológico de las exportaciones argentinas para el período de estudio. En primer lugar, en el **gráfico N° 3** se puede distinguir una fase ascendente del CCTX entre 1996 y 1998, que se explica por la caída relativa de los PP a favor de las MMT (sobre todo por el sector automotriz, ver más adelante los **gráficos N° 4** y **N° 5**). Entre este último año y 2003 es posible notar una tendencia a la retracción del coeficiente, lo cual coincidió con el estallido de la Convertibilidad. En particular, este comportamiento estuvo asociado con una intensa merma en la participación de MMT (que cayeron 7 puntos en el total de las exportaciones, debido en gran medida a la severa caída del sector automotriz (**gráficos N° 2**, **N° 4** y **N° 5**), a expensas de los PP (que ganaron más de 4 puntos, pasando del 43,6% del total exportado al 47,7%) y de las MRRNN.

²¹ Aquí están contabilizadas las aeronaves que, como se ha descrito en el apartado metodológico, en rigor deberían ser excluidas de la contabilización. Al hacerlo, la tendencia de las MAT a lo largo del período no presenta diferencias significativas, de todos modos.

Cuadro N° 3. Cantidades, precios y valores de exportación de combustibles (2003 y 2011)

	2003			2011		
	Cantidad (mil. litros)	Precio ln (USD)	Valor (MM USD)	Cantidad (mil. litros)	Precio ln (USD)	Valor (MM USD)
Petróleo crudo	12.123	190	2.303	3.024	720	2.177
Petróleo refinado	6.926	260	1.801	1.507	960	1.447
Gas natural	5.930	150	890	1.427	790	1.127
Total			4.994			4.751

Fuente: elaboración propia sobre información de COMTRADE

Entre 2003 y 2006 tuvo lugar un efecto “rebote” en el coeficiente, que rápidamente se acercó a los niveles del techo de la Convertibilidad -sin nunca alcanzarlos-, en torno del 23%. El incremento en la complejización de las exportaciones se debe, principalmente, a la mayor participación de las exportaciones de MMT a expensas de los PP (fundamentalmente por el sector automotriz, aunque también por otras ramas como los químicos y plásticos, maquinaria y equipo y la siderurgia, ver **gráfico N° 2 y cuadro N° 4**). Entre 2006 y 2009 el coeficiente se mantuvo estable, lo cual se debió al aumento de la participación de las exportaciones de MMT (sobre todo automóviles que, como hemos visto, les hemos asignado una ponderación menor²²) que se vio en buena parte compensado por un mayor peso de los PP (ver **gráfico N° 2 y cuadro N° 4**). Por último, entre 2009 y 2011 el CCTX retrocedió algunas décimas. Dicha merma se explica por un proceso similar al de la fase anterior: expansión simétrica de la participación de los PP y las MMT en el total exportado, pero con una creciente tracción de los automotores dentro de estas últimas.

De todas maneras, si insertamos esta trayectoria dentro del ya mencionado contexto global de reprimarización de las exportaciones -aún más grave en América latina y, sobre todo en el Brasil, en donde el CCTX pasó del 40% en 2000 al 26% en 2011 (Ludmer y Schteingart, 2012)-, a simple vista parecería que la Argentina se ha mantenido algo más inmune a este proceso.

Ahora bien, ¿en qué medida la escasa reprimarización argentina se debió a un gran comportamiento industrial ante un contexto internacio-

²² Dentro de lo que hemos agrupado como sector “automotriz” se incluyen los nomencladores 781 y 782 del SITC ver. 2 (vehículos de transporte de pasajeros y de mercancías, respectivamente que son los que hemos re-ponderado), como el 784 (auto-partes) que, dado su mayor contenido de I+D local (CEP, 2008), sí será ponderado como una MMT más.

nal poco favorable a la complejización de las exportaciones, y cuánto al desempeño del sector energético? En el **cuadro N° 3** se comparan las exportaciones de petróleo crudo y refinado y gas natural en 2003 y 2011.

Como se puede ver, las cantidades exportadas cayeron sensiblemente entre ambos años (-75% en el caso del petróleo crudo, -78% en el de petróleo refinado y -76% en el de gas natural), pero a la vez los precios de exportación (por cada tonelada o mil litros) se incrementaron muy fuertemente (+278%, +269% y +426% respectivamente), en el marco del ya descrito proceso de alza mundial de los precios de los *commodities*²³. De este modo, el monto total en términos absolutos exportados terminó siendo apenas un 5% inferior en 2011 a 2003 (4.751 millones de dólares contra 4.994). Ahora bien, ¿qué hubiera ocurrido con la canasta exportable argentina y, por lo tanto, con el CCTX, de haberse mantenido constantes las cantidades exportadas de combustibles -es decir, si no hubieran existido ni crisis ni *boom* energéticos-?

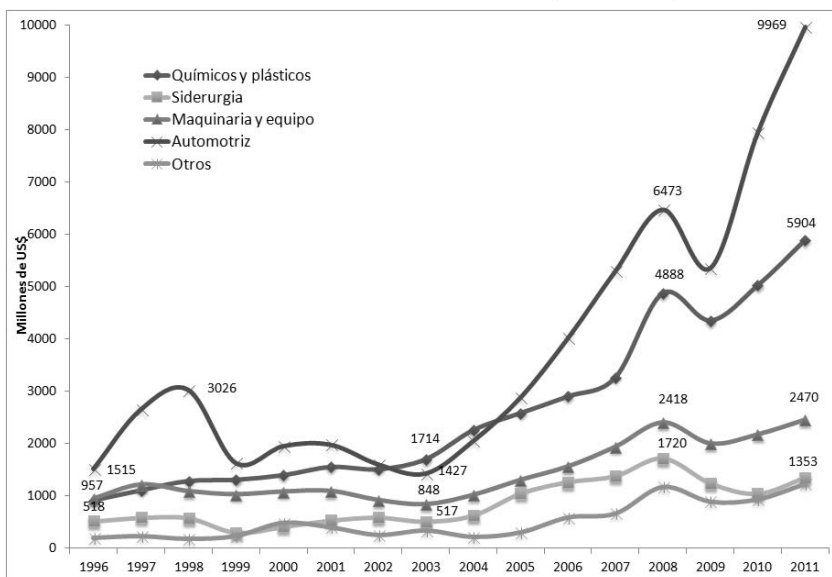
Con los precios de 2011, el valor exportado de petróleo crudo hubiera sido de 8.729 millones de dólares; el de petróleo refinado, de 6.648, y el de gas, de 4.683. En total, los tres rubros hubieran sumado 20.060 millones de dólares. De haberse materializado esto, se hubiera alterado significativamente el peso de los distintos tipos de manufacturas en el total exportado, con un crecimiento de los PP (petróleo crudo y gas natural) y las MRRNN (petróleo refinado), a expensas de las demás. En este ejercicio de simulación, las exportaciones argentinas en 2011, *ceteris paribus*, hubieran sido de 99.250 millones de dólares, contra los 83.950 millones efectivamente exportados²⁴. Dentro de este *plus* de 15.200 millones, 10.101 hubieran sido PP, y los restantes (poco más de 5 mil millones), MRRNN.

De este modo, el peso de los PP en el total exportado hubiera pasado del 45,6% realmente existente al 48,7%, y las MRRNN del 20,4% al 22,4%. Como contrapartida, las MBT hubieran caído del 3,7% al 3,1%, las MMT del 22,6% al 19,1% y las MAT del 2,6% al 2,2%. Así, en 2011

²³ En buena medida, la caída de las cantidades exportadas energéticas explican por qué los "commodities + MOA" del cuadro N° 2 apenas crecieron un 20% entre 2003 y 2011.

²⁴ Evidentemente, si no adoptásemos la cláusula *ceteris paribus*, probablemente un aumento en las divisas producto de la inexistencia de una crisis energética hubiera implicado mayores tendencias a la apreciación nominal del peso y, en consecuencia, una mayor dificultad por parte de varias ramas de los bienes manufacturados para poder competir en el mercado internacional. Esto, probablemente, hubiera derivado en una primarización aún mayor -más similar a lo que ocurrió en el Brasil, donde las cantidades exportadas de bienes manufacturados cayeron 20% entre 2006 y 2011 (Ludmer y Schteingart, 2012)-.

Gráfico N° 4. Desagregación de las exportaciones de tecnología media y alta según principales ramas, por valor exportado (1996-2011)



Fuente: elaboración propia sobre información de la CEPAL

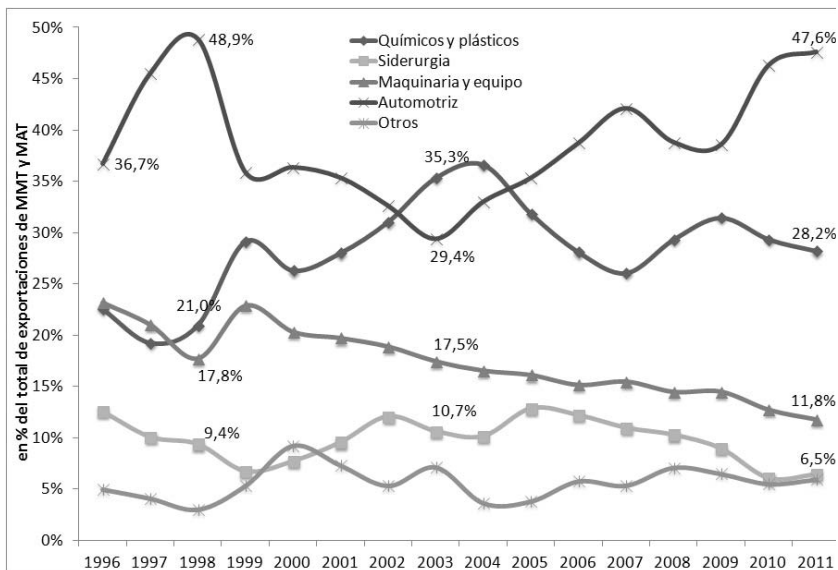
el CCTX (teniendo en cuenta la recategorización ya citada de los vehículos automotores, el oro no monetario y las aeronaves), hubiera sido un 10,3% menor, esto es, de 19,8% en lugar del 22% realmente existente. En consecuencia, se trataría de un guarismo muy similar al del año 2003 (19,5%), y considerablemente menor al de 1998 (23,1%).

A continuación se descomponen las exportaciones de tecnología media y alta en sus principales ramas (se incluyen los vehículos de transporte de pasajeros y mercancías dentro de la categoría “automotriz”), para así poder visualizar cuáles fueron las que más traccionaron el alza del coeficiente y cuáles, por lo contrario, lo hicieron en una menor cuantía.

El sector automotriz ha sido, con la sola excepción de los años 2003 y 2004, el rubro con mayor importancia dentro de esta clase de manufacturas (**gráficos N° 4 y N° 5**). Si en 1998 sus ventas externas -en su mayoría al Brasil- aportaron casi la mitad del total exportado de las mercancías de tecnología media y alta, en 2003 su participación cayó a poco menos del 30% (viéndose superada por los químicos y los plásticos²⁵). Desde entonces, recuperó sostenidamente su participación en el

²⁵ Aquí se contienen además la petroquímica y la industria farmacéutica. Dentro de “plás-

Gráfico N° 5. Participación de las principales ramas en las exportaciones de MMT y MAT



Fuente: elaboración propia sobre información de la CEPAL

total de las exportaciones de esta clase de bienes (excepto en 2008 y 2009) para representar en 2011 más del 47%, habiendo sextuplicado sus exportaciones en este año respecto de 2003.

Por su parte, los químicos y los plásticos ganaron participación con el declive de la Convertibilidad, por el hecho de que continuaron aumentando los valores exportados al tiempo que el conjunto de los bienes de media y alta tecnología los disminuía. Asimismo se observa que entre 2003 y 2007 perdieron participación, en tanto el crecimiento del sector automotriz fue más dinámico y desde ese año estabilizaron su participación en torno del 28% (**gráfico N° 5**).

Resulta interesante advertir la declinación relativa de las exportaciones de maquinaria y equipo, que desde 1999 hasta 2011 incrementaron sus ventas externas a ritmos más reducidos que los del conjunto de las MMT y MAT (o, lo que es igual, en momentos de decrecimiento general, lo hicieron a tasas mayores, ver **gráfico N° 5**). Ello llevó a que su peso en el total cayera en torno al 22% en 1999 al 11,8% en 2011. Asimismo se destaca que, entre 1998 y 2003, el valor de las exporta-

tos” se incluyen las resinas y materias plásticas artificiales y ésteres y éteres de la celulosa y se excluye el resto (Lall, 2000).

Cuadro N°4. Evolución de las exportaciones de MMT y MAT según sector (Índice año base 2003 = 100)

Sector	1998	2001	2003	2006	2008	2009	2010	2011
Automotriz	212	138	100	282	454	375	557	699
Químicos y plásticos	76	91	100	170	285	255	294	344
Maquinaria y equipo	130	130	100	186	285	238	258	291
Siderurgia	113	104	100	245	333	241	202	262
Total Mediat Alta Tec.	126	115	100	214	344	286	354	431
Total expo argentinas	88	89	100	155	234	186	228	280

Fuente: elaboración propia sobre información de la CEPAL

ciones de este sector cayó 22%, mientras que el de la economía en su conjunto creció un 14%. De todos modos, entre 2003 y 2008 esta situación fue parcialmente revertida pasando a un crecimiento del 185% contra 134% respectivamente (ver **cuadro N° 4**). A partir de este último año, las ventas externas de maquinaria y equipo volvieron a estar muy por debajo de la media de la economía (2% contra 20%), lo cual necesariamente supone una pérdida de relevancia sobre el total exportado nacional.

Por último, la siderurgia²⁶ presenta un comportamiento con altibajos, debido a su particular inserción productiva: entre 1996 y 1999 resta cierta participación que recupera entre 1999 y 2002, para volver a perderla sostenidamente desde 2005. Esto se debe en buena medida al comportamiento anticíclico de sus exportaciones: en momentos en que la actividad económica local crece, el sector siderúrgico tiende a volcar su producción al mercado interno, mientras que en épocas de recesión local (1999-2002) la dirige hacia el exterior (Azpiazu y Schorr, 2010; CEP, 2008)²⁷.

Si se descompone el valor de exportación de estas ramas en precios y cantidades se podrá observar que existieron importantes heterogeneidades al interior de las MMT y las MAT. En primer lugar, en el **cuadro**

²⁶ Cabe resaltar que aquí se incluyen sólo las manufacturas siderúrgicas que según Lall (2000) son de tecnología media. Principalmente, se trata del arrabio, ferroaleaciones, lingotes de hierro/acero y tubos y accesorios de tubería de hierro/acero. Otros productos, como por ejemplo los planos universales, chapas y planchas de hierro/acero, los flejes y cintas de hierro/acero, el alambre de hierro/acero o las barras y varilla de hierro/acero, entre otros, son excluidos aquí, en tanto pertenecen a las "manufacturas de tecnología baja".

²⁷ Si bien 2009 fue un año de contracción en el plano interno, las exportaciones siderúrgicas de tecnología media y alta se desplomaron por la crisis internacional, a diferencia de lo ocurrido con la crisis de la Convertibilidad, que fue un fenómeno exclusivamente local.

Cuadro N° 5. Cantidades y precios en las exportaciones de MMT y MAT según sector (índice año base 2003 = 100)

Cantidades (q)	2001	2003	2006	2008	2009	2010	2011
Automotriz	138	100	201	83	261	357	411
Maquinaria y equipo	100	100	151	218	156	179	190
Químico-plástica	81	100	133	157	168	184	185
Siderurgia	109	100	103	119	69	83	87
Precios (p)	2001	2003	2006	2008	2009	2010	2011
Automotriz	100	100	140	160	144	156	170
Maquinaria y equipo	130	100	123	131	152	160	186
Químico-plástica	113	100	128	182	152	160	186
Siderurgia	95	100	238	280	350	245	302

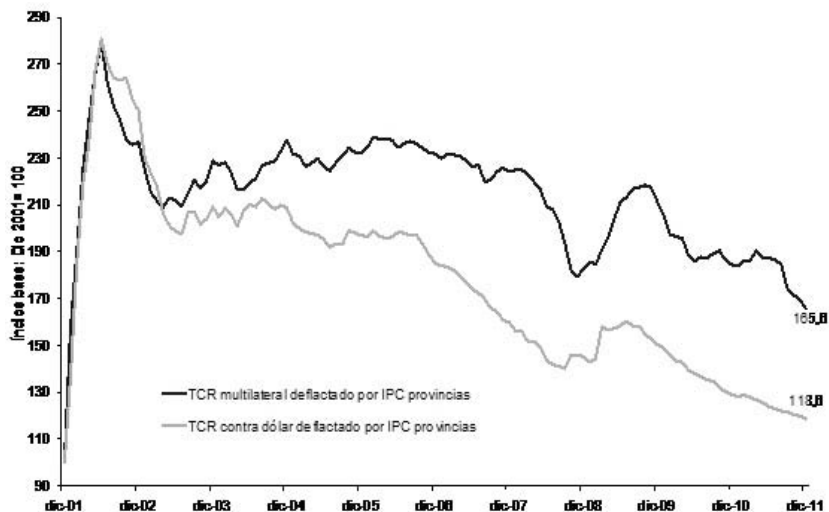
Fuente: elaboración propia sobre información de CEPAL, ADEFA, ADIMRA y la Cámara Argentina del Acero.

dro N° 5 puede apreciarse que los sectores automotriz y de maquinaria y equipo crecieron entre 2003 y 2011 más por cantidades que por precio: el aporte de las cantidades explica el 82% para el primero y del 63% en el segundo, mientras que el de los precios del 18% y del 37% respectivamente.

Ahora bien, si comparamos el período 2003-2008 (que podríamos definir como de “tipo de cambio competitivo”, ver **gráfico N° 6**) con el de 2008-2011 (en el que se conjuga un proceso de retraso cambiario creciente con la crisis internacional de 2009), veremos que ambas ramas divergen. Mientras que las cantidades exportadas del sector automotriz crecieron en los dos subperíodos (un 161% entre 2003 y 2008, y un 45% entre 2008 y 2011), las del sector de maquinaria y equipo (estratégico para la creación de *spillovers* tecnológicos en el entramado productivo) sólo lo hizo en el primero de ellos (+118%, contra una caída del 13% entre 2008 y 2011). De hecho, mientras el crecimiento del monto exportado entre 2003 y 2008 se explica un 79% por las cantidades y un 21% por los precios, el ocurrido entre 2008 y 2011 (tan sólo el 2,1%) se debe exclusivamente a los precios.

En la siderurgia podemos notar que, al igual que el sector de “maquinaria y equipo”, las cantidades exportadas crecieron entre 2003 y 2008 -aunque mucho más ligeramente (tan solo un 19%)-, y luego decrecieron fuertemente a partir de entonces (-27%). Sin embargo, se diferencia de aquella rama en tanto el crecimiento del valor exportado se debió al efecto precio en ambos subperíodos (los precios crecieron 180% entre 2003-2008 y 8% entre 2008 y 2011). De este modo, en el global del período 2003-2011, podremos ver que las cantidades exportadas terminaron cayendo un 13%, en tanto que los precios se incrementaron un

Gráfico N° 6. Evolución del tipo de cambio real respecto al dólar estadounidense y del tipo de cambio real multilateral, 2001-2011



Fuente: elaboración propia sobre datos de BCRA e Institutos de Estadísticas Provinciales.

202% (ver **cuadro N° 5**). La fuerte suba de los precios de exportación está indudablemente ligada con la multiplicación del precio internacional del hierro, insumo básico del sector siderúrgico. En suma, el aporte de las cantidades al crecimiento del valor exportado de la siderurgia de media tecnología entre 2003 y 2011 es de -7% en tanto que el de los precios es de 107 por ciento.

Por su parte, la rama químico-plástica aumentó sus exportaciones en proporciones casi idénticas entre precios y cantidades (el total del crecimiento del valor exportado se explica 50,3% por los primeros y 49,7% por las segundas), y sin alteraciones significativas en las cantidades exportadas entre los dos subperíodos (ver **cuadro N° 5**).

En síntesis, teniendo en cuenta estos valores se puede afirmar que el tipo de cambio competitivo que generó la devaluación de 2002 sentó un cuadro macroeconómico favorable para las ventas externas de las cuatro ramas mencionadas. En el caso especial del sector de maquinaria y equipo, sin embargo, su declive luego del pico de 2008 se relaciona con el creciente proceso de apreciación cambiaria iniciado en 2007, conjugado con la insuficiencia -durante todo el período de la postconvertibilidad- de políticas científico-industriales que fortalecieran esta rama, muy sensible a la competencia extranjera. Esta falencia en materia de políti-

ca industrial derivó en que el sector no pudiera ganar formas de competitividad no-precio (por ejemplo, a través de una mayor innovación o productividad) y siguiera siendo extremadamente dependiente del tipo de cambio como herramienta para poder insertarse en los mercados mundiales.

IV. Conclusiones

Durante las tres últimas décadas tuvieron lugar importantes cambios en el patrón del comercio mundial de bienes. En particular, se destaca la relocalización de la producción manufacturera desde los centros tradicionales (Estados Unidos, Japón y Europa) hacia nuevos protagonistas (China, India y varios países del sudeste asiático). En este contexto, en los últimos diez años, el acelerado crecimiento económico de estos nuevos actores (los emergentes asiáticos) motivó una mayor demanda de materias primas que generó, junto con una mayor especulación financiera, una sideral modificación de los precios relativos entre los *commodities* y los bienes manufacturados. De este modo, en el nivel global el peso de las exportaciones de PP y MRRNN se incrementó, pero esto no se dio en todas las regiones. Particularmente, la región latinoamericana se ha reprimarizado fuertemente en la última década, con el caso paradigmático del Brasil, que vio simplificar sus exportaciones de un modo preocupante (Ludmer y Scheingart, 2012). En cambio, las regiones en donde se relocalizó la producción mundial (fundamentalmente China) incrementaron su CCTX.

El caso argentino muestra una evolución particular: su grado de contenido tecnológico de las exportaciones ha crecido tras la superación de la crisis de la convertibilidad, pero dicha tendencia llegó a un límite hacia el año 2006. A partir de 2009, su CCTX ha sufrido una ligera retracción. Al eliminar el efecto precio, se pudo constatar, en un principio, que las cantidades exportadas de bienes industriales fue sensiblemente mayor que la de los productos con menor agregación de valor. Sin embargo, un análisis más detallado al interior de las manufacturas de mayor contenido tecnológico nos mostró un panorama más heterogéneo. De este modo, las MMT y MAT que más aumentaron sus exportaciones en la postconvertibilidad fueron la automotriz y la químico-plástica (que habían sido sectores industriales ganadores en la convertibilidad) (Azpiazu y Schorr, 2010), a pesar de que el aumento de sus precios de exportación fue menor al de los *commodities*. Por su parte, el sector de maquinaria y equipo (gran derrotado en la convertibilidad) pudo aumentar sus cantidades exportadas hasta 2008, momento en el cual la incipiente apreciación cambiaria y una mayor utilización de la capacidad instalada implicaron un punto de inflexión en su trayectoria.

Además, dentro de las ramas industriales analizadas, fue la más desfavorecida por los cambios en los precios relativos de exportación (ver cuadro V). La siderurgia mostró el sendero más negativo de todos en término de cantidades exportadas, lo cual se vio parcialmente compensado por un fenomenal aumento de los precios de exportación. Dentro de este contexto, además, hemos señalado que la crisis en el sector energético contribuyó considerablemente al aumento del CCTX entre 2003 y 2011.

Sobre la base de lo analizado y retomando el título de este trabajo, nos preguntaremos en qué medida ha existido un cambio estructural en la canasta exportable argentina. A todas luces, la evidencia empírica muestra que en 2011 ésta no era más compleja que en 1998²⁸. Entre 2003 y 2008, los indicadores parecieron mostrar un mayor *upgrading* tecnológico de las exportaciones argentinas, fomentadas por el tipo de cambio competitivo generado por la devaluación de 2002 y por el efecto “rebote” que supuso la superación de la crisis de la convertibilidad. Sin embargo, una vez desatado el proceso de apreciación cambiaria real, junto con la debilidad de la política industrial de la postconvertibilidad y el marco de precios relativos muy propicios a la *commoditización* de las exportaciones argentinas, a partir de 2009 la Argentina experimentó una incipiente primarización, que no fue mayor debido a la crisis en el sector energético. Si se toman en cuenta estos factores, el significado de los indicadores (que mostraría que, dentro del panorama regional -y, particularmente, si se lo compara con el Brasil-, la trayectoria argentina parece haber sido de las menos reprimarizantes) cambia, y nos relativiza aún más lo que algunos autores como Fraschina (2011) han catalogado como una virtud argentina en el contexto latinoamericano.

De este modo, para concluir, creemos que para profundizar el camino de la incorporación tecnológica a los bienes exportados, es necesario evitar que la apreciación cambiaria se convierta en una limitación para ciertos sectores industriales sensibles a la competencia extranjera, para lo cual se torna más que nunca indispensable articular un tipo de cambio competitivo y estable con más y mejores políticas industriales y científicas activas sectoriales. Para ello será crucial una mayor coherencia y coordinación entre las distintas dependencias estatales (Ministerio de Industria, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Economía y Finanzas, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial

²⁸ En este punto, la línea argumentativa de este trabajo se encuentra en sintonía con la de Porta y Fernández Bugna (2007), quienes sostienen que no hay evidencia de que en la posconvertibilidad se haya generado un cambio estructural de la estructura productivo-tecnológica argentina.

-INTI-, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA-, la banca pública e instituciones provinciales y municipales, entre otras), que deberán nutrirse de un mayor número de cuadros técnicos con autonomía, pero a la vez con voluntad industrialista y diálogo con el sector privado.

Bibliografía

- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010): *Hecho en Argentina*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Arceo, E. (2011): *El largo camino a la crisis*, Ed. Cara o Ceca, Buenos Aires.
- Berrettoni, D. y Polonsky, M. (2011): "Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición" en *Revista del Centro de Estudios Internacional*, Nro. 19, diciembre, Buenos Aires.
- Centro de Estudios de la Producción (CEP) (2008): "Contenido tecnológico de las exportaciones argentinas (1996-2007). Tendencias de upgrading intersectorial", disponible en http://www.cep.gov.ar/descargas_new/contenido_tecnologico_exportaciones_19962007.pdf
- Cheung, C. y S. Morin (2007), "The impact of emerging Asia on commodity prices", Working paper, N° 07-55, Banco de Canadá, Ottawa.
- Diamand, M. (1973): "La estructura productiva desequilibrada y el tipo de cambio", Paidós, Buenos Aires.
- Fraschina, S. (2011): "Las exportaciones argentinas y la disputa de los dos modelos económicos" en *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*, Fraschina, S. y Vázquez Blanco, J. (comp.), Ed. Prometeo. Buenos Aires.
- French Davis, R. (2010): "Macroeconomía para el desarrollo: desde el 'financiero' al 'productivismo' en *Revista CEPAL* N° 102, diciembre.
- Fondo Monetario Internacional (2011): "Changing patterns of global trade", publicación del Strategy, Policy, and Review Department.
- Hausmann, R., Hwang, J., y Rodrik, D. (2006). "What you export matters". *Journal of Economic Growth*.
- Hausmann, R., Hidalgo, C., Klinger, B., y Barabasi, A. (2007). "The product space conditions the development of nations". *Science*.
- Jenkins, R. (2011): "El 'efecto China' en los precios de los productos básicos y en el valor de las exportaciones de América Latina", en *Revista CEPAL* N° 103, abril.
- Lall, J. (2000): "The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-98" *Oxford Development Studies*, Taylor and Francis Journals, vol. 28, pages 337-369.
- Ludmer, G. y Scheingart, D. (2012): "Análisis de las exportaciones según contenido tecnológico Comparación de casos: Brasil y Argentina (1996-2011)", ponencia presentada en el IV Congreso de AEDA, Buenos Aires.

-
- Porta, F. y Fernández Bugna, C.: “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural” en CEPAL, *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*.
- Reinert, E. (1994): “El rol de la tecnología en la creación de países ricos y pobres: el subdesarrollo en un sistema schumpeteriano”, Cuadernos de Difusión, N° 12, junio, Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados, ESAN, pp. 7-36.
- Schumpeter, J.A. (1942): *Capitalismo, Socialismo, Democracia*, Ed. Orbis, Barcelona.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2012): “Inserción de la industria argentina en el mercado mundial. Reflexiones sobre la postconvertibilidad”, *Revista Apuntes Para el Cambio*, N° 2, Buenos Aires, abril.
- OECD (2005), “OECD Handbook on Economic Globalisation Indicators”, Paris.
- UNCTAD (2011): *Informe sobre el comercio y el desarrollo. Panorama general*, Naciones Unidas, Nueva York-Ginebra.

La agenda de los Estados provinciales

*Josefina Vaca**
*Horacio Cao**

La etapa abierta en el año 2003 muestra a algunas provincias extrapampeanas en proceso de rápido crecimiento y transformación estructural. Para avanzar en este ciclo de cambios se precisa, entre otras cosas, relanzar la agenda de políticas públicas de las provincias. En esta nota pasamos revista a sus principales contenidos y los desafíos que ellas imponen. En particular, describimos qué acciones precisan las llamadas provincias emergentes, aquellas en las que se verifican procesos de rápido crecimiento, modernización y fuerte liderazgo político, se abriría la puerta a plantear cambios cualitativos en su configuración, inclusive en su secular condición periférica.

Palabras clave: Provincias - Estado - Políticas públicas - Desarrollo regional - Ciencia y tecnología

* Miembros del CIAP/FCE/UBA y del IOG-A, respectivamente. Una primera versión de este trabajo fue publicada bajo el título "Políticas públicas para el desarrollo provincial" en la Revista electrónica Voces en el Fénix N° 17, Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas – Buenos Aires, septiembre de 2012. Tomamos en el texto varias ideas que fueron sugeridas por Eduardo Bustelo a quien, por supuesto, relevamos de toda responsabilidad en este escrito.

The agenda of provincial states

The period opened in 2003 shows some provinces extrapampeanas undergoing rapid growth and structural transformation. To advance in this cycle of changes required, among other things, a new public policy agenda of the provinces. In this paper we review the main content and the challenges they determine. In particular, we describe the actions that the emerging provinces need. These provinces, which have rapid growth, modernization and strong political leadership, could reach qualitative changes in their configuration, even in their secular peripheral condition.

Key words: Provinces - State - Public policy - Regional Development - Science and Technology

Fecha de recepción: marzo de 2013

Fecha de aceptación: marzo de 2013

1. Introducción

Comencemos diciendo que la heterogeneidad territorial de la Argentina -que, además, presenta forma federal de gobierno- hace imposible hablar en “un” texto para “todas” las provincias. En este caso, y aunque pueda haber elementos aplicables a otras jurisdicciones, se está pensando en las provincias del área extrapampeana y, dentro de éstas, las que han logrado construir un piso de gobernabilidad y un escenario económico y social que les permite plantearse cambios cualitativos.

Se trata de provincias que, usando el lenguaje en boga, podemos catalogar como emergentes: Salta, Tucumán, Neuquén, San Juan; en menor medida -ya que parten de una situación de desarrollo socioeconómico ostensiblemente más precaria- Formosa, Santiago del Estero, Chaco y Misiones. En estas jurisdicciones se verifican procesos de rápido crecimiento, modernización y fuerte liderazgo político, lo que abriría la puerta para plantear cambios cualitativos en su configuración, inclusive en su secular condición periférica.

Hay una situación dual con respecto a los cambios que se postulan; por un lado, no se propone una ruptura equivalente a la de 2003 -cuando el Estado dejó de ser funcional a la acumulación financiera y pasó a un herramental emparentado con políticas públicas de tipo neo-desarrollista-; en este registro, se prevén variaciones en términos de matices. Pero en lo que hace a la gestión de políticas públicas, se requerirán transformaciones que van mucho más allá de reacomodamientos epidérmicos, requiriéndose una transformación en el modo y la intensidad de la intervención estatal.

Como se verá a lo largo del texto, estos cambios conllevan, además, la necesidad de realineamientos políticos en términos de consolidar el posicionamiento de ciertos actores sociales en los respectivos tableros políticos de cada provincia.

De los temas que deberían problematizarse en la sociedad y convertirse en políticas públicas, si es que se pretende dar el mencionado salto cualitativo, es que trata el presente trabajo.

2. El contexto

La perspectiva contextual más amplia, que involucra el escenario mundial, tiene como elemento más notorio una situación de inestabilidad general. Un escenario volátil con elevados niveles de imprevisibilidad que harán necesarias altas dosis de flexibilidad y una extrema astucia para no extraviar el proyecto estratégico en el marco de las turbulencias

y mutaciones constantes.

En el entorno nacional, y en el tema que nos ocupa, aventuramos una situación paradójica; por un lado se hace necesario comenzar a delinear con mayor claridad modelos de gestión pública, pero la inestabilidad que citamos en el párrafo anterior desaconseja, al mismo tiempo, establecer ortodoxias demasiado cerradas. Para manejar esta situación el gobierno nacional precisará sostener su espacio de maniobra, amparado en la supremacía continuada de la política frente al mercado y las corporaciones.

En cuanto al contexto provincial, queremos destacar que los microclimas de alta gobernabilidad -que son los que dan plafón para desplegar las políticas públicas que describiremos- serán amenazados por la tensión entre sectores modernizadores y tradicionalistas que atraviesa casi todo el arco político, y que tienen un poder y una capacidad de operación política que resulta muy difícil de comprender para las visiones que se originan en las áreas metropolitanas.

Estos grupos tradicionalistas articulan tres tramas de mucha densidad: conservadorismo cultural, neoliberalismo económico y autoritarismo político y tienen una notable capacidad tanto de instalación de temas en la agenda como de intervención en el despliegue de políticas públicas o de generación de climas políticos confrontativos, en particular cuando se articulan con el sector más retrógrado del activismo católico.

Los temas de los Estados provinciales

Para quienes se lancen al desafío del cambio cualitativo, la etapa estará cruzada por la exigencia de una mayor sofisticación en la tarea del Estado, que deberá traducirse en un fortalecimiento de la institucionalidad y en una mayor apertura a la participación. Cuando hablamos de sofisticación nos referimos a conducción política de calidad, profesionalización del Estado, construcción sistemática de información gerencial, incorporación de tecnología informática y de gestión. En la esfera de la participación, estamos pensando en nuevas formas de relación con la sociedad, con particular incidencia en el empoderamiento del sujeto popular. Obviamente, ambos temas tensionarán las formas tradicionales de construcción política.

Estas ideas parecerían colocarse en línea directa con la profundización de nuevas experiencias de planificación. Ya no "sólo" planes estratégicos -que detallan objetivos y grandes líneas de acción-, sino empezar a vincular resultados de actividades, metas y presupuesto, de forma tal de alcanzar instancias más efectivas de articulación y coordinación en el accionar del Estado.

La coordinación e integralidad de las políticas públicas es un tema que está adquiriendo creciente relevancia en los ámbitos académicos y de generación de estrategias de gestión pública¹. Podría decirse que se está dejando de lado una visión que consideraba a la descoordinación como un mal inevitable, para pasar a otra en donde se revaloriza como crucial su papel y se la alinea detrás del liderazgo político, de la asimilación de herramientas de gestión hechas a medida de las situaciones provinciales y de la construcción de corpulentas unidades de planificación.

Claro está que estamos pensando en un proceso que seguramente se iniciará con pautas indicativas y en el que se irán generando respuestas e instrumentos incrementales sobre la base de la experiencia que se vaya acumulando (estrategias del tipo “*muddling through*”, aproximaciones sucesivas). En este contexto, varias provincias comienzan a desarrollar Ministerios de coordinación con funciones de planeamiento, viabilizando de una manera más ordenada, sistemática y convergente el despliegue del trabajo estatal.

Un punto importante para avanzar en el desarrollo de herramientas de planificación será el de capacitar al personal del sector público. Para dar una idea de las limitaciones existentes, este personal recibe actualmente en promedio tres días de capacitación cada diez años laborales; se considera necesario pasar, por lo menos, a siete días de capacitación por año.

Pero no solamente debe encararse este problema desde un enfoque cuantitativo, ya que los espacios de capacitación no sólo son escasos, sino que se caracterizan por su dispersión y por el bajo aporte a los esfuerzos por alcanzar mejores niveles de articulación en la actividad estatal. En este aspecto se propone que, además de fortalecer los organismos que centralizan la capacitación estatal, éstos den prioridad a actividades que tiendan a una clarificación y mejor definición de valores y objetivos estratégicos compartidos, mientras se descentralizan aquellas instancias que estén más vinculadas con la gestión cotidiana.

En cuanto a la participación, parece necesario empezar a vincular a la población con las políticas públicas de una forma más institucional y estructural. Podría pensarse en que los legislativos -en varias de las provincias que citamos, ampliamente hegemonizados por el oficialismo- se transformen en ámbitos de ingreso de las organizaciones populares

¹ Ver, por ejemplo, Acuña, Carlos; Martínez Nogueira, Roberto y Repetto, Fabián (2010) “los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina”, Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de Buenos Aires.

y comunitarias al accionar estatal. Es medular convertir, a partir de su organización, el masivo apoyo electoral de los sectores populares en fuerza política transformadora. Elegir los parlamentos es, además, una buena forma de encontrarle un lugar estratégico a un poder estatal que necesita continuamente legitimarse. Aquí, al tema de la validez de la democracia representativa indirecta (hoy ampliamente cuestionada) deberá buscarse responder con formas más espontáneas, creativas y amplias de participación como modo de legitimación política.

3. Los grandes sistemas de gestión

En términos de la gestión concreta, el mayor desafío estará puesto en los tres grandes sistemas que son el corazón de la administración pública provincial: educación, salud y seguridad².

Estas funciones se cumplen a través de burocracias bastante consolidadas que consumen el grueso del gasto público e involucran a la gran mayoría del personal provincial. No debe perderse de vista que en el análisis global de los tres niveles de gobierno (nación, provincias y municipios), la gestión de estos sistemas comprende, en términos organizacionales, el núcleo duro de la administración pública de la Argentina.

Las inversiones en infraestructura y el incremento del gasto corriente -por ejemplo, mejoramiento de dotaciones y sueldos, gastos en bienes de uso en hospitales, escuelas y comisarías- han permitido dar una respuesta al rendimiento de estos ítem que podríamos catalogar de aceptable... pero ya se precisan herramientas y propuestas ligadas con estrategias de mediano plazo y a la puesta en funcionamiento de conceptos organizativos, como se señaló, más sofisticados, eficaces y abiertos a la población.

En tal sentido, es imprescindible hacer notar que:

- Cada uno de estos sistemas de gestión está referenciado en los respectivos Ministerios del Gobierno nacional los que, en la lógica del federalismo argentino, son quienes tienen a su cargo los cambios más estructurales. La responsabilidad implícita de las provincias en este caso está más en el nivel de la gestión que en el diseño de su morfología, cuestión que claro está, no es un tema menor.
- En muchos casos de temas estratégicos, cuya resolución involucra a la Administración Pública, se ha seguido la estrategia de *bypass* a

² Estos tres sistemas se describen con mayor detalle en Abal Medina, Juan y Cao, Horacio (compiladores) "Manual de la nueva administración pública", Editorial Ariel, Buenos Aires, 2012 (págs. 134 a 142).

través de equipos *ad hoc* como forma de sortear las dificultades jurídicas, sindicales y organizacionales que presentan las burocracias estatales. Esto puede ser eficaz para armar estrategias de comunicación, gestión de obra pública, diseño de programas, desarrollo de sistemas etc., pero acciones en esta dirección en los tres grandes sistemas generan como resultado incrementar exponencialmente la descoordinación estatal y perder toda posibilidad de conducción estratégica de cada uno de los sectores³.

1. El sistema educativo ocupa un lugar central en la gestión de las administraciones provinciales y es la función de mayor incidencia relativa en términos de gasto y personal. Adicionalmente, la actividad estatal en este sector tiene un impacto superlativo en la gobernabilidad, en las variables fiscales y en el proyecto económico y social con, por ejemplo, su rol crucial en la generación de cuadros para un empleo de mayor calificación.

Desde hace décadas el sistema educativo está siendo sometido a profundos cambios que incluyeron las transferencias de escuelas y colegios de la órbita nacional a las provincias, y las reformas de los '90 que instauraron los EGBs y el Polimodal, reforma que se revirtió en el presente siglo. Esta sucesión de marchas y contramarchas ha generado un desorden tal que hace que el objetivo central se dirija a tener bajo control las variables de gestión básicas: circuitos de presupuestación, información, autoridad, etcétera.

Coadyuva a dificultar este objetivo el alto grado de conflictividad que recorre el sistema educativo, la que tiene como punto neurálgico el nivel salarial de los docentes, tratado en una doble paritaria (en primer lugar, se fija un registro nacional y luego cada provincia, en su propia reunión paritaria, fija su nivel salarial). Estas negociaciones hacen que, cada año, el inicio de clases penda de un hilo. Pero, además, la conflictividad docente arrastra a todo el Estado en tanto la paritaria docente establece un registro salarial que es seguido por el resto de los escalafones provinciales. De esta forma, cuando la paritaria docente fracasa y se llega al conflicto, este casi siempre involucra a todos los sindicatos de la administración pública.

³ Sin embargo, algo de esto está pasando. En varias provincias se crearon recientemente hospitales con modelos de autogestión, para sortear las modalidades de contratación en el marco del servicio civil y pagar sueldos más altos con algunos incentivos por productividad. Inclusive, algunos de ellos dependen directamente del Gobernador, lo que hace que el Consejo de Administración del hospital no reporte al Ministerio de Salud. En Educación, los problemas que describiremos más adelante han llevado a una estrategia en algún punto equivalente: los gobiernos dejan buena parte de la gestión educativa en manos del sector privado y la financian por medio de transferencias.

Se genera así una situación donde la capacidad de instalar un conflicto explosivo se convierte en poder de veto por parte del sindicalismo que llega no sólo a la cuestión salarial, sino que alcanza a todo el sistema de gestión. Para colmo de males, la conducción sindical está en casi todos los casos atomizada y puesta en cuestión por diferentes listas opositoras, por lo que los actores de este origen compiten por mostrarse cada cual más combativo. En suma, cualquier intento de ordenamiento tiene, potencialmente, un impacto político social que pocos gobernadores tienen interés en desatar.

Como si todo esto fuera poco, una cuestión más: el sistema educativo es el lugar donde con preferencia explotan las tensiones entre los sectores tradicionales y los modernizantes. Volveremos sobre este punto al final del escrito.

La suma de estos elementos -gigantismo, amplio despliegue territorial, marchas y contramarchas de elementos estructurales, conflictividad, actores con capacidad de veto- hacen del ordenamiento del sistema educativo un objetivo estratégico al que se le deberá aplicar una importante cantidad de recursos políticos y organizacionales, para empezar a encontrarle un norte que hoy parece perdido.

Plantear cómo salir de este laberinto es una tarea que excede los límites de este trabajo; más allá de ello, y como sostienen muchos expertos, una de las claves está en la presencia fuerte, decidida y sustantiva del Consejo Federal de Educación (CFE)⁴. El CFE constituye un espacio de articulación y definición de políticas y de armado de los consensos necesarios en un país que descentralizó las escuelas pero que, desde 2003, reconstituyó el sistema educativo nacional.

2. En el sistema público de salud se repiten varios de los elementos citados en el análisis del ámbito educativo: amplio despliegue territorial, alta incidencia en el presupuesto provincial, impacto sobre la gobernabilidad.

En este caso, la construcción de un proyecto que supere la situación actual tiene que ver con una nueva articulación de los tres subsistemas que componen el sector -público, de obras sociales y privado- en el marco de un complejo entramado de actores organizacionales y económicos que se cuentan entre los más poderosos del país (colegios médicos, laboratorios, abastecedores de aparatología médica, etc.). Pero este reto escapa por mucho a la órbita provincial y sólo puede ser lanzado por el gobierno nacional.

⁴ El CFE está conformado por el ministro de Educación de la Nación, la máxima autoridad educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. Sus resoluciones son de carácter obligatorio conforme lo establece la ley de Educación Nacional.

En el ámbito de la gestión, los mayores desafíos también tienen que ver con la necesidad de ordenamiento y control, que se hace particularmente necesaria en:

- Las opacas y reiteradamente denunciadas articulaciones entre los tres subsistemas del sector público de salud.
- La sobreabundancia y bajísima productividad del personal médico y la crónica falta de personal de enfermería. En este último caso, a los faltantes se le agrega que en muchos casos las plantas están ocupadas con personal de bajísima calificación⁵.

Un dato no menor a tomar en cuenta: en las provincias emergentes -y en todas las de la periferia- el subsector público de salud y la obra social del empleo público estatal se encargan, por sí o por terceros, de la salud de la gran mayoría de la población. He ahí un buen punto desde donde empezar a incidir desde otras lógicas sobre el funcionamiento del sector. Lo primero que hay que hacer es articular ambos institutos -Ministerio de Salud / Obra Social Provincial- que en casi todas las provincias funcionan de manera desacoplada, y más aún, el común de los casos es que sean estructuras antagónicas.

3. El sistema de seguridad, por su parte, tiene a su cargo una cuestión que sostenidamente está dentro de las principales preocupaciones ciudadanas.

Al simplificar en extremo, podría decirse que existen dos modelos para encarar el tema: uno que pone el foco de atención en la construcción de redes colaborativas entre los vecinos, la prevención del delito a partir de operar sobre la “cuestión social” y en el respeto a los derechos humanos (conocida como “garantista”), y otra que pone el énfasis en una mayor eficacia en el accionar policial (conocida como de “mano dura”).

En una primera instancia, parecería que ambos abordajes inducen patrones de gestión contrapuestos; en un lado se hace eje en la tarea de articulación social y presencia estatal, mientras que en el otro se plantea fortalecer la fuerza policial y su profesionalización como represores del delito.

Sin embargo, y más allá de que se sostienen en valores e ideologías opuestas, en el ámbito de la gestión puede hablarse de una síntesis vir-

⁵ El análisis global del subsistema público de salud de cada provincia muestra este escenario. Ahora bien, hacia el interior del sistema, suele haber una notoria inequidad en la distribución con una sobreabundancia de médicos aún más marcada en los grandes centros urbanos -generalmente las capitales provinciales- y una insuficiencia en el interior provincial que se hace crítica en áreas rurales. Algo equivalente, con el agravante de la situación de escasez general, ocurre con el personal de enfermería.

tuosa: es oportuno trabajar sobre la construcción de capital social en áreas críticas, así como a todas luces es imprescindible profesionalizar las fuerzas de seguridad de las provincias y, sobre todo, romper sus vínculos con el crimen organizado⁶.

4. Hacia un patrón productivo más virtuoso: el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación:

Son indiscutibles los aportes de los tres sistemas que citamos a las transformaciones que precisa la sociedad regional, pero los cambios de fondo que se postulan para las provincias emergentes también requieren de elementos que, en esta etapa, tienen un capítulo crucial en las tareas que desarrollan las áreas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI).

Decimos esto porque en el fondo del cambio cualitativo regional está otra ecuación productiva -con un fundamental incremento del valor agregado y de los puestos de trabajo de calidad- y en tal sentido la estrategia nacional ha reconocido a esta área como indispensable. Es que si aceptamos que la relación entre distribución del ingreso, especialización productiva y desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación están en la base del concepto y del diagnóstico del menor desarrollo relativo⁷, podremos comprender la relevancia de este tipo de políticas.

En cuanto a la situación de estos sistemas en las provincias emergentes, si bien se advierte que en muchos casos las áreas de CTI han ido adquiriendo el estatus de Ministerios o Secretarías de Estado con estructura y presupuesto propio, enfrentan desafíos que no son menores y que requieren acciones que, a *grosso modo*, podríamos agrupar en dos tipos:

- La puesta en funcionamiento del llamado Triángulo de Sábato. Es decir, una articulación virtuosa que permita el permanente flujo de demandas y ofertas entre el Gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica del territorio.

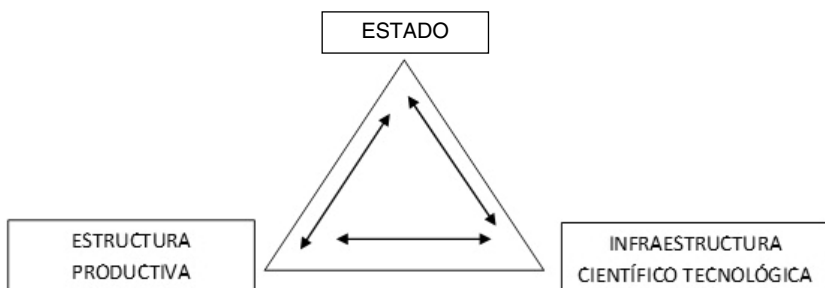
⁶ Se suele comentar, un poco en broma, un poco en serio, que las mejores policías provinciales son las más inoperantes -que "sólo" son ineficaces- ya que en cuanto se vuelven poderosas se transforman en la base de operaciones de los peores delitos. En todo caso, este comentario muestra lo cuidadosas que deben ser las políticas de fortalecimiento organizacional del sector.

⁷ Marí, M. y Thomas, H. (2000: 182 a 186) "Ciencia y tecnología en América Latina", UNQ, Buenos Aires.

- Introducir cambios en aquellos sectores del aparato productivo que aun siguen ligados a modos de producción tradicionales y que, en muchos casos, tienen el poder para interpelar al Estado y exigirle asistencia frente a diversas situaciones que ponen en riesgo sus habituales tasas de ganancias.

A fines de la década de los '60 Jorge Sábato y Natalio Botana⁸ postularon que, enfocada como un proceso político consciente, la acción de insertar la ciencia y la tecnología en la trama misma del desarrollo significa saber dónde y cómo innovar. La experiencia histórica demuestra que este proceso político constituye el resultado de la acción múltiple y coordinada de tres elementos fundamentales en el desarrollo de las sociedades contemporáneas; el Estado, la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica.

Entre estos tres elementos debe establecerse un sistema de relaciones que se representa con la figura geométrica de un triángulo, donde cada uno de ellos ocupa sus vértices respectivos. A su vez los lados de dicho triángulo representan las múltiples interrelaciones entre ellos. En esta figura, “cada vértice constituye un centro de convergencia de instituciones, unidades de decisión y de producción”. Los autores consideraban que la permanente circulación de un flujo de demandas y ofertas entre ellos podría asegurar la plena generación y utilización de conocimientos en todo el proceso de desarrollo, la relación entre los vértices era por lo tanto condición para el desarrollo del país.



A partir de la gran revolución científico-tecnológica de la segunda mitad del siglo XX, es imposible imaginar un esfuerzo sostenido y constante que permita impulsar el desarrollo de un territorio sin tener en cuenta un presupuesto básico: que la generación de una capacidad propia en este campo es el resultado de un proceso deliberado de interrelaciones entre el vértice “Estado”, el vértice “infraestructura científico-tecnológica” y el vértice “estructura productiva”.

⁸ Sábato, J. y Botana, N. (1970) La ciencia y la tecnología en el desarrollo de América Latina. Editorial Universitaria, S.A., Santiago de Chile.

Además, dichas interrelaciones permitirían el desarrollo y fortalecimiento de diversas cadenas productivas, generando un entramado socioproductivo más rico. Por ejemplo la megaminería, el petróleo y el complejo sojero, ostentan innovaciones que se encuentran en la frontera tecnológica, contrastando en las provincias emergentes con las estructuras anquilosadas que aún permanecen de las históricas economías regionales.

De hecho, en el caso de la vitivinicultura, del cultivo del algodón, de las frutas de pepita, si se tiene en cuenta las posibilidades de desarrollo científico-tecnológico se puede advertir que en la enorme mayoría de los casos de productores locales sigue ligada a modos de producción rudimentarios.

En este sentido, por una parte es importante hacer notar los serios problemas que se advierten del lado de la oferta científico-técnica en cuanto a sistemas innovadores que permitan una mayor eficiencia del proceso productivo, a fin de alcanzar el necesario incremento en la productividad y en la rentabilidad haciendo posible la ampliación y protección de la mano de obra. Por otra, los problemas que provienen del lado de los adoptantes por sus resistencias al cambio en lo que hace a la incorporación de innovaciones en los procesos productivos.

Sólo por dar un ejemplo podemos decir que el riego a manto sigue siendo la modalidad de riego más utilizada en provincias como San Juan donde, además, la manera en que se cosecha la vid también sigue siendo absolutamente rudimentaria y desfasada en el tiempo si tenemos en cuenta que no se trata de un cultivo artesanal sino industrial, es como pensar que en la pampa húmeda hoy por hoy se cosechara el trigo a mano y con una hoz.

El desarrollo científico-tecnológico y su articulación con el entramado socioproductivo es sin lugar a dudas un eslabón medular para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Por tanto, la incorporación de estas acciones en la agenda de las provincias emergentes constituye una herramienta fundamental para consolidar su desarrollo socioeconómico y para mejorar las condiciones de vida de su población.

5. Otros temas de la Agenda

La política económica también requerirá de mayor preciosismo. No sólo tomando más y mejores acciones dirigidas a establecer una atmósfera proclive para los negocios y la seducción de inversores. Habrá que pensar con mayor audacia las formas de incidir sobre la estructura económica. Los emprendimientos que son el elemento dinámico de

estas provincias emergentes -los reiteradamente citados megaminería, soja y petróleo- continuarán generando un clima de controversias políticas y debates de alta intensidad, creando turbulencia social.

Esto requerirá un replanteo de la ecuación económica y de la dimensión ambiental en línea con alcanzar su más completa y democrática aceptación por parte de las poblaciones locales y de sus instituciones políticas.

Asimismo, el despegue que se postula como objetivo hace imprescindible trabajar sobre la distribución de la renta y los niveles de inversión. En esta dimensión, el papel del Estado es crucial, ya que la base económica es casi toda extrarregional y lo que puede acercarse a lo que llamaríamos una burguesía provincial es, en cada territorio, muy débil y cree tener derecho a políticas prebendarias.

Otro reto estará en la siempre crítica cuestión fiscal: hemos aprendido que una importante porción del poder político y de la capacidad de gestión reposa sobre la fortaleza financiera del Estado. Será importante mantener este aprendizaje tan duramente asimilado. Dentro de este rubro, la cuestión impositiva: las provincias deben asumirla como lo que es: uno de los elementos centrales de la estatalidad, y el que les puede dar alguna autonomía relativa ante las turbulencias que puedan presentarse.

Digámoslo de forma directa: la política distributiva no sólo es asignar con criterios de justicia social los recursos que envía el gobierno federal, sino también captar parte de la renta extraordinaria que se produce en el nivel local (por la soja, por el abastecimiento de las mineras o petroleras, por los contratos estatales, etc.).

La obra pública seguirá siendo una política central de gobierno, aunque creemos que irá rotando paulatinamente hacia una mayor importancia de la inversión social, con eje en la vivienda que es intensiva en generación de empleo. En particular, y sin dejar de apostar a la construcción de casas para sectores de menores recursos, será necesario comenzar a desplegar políticas de vivienda para la clase media.

6. Agenda y escenario político

Como ya dijimos, el ámbito político de las provincias está signado por una incómoda convivencia entre una política socioeconómica nacional popular y modernizante y la supervivencia de una dimensión cultural tradicional y conservadora.

Hay una tensión entre una sociedad que acepta la innovación tecnológica, formas de gestión modernas y la incorporación al consumo sofis-

ticado, pero que convive simultáneamente con formas culturales y adhesión a valores tradicionales.

Una sociedad que, por ejemplo, “mira” en algunos medios masivos de comunicación una propuesta transgresora en el ámbito de muchos valores, pero que en su cotidianeidad permanece adhiriendo a otros que hoy son puestos seriamente en disputa. Que, sobre todo en sus clases medias, acepta y se escandaliza con las revelaciones de los juicios por las masivas violaciones de los DDHH, pero sigue admirando a los militares. Que mira la realidad a partir de los diarios tradicionales de la provincia y de las homilias que protagonizan cada domingo los respectivos obispos. Que pueden aceptar las políticas públicas que se desarrollan en la etapa -obra pública, nacionalización de YPF y AFJP, redistribución del ingreso⁹, etcétera- pero no llegan a vincularlas con el “desorden” que genera un estado de movilización que los incomoda.

Esta polaridad -por adjetivarla de algún modo, como “lo novedoso versus lo tradicional”- permanecerá como una cuestión central en los modos de plantear la política y continuará como una forma de representar una lucha constante entre el cambio y la resistencia. Las implicancias de este antagonismo en el plano del sector público no son menores, y agrega complejidad a áreas críticas, como por ejemplo las peleas por el contenido pedagógico o por los subsidios al sector privado en el varias veces citado sistema educativo.

La conflictividad social tiene una presencia insoslayable en la sociedad argentina, consistente con un escenario político basado sobre la acción y el antagonismo. Las provincias deberán enfrentar un escenario complejo, donde el deterioro social es un tema a enfrentar, ya que es posible que el crecimiento económico tenga menor dinamismo y esté concentrado en actividades de menor impacto en la generación de empleo. La cuestión de la tierra y la vivienda también instalarán agudas tensiones sobre la gestión cotidiana.

Los liderazgos provinciales que citamos al inicio de este texto tendrán que esforzarse al máximo para apalancarse en estas tensiones, supe-

⁹ Relatamos una anécdota vivida por los autores que da una imagen de las paradojas del proceso. En un congreso organizado en derredor del sistema educativo un funcionario provincial citaba a la Asignación Universal por Hijo como una de las principales medidas del gobierno nacional. En la ronda de preguntas al final de su alocución, un participante interpelló “¿No sería mejor aumentar el salarios de trabajadores estatales antes de fomentar la vagancia con la AUH?” Antes de poder dar una respuesta, el auditorio, donde había más de seiscientos personas con abrumadora mayoría de docentes, estalló en una ovación. ¿Hace falta decir que en las elecciones sindicales triunfa una combativa lista de izquierda, cuyos dirigentes, por supuesto, se avergonzarían de tal planteo?

rar injusticias seculares y poder dar respuesta a los sectores populares, base del proceso de cambio.

Un último elemento, ahora dirigido al tema que estas provincias deberán instalar en la agenda nacional: la aceptación por parte de los principales actores políticos y sociales del país que el modelo de desarrollo nacional tiene clave multirregional. Es decir, dejar de pensar al país como una máquina desequilibrada donde la locomotora de la pampa húmeda arrastra la pesada carga de las regiones periféricas. Esto amerita encontrar nuevas formas de articulación federal, ya no con eje en la gestión como en la etapa neoliberal, que creía hacer políticas federales cuando transfería de Nación a provincias escuelas u hospitales, sino con la participación de actores de todas las regiones para la construcción de un verdadero sistema nacional de producción e innovación y para la toma de decisiones estratégicas del país.

Industrialización

La estrategia del desarrollismo en la Argentina. Debates y aportes

*María Karina Forcinito**

En el presente artículo se propone una aproximación tanto al pensamiento desarrollista que emergió en los años sesenta en la Argentina como al debate del que dicha perspectiva formó parte, en relación con el perfil y la estrategia de industrialización nacional durante la segunda fase del proceso de sustitución de importaciones.

En primer término, se trabajará el diagnóstico sobre los obstáculos a la profundización de la industrialización por sustitución de importaciones y la propuesta de política emergente desde el desarrollismo, introduciendo a su vez el contexto de surgimiento y la trayectoria de quien se considera su principal referente: Rogelio Frigerio. En segundo término, se analizará el debate que se suscitó en relación con la estrategia desarrollista durante los años setenta sobre la base del análisis de tres de las principales posiciones que contribuyeron a conformarlo. Se trata de las elaboradas por Guido Di Tella; Aldo Ferrer y Marcelo Diamand. Finalmente se intentará dar cuenta de la vigencia de dicho debate en la actualidad

Palabras Clave : Desarrollismo - Industrialización - Debate económico - Política industrial

* Licenciada en Economía (UBA). Magister en Ciencia Política y Sociología (FLACSO) y actualmente doctoranda en Economía en la Universidad Nacional de Rosario. Se ha desempeñado como investigadora y docente especializada en Historia económica argentina reciente en la Universidad de Buenos Aires, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y en la Universidad Nacional de General Sarmiento. kforcini@ungs.edu.ar

The developmentalism strategy in Argentina. Debates and contributions

The present article proposes an approach to the developmentalism through import-substitution during the seventies in Argentina and also to the debate about the strategy of national industrialization during the second phase of the import substitution process.

In the first place, the article treats the developmentalism economic diagnostic about constraints regarding industrialization and its proposal on economic policy, introducing -in addition- references about the context of its emergence and about Rogelio Frigerio biography (as one of the leading intellectuals of developmentalism). In the second place, the article analyses the academic debate in relation to the developmentalism economic policy during the seventies, especially the contributions of Guido Di Tella, Aldo Ferrer and Marcelo Diamand. Finally, the article makes a reflexion about the validity of this contributions at present.

Key words: Developmentalism - Industrialization - Economic debate - Industrial policy

Fecha de recepción: marzo de 2013

Fecha de aceptación: marzo de 2013

1. El desarrollismo y su contexto de surgimiento

Entre 1945 y 1973 el capitalismo experimentó una fuerte expansión productiva que dio lugar a la mejora relativa de los niveles de vida de al menos parte de las clases subalternas como producto del intervencionismo de los denominados “estados de bienestar”. Estos últimos, que desplegaron pautas de intervención económica y social basadas sobre la teoría keynesiana, de la planificación y del desarrollo, fueron tributarios del enfrentamiento y competencia entre los bloques capitalista y socialista durante el período.

En este contexto general y más precisamente durante los años cincuenta y sesenta, el “desarrollismo” se constituyó en el modo de denominar al consenso reformista del capitalismo que surgió como respuesta a la ausencia de crecimiento económico en conjunción con mejoras relativas en el nivel de vida de las clases subalternas, característico de la mayor parte del mundo capitalista hasta entonces. En América latina este “consenso” constituyó la alternativa frente al camino abierto por la Revolución Cubana para resolver el problema del atraso y la subordinación asociado con el subdesarrollo. Dicho consenso abarcaba un amplio espectro de posiciones entre las cuales se encontraban la “Alianza para el progreso”, la concepción militar de que “sin desarrollo la seguridad era una utopía”, el pensamiento estructuralista de la CEPAL, las encíclicas de Juan XXIII, entre otras.

Tal como señala Altamirano (2001), los temas que suscitaron el surgimiento de dicho consenso no eran nuevos aunque sí lo era la teoría del desarrollo de creciente peso en los ámbitos especializados, así como también y fundamentalmente la transformación de esta problemática en clave para la vida colectiva nacional asociada con el cambio económico, político y social. En el plano estrictamente político, hasta mediados de los años sesenta “el desarrollismo” se identificó con las alternativas gradualistas y reformistas asociadas con la democracia representativa, especialmente en el plano de la retórica. Luego, se inclinó hacia la modernización por la vía autoritaria.

En la Argentina desde la década de los cincuenta, las fuerzas políticas y sociales comenzaban a delinear estrategias orientadas a promover el tránsito de la industrialización “liviana” iniciada en los años treinta -que involucraba bienes finales intensivos en fuerza de trabajo- a la “pesada” -constituída por insumos, infraestructura y bienes de capital- que involucraba tecnologías más complejas así como mayores dotaciones de capital. Si bien, en términos generales, existía consenso en relación con la necesidad de industrialización y de políticas estatales activas -especialmente considerando la permanencia del proteccionismo agrícola en

los países centrales¹-, existían divergencias importantes. Estas últimas referían al lugar que debía ocupar la economía nacional en la división internacional del trabajo así como al alcance, la naturaleza y los campos de intervención estatal que se encontraban asociados con los intereses y proyectos de las diversas fracciones de clases². En ese sentido y especialmente a partir de 1955, las divergencias fueron aumentando con la proscripción política del peronismo, y consecuentemente de la mayor parte de la clase trabajadora argentina, que incorporó niveles de conflictividad social elevadísimos a la puesta en marcha de un proceso que tenía a dicha clase como protagonista clave.

En relación con el debate acerca del rumbo económico que debía seguirse para profundizar la industrialización, el “Informe Prebisch”, sus críticas a la estrategia económica llevada a cabo por los dos gobiernos de Perón así como su propuesta alternativa, plantearían los ejes en torno de los cuales se alinearían las diversas posiciones durante el período posterior. Fundamentalmente, los ejes centrales de discusión fueron:

- las causas principales de los estrangulamientos externos de la economía,
- el lugar central o periférico de la agroindustria como núcleo de especialización productiva de la economía nacional y la secuencia de “casilleros” de la matriz de insumo producto que debían promoverse consecuentemente,
- el papel del estado y del empresariado doméstico en la orientación que asumiría el proceso de industrialización,
- el rol del capital nacional y del capital extranjero en relación con el financiamiento del proceso de acumulación local así como con la propiedad de las principales empresas industriales,
- cómo resolver la cuestión energética, fundamentalmente la necesidad de mayor producción de petróleo asociada con la profundización del proceso de industrialización.

Algunos de ellos serán retomados en el punto sobre las controversias

¹ Hacia 1947 se reconstruye el sistema multilateral de intercambios a través del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) que impulsa el libre comercio de productos manufacturados y capitales, más no de productos agropecuarios, en relación con los cuales se mantuvo una fuerte política proteccionista. Más aún en 1958 se crea la Comunidad Económica Europea y se establece una política agrícola común que apoyaba a los agricultores y priorizaba en términos de compras externas a las excolonias (Cercano Oriente y África).

² La primera exposición orgánica sobre la temática del desarrollo en la Argentina fue realizada por Ferrer (1956).

acerca del proceso de industrialización. El desarrollismo doméstico, que constituyó un movimiento ideológico y político que se articuló en torno de las figuras de Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio, elaboró una respuesta a estos interrogantes y tuvo la oportunidad de llevar a la práctica su propuesta política durante el gobierno, encabezado por Frondizi, entre 1958 y 1962.

Esta corriente de pensamiento proponía la “integración y el desarrollo” como fórmula para enfrentar no sólo el problema de hacia dónde orientar el capitalismo argentino, sino también el de cómo contemplar la filiación de los trabajadores al peronismo proscripto desde 1955 que tornaba ilegítima, y por lo tanto conflictiva, cualquier propuesta de política que se intentara implementar desde el Estado. El papel de Frigerio en la elaboración de esta corriente de pensamiento fue clave.

2. La figura y el pensamiento de Rogelio Frigerio (1914-2006)

Rogelio Frigerio nació en la Ciudad de Buenos Aires el 2 de noviembre de 1914. Inició su actividad pública como militante del colectivo “Insurrexit” -una agrupación universitaria de ultraizquierda perteneciente al Partido Comunista (PC)- en los años treinta. Su formación marxista, adquirida en el PC, constituyó una de las bases de su pensamiento posterior.

En enero de 1956, poco después del derrocamiento de Perón, Frigerio entabló una relación personal con Arturo Frondizi, quien era presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical. A partir de entonces conformarían un equipo de fuerte influencia política durante más de dos décadas. Poco después Frigerio reabrió y dirigió la revista *Qué* y la transformó en la usina del pensamiento desarrollista influenciado por el marxismo y el nacionalismo³. Para ello, contó con la participación de intelectuales como Arturo Frondizi, Arturo Jauretche, Raúl Scalabrini Ortiz, Dardo Cúneo, Arturo Sábato, Marcos Merchensky, entre otros.

Esta revista “Qué”, de periodicidad semanal, había tenido una etapa de existencia previa entre 1946 y 1947, durante la cual contó con la dirección de Baltasar Jaramillo y la subdirección de Rogelio Frigerio. Durante dicha etapa inicial, se conformó un grupo de estudio denominado “los frigeristas”, entre los cuales estaban Juan José Real y Carlos Hojvat, quienes abordaron la denominada “cuestión nacional” y postu-

³ El texto “Las condiciones de la victoria”, primer compendio del pensamiento frigerista-frondizista, impulsaba el integracionismo político, social, regional y económico en referencia a la cuestión nacional.

laron el carácter no pleno de la nación argentina por su dependencia económica. La independencia económica, desde sus perspectivas, estaba asociada con el desarrollo pleno de las fuerzas productivas, por caso, de la industria pesada, en el marco de una economía monopolista y bipolar. Esta primera etapa de vida de la revista concluyó cuando el gobierno de Perón la cerró como consecuencia de su acción opositora al mismo. En 1955 reapareció bajo la dirección de Frigerio con un fuerte énfasis en la objetividad y neutralidad informativa. A partir de entonces, fue virando hacia el apoyo explícito a Frondizi, con el electorado peronista como destinatario principal, y aglutinando jóvenes peronistas y radicales, nacionalistas, católicos, etc..

Ese mismo año de reaparición de la revista, la Unión Cívica Radical se dividió frente al problema de la proscripción del peronismo en dos fracciones. Una dirigida por Arturo Frondizi (Unión Cívica Radical Intransigente) que planteaba la necesidad de “integración” de los trabajadores afiliados políticamente al peronismo y la otra por Ricardo Balbín (Unión Cívica Radical del Pueblo) que entendía como necesaria la continuidad de la proscripción. Frigerio se integra a la UCRI con un grupo de seguidores entre los que estaban Marcos Merchensky, Isidro Odena, Ramón Prieto, Juan José Real, Arturo Sábado, Blanca Stabile, Oscar Camilión, Carlos Florit, entre otros.

En 1957, la revista *Qué* publicó el primer texto desarrollista en un folleto titulado “Industria argentina y desarrollo nacional” con la firma de Frondizi⁴. En el mismo se planteaba que el objetivo del desarrollo debía ser la industrialización integral del país y las fuerzas sociales de la transformación debían ser tanto los trabajadores como los empresarios. Además, que el estado debía ser el cerebro pero el capital privado debía cobrar un papel clave, en general, y el extranjero, en particular, ante la insuficiencia del ahorro doméstico para impulsar la acumulación. Sostenía que el cambio social, asociado con la profundización de la industrialización, era no sólo deseable sino ineluctable y fundado a la manera positivista, y que era posible elegir para su concreción la vía violenta o la democrática.

Frigerio entendía, a su vez, que existía una dinámica mundial orientada a una producción cada vez mayor, crecientemente social, automatizada y de abundancia sin límites, con énfasis en el desarrollo de las fuerzas productivas. El “factor externo” era desde su perspectiva la causa del estancamiento argentino y un problema de producción, no de circulación. Como corolario de política Frigerio proponía el desarrollo de

⁴ Previamente, Frondizi había publicado su libro “Petróleo y Política” (1954), crítico de la política peronista y Alende, como miembro de la UCRI, había criticado fuertemente al Plan Prebisch por sus efectos sociales y políticos según Altamirano (2001).

los componentes fundamentales de toda estructura productiva moderna con altos niveles tecnológicos que a la vez sustituyeran realmente importaciones. Para ello, sostenía que la cooperación internacional “sin riesgos” era indispensable en la etapa de despegue (siguiendo a Rostow). Afirmaba que existía una “... aspiración de la comunidad a convertir el desarrollo económico en palanca e instrumento de la idea nacional, de la integración espiritual de la nación” (Frigerio, 1967: 129) y que ésta debía ser anterior a la integración subregional o regional. Desde su perspectiva, sólo el desarrollo, que era el medio para la integración, transformaba una “factoría” en una “nación” como las más modernas, es decir sin lazos de dependencia. Altamirano sostiene a partir del análisis de este discurso económico que el mismo combinaba elementos provenientes del laborismo de izquierda, del antiimperialismo latinoamericanista y del democratismo político.

Con el objetivo formalmente declarado de lograr que la estructura y mentalidad agroimportadora de la Argentina tradicional (enemigo interno y externo para Frigerio) fuera superada mediante la “nación industrial”, Frigerio impulsó, junto con Frondizi, la alianza entre la UCRI y el Peronismo proscripto y promovió de ese modo un acercamiento de las clases medias a la clase obrera. Sostenía, asimismo, que para ello era necesario vencer a la conspiración antinacional de la cual formaba parte también la izquierda (el Partido Comunista y el Socialista).

El proyecto político tuvo éxito y Frondizi fue elegido presidente de la Nación en 1958. Frigerio desempeñó un papel esencial en ese triunfo porque fue uno de los artífices de los acuerdos con Perón, en el exilio, que le permitieron a la UCRI obtener el apoyo electoral del peronismo, a cambio de la promesa de levantamiento futuro de su proscripción política, y superar ampliamente a la UCRP en las elecciones de ese año.

Frondizi designó a Frigerio como Secretario de Relaciones Socio-Económicas pero su influencia en el área económica fue determinante. Los militares argentinos, que eran predominantemente liberales, así como la UCRP buscaron restringir la influencia de Frigerio en el gobierno quien finalmente renunció a fines de 1958. Producido el golpe de estado de 1962, Frondizi fue preso y confinado en la Isla Martín García y Frigerio debió exiliarse en Montevideo.

El plan efectivamente impulsado por los desarrollistas en el poder generó un fuerte desencanto en un contexto caracterizado por duras presiones antiperonistas y anticomunistas agudizadas a partir de la Revolución cubana de 1959⁵. Cabe recordar que este gobierno implementó una política interna que viró del apoyo inicial a las reivindicacio-

⁵ Para mayores detalles consultar Amato (1983).

nes de la clase trabajadora a la criminalización de la protesta y a la represión mediante la aplicación del denominado Plan CONINTES -Conmoción interna del Estado-. Este plan, que implicaba en la práctica la intervención militar en los conflictos laborales y el desplazamiento de los sindicalistas más combativos, coadyuvó al afianzamiento de la dirigencia sindical negociadora, liderada por Augusto Vandor (líder metalúrgico y en aquel momento Secretario General de la CGT), a partir de entonces.

Paralelamente, en términos estructurales dicho gobierno expandió la industria pesada, más precisamente el sector energético, la siderurgia, la automotriz y la química pesada, con una fuerte incidencia del capital extranjero promovido a través de leyes de radicación específicas. Estas normas le permitieron al capital extranjero la libre remisión de ganancias y le proporcionaban un trato preferencial en materia de derechos aduaneros, créditos, importaciones, compras del estado, etc.. La inversión extranjera directa, como consecuencia de esta política, pasó de 20 a 348 millones de dólares entre 1957 y 1961. Hacia mediados de los años setenta, con el fuerte impulso a la inversión extranjera directa generado por este gobierno y, en menor medida, por el encabezado por la autodenominada "Revolución argentina" entre 1966 y 1970, el capital extranjero pasó a controlar aproximadamente un tercio del aparato industrial nacional (Basualdo, 2006).

En el marco del debate económico, el papel del capital extranjero fue uno de los puntos que mayor polémica generó por sus efectos sobre el control doméstico de la propiedad, el excedente económico, la tecnología, su sesgo importador, entre otros factores. Si se querían los fines, se debían querer los medios, planteaba el desarrollismo. La insuficiencia de ahorro doméstico sumada a la necesidad de rapidez en el cambio estructural frente a la brecha creciente con la frontera tecnológica internacional -opuesto al gradualismo cepalino- requerían, desde esta perspectiva, una fuerte inyección de inversión extranjera directa así como de financiamiento externo. A continuación abordaremos parte del debate en torno de la estrategia de industrialización del cual esta perspectiva y experiencia de política económica formó parte.

Antes de ello y a modo de cierre, cabe agregar que Frigerio fue candidato a presidente de la Nación por el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) en 1983 y murió en Buenos Aires el 13 de septiembre de 2006. Su trayectoria intelectual puede analizarse con mayor profundidad a partir de sus obras entre las que se encuentran: *Los cuatro años (1958-1962)*, *Concordia*, Buenos Aires, 1962; *Las Condiciones de la Victoria*, Editorial A. Monteverde y Cia S.A, Montevideo, 1963; *Dos tácticas para el movimiento obrero* (recopilación de artículos de la revista

“Qué”). Editorial Desarrollo. Buenos Aires, 1965; *Economía política y economía nacional*. Editorial Hachette. Buenos Aires, 1981; *Estatuto del subdesarrollo*. Editorial Librería del Jurista. Buenos Aires, 1983; *Crecimiento económico y democracia*. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1983; *Desarrollo y subdesarrollo económicos*. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1984; *Ciencia, tecnología y Futuro*. Editorial Sielp. Buenos Aires, 1990, entre otras.

3. Controversias sobre la industrialización en los años setenta

Los exponentes que abordaremos en el presente apartado son Guido Di Tella, Aldo Ferrer y Marcelo Diamand. Todos ellos contribuyeron al debate acerca del proceso de industrialización argentino que se conformó a partir del desarrollo de la propuesta cepalina para la América latina y el Caribe así como de la publicación del “Informe Prebisch”. Se trata de economistas profesionales que realizaron aportes originales y relevantes al debate, dentro de lo que constituía el pensamiento predominante en el período que estamos analizando. Otros exponentes que aportaron a dicho debate desde diversas perspectivas fueron: Carlos Díaz Alejandro, Javier Villanueva, Mario Brodersohn, Juan José Llach, Pablo Gerchunoff, Daniel Azpiazu, Carlos Bonvecchi, Mauricio Turkieh, Miguel Khavisse y Jorge Schvarzer.

3.1. La trayectoria política e intelectual de Di Tella (1931-2001) y su posicionamiento frente a la estrategia de industrialización

Guido José Mario Di Tella nació en Buenos Aires, en junio de 1931 y murió en la misma ciudad el 31 de diciembre de 2001. Era hijo del industrial y profesor de economía industrial Torcuato Di Tella. Se desempeñó como empresario, académico y político vinculado al peronismo.

El rol de empresario que Guido Di Tella desempeñó estuvo vinculado con la administración de la empresa de propiedad de su familia SIAM DI TELLA, fundada por su padre en 1911⁶.

⁶ Esta empresa concentró diversos rubros a lo largo de su historia que abarcaron desde máquinas para amasar pan, en sus comienzos, hasta surtidores y equipos de bombeo para YPF en los años veinte. Ya en los años treinta fabricó heladeras comerciales, bombas de agua, heladeras familiares y otros electrodomésticos. En los cincuenta fabricó motonetas, transformadores, equipos eléctricos, automóviles y caños para el transporte de gas. Su propiedad fue gradualmente transferida al Estado nacional en virtud de una deuda a la que no pudo hacer frente en los años setenta, precisamente en el contexto del debate que estamos abordando. Durante la dictadura se trata de pri-

En su juventud militó en la democracia cristiana, pero poco después de la “Revolución Libertadora” se vinculó al peronismo. Estudió ingeniería en la Universidad de Buenos Aires en 1955 y se doctoró en Economía en el Massachusetts Institute of Technology (MIT) en 1959. Fue profesor en la Universidad Católica Argentina; en la Universidad de Buenos Aires, y en el St Antony s` College de la Universidad de Oxford. Fue miembro, asimismo, del Instituto Di Tella.

Entre sus principales roles políticos se destacan el de haber formado parte de la comitiva que acompañó a Perón en su regreso al país, después de 17 años de exilio; el de haber sido viceministro de Economía de la gestión Cafiero durante el gobierno de Isabel de Perón y luego del “Rodrigazo”. Durante la última dictadura se exilió en Gran Bretaña y, en los años noventa, fue ministro de Defensa y de Relaciones Exteriores de Menem, cargo desde el cual instrumentó y defendió las ideas neoliberales.

Entre sus principales obras se destacan los libros: *Perón-Perón*, Ed. Sudamericana, Bs. As., 1983 y *La estrategia del desarrollo indirecto*, Ed. Paidós, Bs. As., 1973. También publicó numerosos artículos entre ellos sobresalen: “La Argentina económica, 1943-82”, revista *Criterio* N° 55, 1994-95, diciembre 1995; “La economía de frontera”, en Di Tella, G. y Kindleberger, Ch.: *Economics in the long view*, Macmillan, 1982; “La definición sociológica del peronismo”, *Revista Argentina de Política Económica y Social*; septiembre-diciembre 1984 y *Las etapas del desarrollo económico argentino*, en colaboración con Zymelman, 1961.

En relación con su posicionamiento teórico, Di Tella partía del reconocimiento de la existencia de indivisibilidad del capital en la mayor parte de la industria, pero especialmente en la capital intensiva como las llamadas “de base”. Dicha indivisibilidad generaba rendimientos crecientes en la escala de la función de producción y, consecuentemente, tendencia a la concentración de la oferta que se expresa en precios oligopólicos o monopólicos según el tamaño del mercado. Existían para él, además, otras “fallas de mercado” propias de economías como la argentina, tales como desigualdad en la distribución del ingreso, que justificaban la planificación aunque no, según sus propias palabras, “en extremos peligrosos”.

El estancamiento del agro y del empleo total había puesto de manifiesto la necesidad de trasladar recursos a la industria según él a partir de los años veinte, tal como sostenía Bunge. El *quantum* de exportaciones limitaba el proceso de desarrollo. Pero frente al interrogante: ¿a

vatizar sin éxito y luego, en el marco del proceso de desindustrialización que experimentó el país, se fueron cerrando la mayor parte de las diversas unidades de producción que la componían.

qué industria promover políticamente? Su respuesta era: las trabajo-intensivas con tecnologías capital-intensivas (de punta) para asegurarse productividad y salarios similares a los internacionales. Proponía la “estrategia de desarrollo indirecta” que significaba orientar la política sustitutiva al incremento de la eficiencia y las exportaciones únicamente, en oposición a la estrategia de desarrollo “directa” ligada simplemente al reemplazo de los rubros importados relevantes por la producción doméstica. Era necesario operar sobre el sistema de precios a través de modificar estructuralmente datos o parámetros del mercado, para que éste funcione mejor pero no reemplazarlo completamente (Di Tella, 1969).

La sustitución de importaciones planteaba tres alternativas posibles, en términos de secuencia, basadas sobre la matriz insumo-producto, según Di Tella. La alternativa A que comenzaba por todas las actividades terminales, luego seguía por las intermedias y, por último, por las que están al comienzo del proceso en la relación insumo-producto que caracteriza a las cadenas de producción. La alternativa B que partía de sustituir las importaciones de “ciertos” productos terminales considerado prioritarios, luego los insumos específicos y las actividades de base que dichos productos seleccionados demandan para después pasar a otro grupo de productos terminales, promoviendo nuevamente la integración vertical de las producciones selectivamente para garantizar costos unitarios competitivos. Por último, la alternativa C en la cual primero se sustituían los productos terminales y sus insumos intermedios y al final las materias primas sin selectividad (Di Tella, 1970).

Según su visión, la CEPAL y el Desarrollismo frigerista criticaban al peronismo por haber desarrollado la secuencia A, autárquica, y proponían la C en su lugar, que él consideraba semiautárquica. Asimismo, el desarrollismo había generado desocupación estructural y desocupación encubierta en el Estado con su política hacia las industrias capital-intensivas, pero no se debía aplicar en ellas tecnologías capital-extensivas para compensar el error, porque ocasionarían ineficiencia y menores salarios desde su perspectiva. Si así lo hicieran, las remuneraciones al capital serían mayores, las del trabajo menores y el producto bruto interno per cápita menor al potencial (estaría más lejos del óptimo).

Di Tella consideraba que como producto de la errónea estrategia de desarrollo industrial desplegada hasta los años setenta, el proceso sustitutivo estaba agotado en la Argentina. Resulta plausible suponer, a modo de hipótesis, que fundamentara dicha consideración en el incremento del coeficiente de importaciones derivado de la sustitución de las industrias denominadas “pesadas” que tuvo lugar a partir de mediados

de los años cincuenta que, a su vez, derivó en una tendencia al estrangulamiento externo más fuerte que durante la primera fase hasta mediados de los años sesenta⁷.

En lugar de la estrategia A o C, que ya habían sido desarrolladas por el peronismo y el desarrollismo, respectivamente, Di Tella proponía la B con un sesgo que denominaba “esquema abierto o estrategia exportadora”. Esta estrategia evitaba financiar con cuasi rentas de privilegio el desarrollo de las nuevas industrias, que producían un impacto cada vez menor en materia de crecimiento, y posibilitaba, a su vez, hacer más eficientes las existentes basándose sobre criterios de optimalidad paretiana o de maximización de la utilidad social de corte neoclásico. Di Tella planteaba la conveniencia de especializarse en actividades costo-decrecientes intensivas incluso cuando fuera necesario subsidiar la desocupación estructural que generarían para lograr competitividad en las mismas (Di Tella, 1970).

En relación con el origen del capital Di Tella sostenía que las industrias básicas y de gran serie que ya existían debían orientarse a exportar para tener escalas óptimas pero que ello no era posible si las mismas pertenecían al capital extranjero. En esos casos, agregaba, la casa matriz optimiza y define la estrategia de la subsidiaria local según sus propios intereses, que generalmente no incluyen a la exportación sino más bien la disputa del mercado interno, así como la demanda de insumos importados provenientes de la misma entidad. Esta había sido una contradicción importante que la estrategia desarrollista no había tenido en cuenta desde su perspectiva.

El desarrollo de nuevas industrias debía responder fundamentalmente al criterio de que utilizaran tecnologías de punta donde el capital nacional pudiera tener el control y orientarse a exportar. La industria de bienes de capital desde su perspectiva había que estudiarla en cada caso y no necesariamente como impulsaba el esquema semiautárquico. Por último, era necesario expandir las exportaciones agropecuarias y especialmente aquellas que pudieran absorber fuerza de trabajo de modo compensatorio (Di Tella, 1970).

⁷ Trabajos recientes hacen énfasis sobre el crecimiento sostenido que se produjo desde 1964 hasta 1974, es decir sin estrangulamientos externos, como evidencia de que dicho agotamiento del proceso sustitutivo no se había producido en virtud del incremento de las exportaciones industriales que pasaron a representar el 25% del total en dicho período. Para mayores detalles consultar Basualdo (2006), entre otros autores. Este punto es aún hoy objeto de controversias, especialmente porque coincidió con el crecientemente importante papel del endeudamiento externo en el financiamiento de la industrialización.

3.2. La trayectoria política e intelectual de Aldo Ferrer y su posicionamiento frente a la estrategia de industrialización argentina

Aldo Ferrer nació en Buenos Aires en 1927. Se doctoró en Ciencias Económicas en la Universidad de Buenos Aires en 1953 con una tesis sobre la problemática del desarrollo denominada “El Estado y el Desarrollo Económico”. Su desempeño estuvo orientado al ámbito académico y político. Ha sido profesor de Economía en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad de Buenos Aires. Se formó juntamente con Celso Furtado en la CEPAL bajo la influencia teórica de Raúl Prebisch. Su perspectiva analítica se mantuvo siempre dentro del estructuralismo latinoamericano.

Entre sus obras se destacan: *La posguerra*, El Cid Editor, Buenos Aires, 1982; *Historia de la Globalización II*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1996; *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*; Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997; *De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización*; Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000; *Historia de la Globalización II*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000; *Vivir con lo nuestro. La economía argentina*; Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004 (1ra. ed. 1963) y *La densidad nacional*; Ci Capital Intelectual, Buenos Aires, 2005.

Se desempeñó en diversas instituciones. Fue funcionario de la Secretaría de las Naciones Unidas entre 1950 y 1953, agregado económico en la Embajada argentina en Londres en 1956, ministro de Economía y Hacienda de la provincia de Buenos Aires entre 1958 y 1960, coordinador de la comisión organizadora del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, entre 1965 y 1967, primer Secretario ejecutivo de CLACSO entre 1967 y 1970, ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación y posteriormente ministro de Economía y Trabajo de la Nación durante las presidencias de Roberto Marcelo Levingston y de Alejandro Agustín Lanusse entre 1970 y 1971, presidió el Banco de la Provincia de Buenos Aires entre 1983 y 1987 y la Comisión Nacional de Energía Atómica entre 1999 y 2001, fue director de Enarsa desde 2006. Integra el llamado Grupo Fénix, formado en el año 2000 por economistas de la UBA para diseñar un modelo económico alternativo a las políticas neoliberales.

Para Ferrer el desarrollo industrial argentino fue producto de una política inorgánica y de mecanismos de restricción a las importaciones que se aplicaron indiscriminadamente. A modo ilustrativo, sostenía que en 1960 el arancel medio era de 151% contra 16% de Australia y 21% de Italia. Asimismo, consideraba que el énfasis en productos finales, aso-

ciado con la redistribución del ingreso que generó el peronismo, fue excesivo y relegó el desarrollo de las industrias básicas (como siderurgia, química de base, petroquímica, bienes de capital pesados y complejos). A partir de los '50, estas últimas se desarrollaron pero de modo insuficiente y atadas a una demanda de alta elasticidad ingreso, con protección indiscriminada, escasas economías de escala (paradigmáticamente: automotriz y siderurgia) generando ineficiencias. Ello, desde su perspectiva, continuó pesando sobre la capacidad exportadora del sector tradicional, no redujo el coeficiente de importaciones e hizo necesario recurrir al financiamiento externo. Es decir que no se relajó la restricción externa y esto afectó a la inversión en industrias básicas e infraestructura que fue relegada.

Ferrer, del mismo modo que Di Tella, identificaba diversas estrategias de industrialización posibles para la Argentina. En primer término, el denominado "modelo desintegrado y abierto" basado sobre la producción de bienes de consumo y de capital, intensivos en trabajo y orientados a la exportación. Ferrer no estaba de acuerdo con esta estrategia porque consideraba que no jerarquizaba la integración vertical de la producción, que constituía una condición necesaria para la eficiencia y, esta a su vez, de la posibilidad de exportar. Desde su perspectiva, la capacidad de incorporar progreso técnico dependía de industrias básicas: "no existe alternativa liviano-pesado, integrado-desintegrado sino eficiente-ineficiente" (Ferrer, pag. 482). Tampoco acordaba con el argumento, propuesto por Di Tella, según el cual las industrias capital-intensivas imponen límites fuertes a la generación de empleo dado que omite considerar, desde su visión, los requerimientos indirectos en relación con la demanda de empleo.

En segundo término, planteaba la opción que denomina "modelo integrado y autárquico". Ella proponía la integración vertical de las industrias extractivas y de la producción de maquinarias y equipos. No acordaba tampoco con esta opción porque requiere tamaños de mercado continentales como en el caso de EUA, URSS, China o el Mercado Común Europeo. Tampoco existía, desde su perspectiva, la opción primero desarrollo nacional y luego integración latinoamericana que planteaba el Desarrollismo. Él proponía el "modelo integrado y abierto" centrado sobre "la eficiencia". Se trataba de promover la integración industrial con apertura en todos los segmentos, especialmente en los más dinámicos, para lograr autoabastecimiento en el nivel nacional pero especialización intraindustrial regional. El objetivo era la diversificación industrial con economías de escala especialmente en industrias básicas que deben exportar y vender al mercado interno, con una fuerte versatilidad de la estructura industrial basada sobre el esfuerzo propio en ciencia y tecnología (Ferrer, 1970).

Asimismo, Ferrer sostenía que la ineficiencia de las industrias básicas y de bienes de capital no derivaba de vicios insalvables de la estructura económica del país sino de defectos en la organización de las empresas, capacidad no utilizada, insuficiente integración vertical, bajo nivel tecnológico, etc.. Todos estos problemas eran solucionables con las políticas adecuadas desde su perspectiva. Planteaba, por caso, la necesidad de subsidiar, más no proteger, a las industrias de bienes de capital; programar el papel del capital extranjero en las industrias de base y fortalecer el papel del capital nacional en emprendimiento mixtos asociados (acuerdos de patentes, “joint ventures”, etc.); entre las principales medidas de política (Ferrer, 1970).

3. 3. La trayectoria política e intelectual de Marcelo Diamand (1928-2007) y su posicionamiento frente a la estrategia de industrialización argentina

Marcelo Diamand nació en 1928 en Polonia, estudió ingeniería y se dedicó a la actividad industrial en la Argentina. Fue fundador de la firma de artículos electrónicos “Tonomac”, productora de radios y televisores. Durante 25 años fue directivo de la Cámara de Industrias Electrónicas, que presidió durante siete años. Fue miembro de la Junta Directiva de la Confederación Industrial Argentina, luego miembro de la Junta de la Unión Industrial Argentina, donde también presidió la Comisión de Análisis Económico. También fue miembro del Consejo Académico de la Unión Industrial Argentina. Desde la crisis de 1962–63, a partir de sus conocimientos de ciencias sociales y de su experiencia empresarial, se dedicó a investigar los temas macroeconómicos, actividad que pasó a convertirse en el fin de su profesión. Abocado a dicha tarea, dio clases de economía en diversas universidades nacionales.

Entre sus obras principales se destacan: “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio” en *Desarrollo Económico* Vol. 12 N° 45, Buenos Aires, 1972 y *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Paidós, Buenos Aires, 1973.

Diamand sostuvo que la economía argentina estaba caracterizada por una estructura productiva desequilibrada (EPD) derivada de la elevada diferencia de productividad entre las actividades primarias y secundarias. Por ese motivo, el mantenimiento de un tipo de cambio unificado, en función de la productividad de la actividad de exportación, generaba implicancias distributivas insostenibles políticamente. Frente a ello, proponía tipos de cambio múltiples, más altos para la industria, que actuarían como incentivos a las exportaciones no tradicionales para evitar el estrangulamiento externo (Diamand, 1973).

Desde su perspectiva, era necesario abandonar los falsos dilemas

entre agro e industria; entre sustitución de importaciones y exportaciones industriales y entre crecimiento y salarios elevados. La cuestión clave era la estructura de incentivos en el marco de la crónica subutilización de recursos derivada de la restricción externa, donde la fijación de tipos de cambio reales debía adecuarse a la EPD generando una protección adecuada a lo largo del tiempo. Más específicamente, entendía que la restricción externa actuaba a través de la restricción de liquidez, reduciendo fundamentalmente la demanda de inversión. La redistribución regresiva del ingreso era socialmente insoportable y agravaba el déficit de demanda afectando al crecimiento. Diamand negaba la antinomia inversión-consumo por existencia de recursos ociosos. Desde su visión no existía el problema de exceso de consumo postulado por otras posiciones. Los sacrificios necesarios eran puntuales desde su perspectiva: ciertos productos exportables e importados imprescindibles (Diamand, 1973).

Tampoco existía para Diamand la antinomia consumo interno – exportaciones. Estas eran condición necesaria para la expansión del primero. El camino hacia la independencia económica pasaba por el crecimiento de las exportaciones, incluso las realizadas por las multinacionales que ya habían asumido una presencia importante. Su posición en relación con el capital extranjero era negativa ya que éste creaba, desde su perspectiva, una estructura inestable de financiamiento que requería permanentemente de nuevos aportes. Se trataba de un juego de suma negativa donde económica y políticamente se perdía más a nivel colectivo de lo que ganaban unos pocos actores. Por ello, proponía alcanzar el máximo crecimiento con aportes propios en primer término. Luego, se podían incorporar capitales externos cuando cumplieran la función exclusiva de capitales, más no de divisas, y condicionados a promover el desarrollo nacional de modo complementario al capital nacional (Diamand, 1973).

En su crítica al desarrollismo, Diamand sostenía que la industrialización frigerista era factible como opción pero que el aspecto incoherente radicaba en el papel central asignado al capital extranjero. Sostenía que, en ese sentido, era una doctrina de dependencia que ni siquiera llevaba al desarrollo porque bloqueaba fuentes de capital propias y conducía al endeudamiento que agravaría la restricción externa. El desarrollismo confundía necesidad de acción sobre el sector externo con necesidad de capitales externos. La falta de divisas no era falta de ahorro desde su perspectiva y esta corriente las confundía. Era hostil a las exportaciones industriales y deformaba el proceso sustitutivo jerarquizando uniformemente las industrias básicas y creando nuevos consumos de divisas. Le otorgaba un carácter místico a las industrias básicas como fines en sí mismos, no las definía e incluía entre ellas a la auto-

motriz, sostenía Diamand. Asimismo, criticaba la actitud librecambista en relación con los bienes de capital por el argumento de la velocidad esbozado por Frigerio. Desde su perspectiva, éste descuidaba las capacidades locales desgravando masivamente las importaciones de este rubro central (Diamand, 1973).

4. Conclusiones preliminares

El análisis de los posicionamientos de Di Tella, Ferrer y Diamand frente a la estrategia de industrialización seguida por el desarrollismo en los años setenta plantea continuidades y rupturas que resulta relevante señalar para poder establecer algunos puntos de contacto con la política que actualmente se desarrolla en la Argentina en relación con el proceso de reindustrialización iniciado a partir de la crisis de 2001.

Cabe destacar que se trata de tres intelectuales “reformistas” -dos de los cuales (Di Tella y Diamand) además, eran empresarios industriales nacionales en los años setenta- cuyos planteos presentan importantes continuidades entre las que se destacan: la jerarquización de las exportaciones tradicionales y no tradicionales en complementariedad con el desarrollo del mercado interno o como condición para dicho desarrollo; la necesidad de limitar el rol del capital extranjero en lo que hace a la inversión extranjera directa, especialmente, aunque también al endeudamiento externo y la necesidad de seguir una estrategia altamente selectiva de promoción industrial que jerarquice la eficiencia mediante la integración vertical de la producción.

Es interesante destacar estos puntos de coincidencia entre los tres intelectuales analizados que, sin embargo, pensaban desde teorías diferentes: Di Tella desde el neoclasicismo (salvo en lo atinente al capital extranjero, punto en relación con el cual su propia condición de empresario nacional debió haber influido), Ferrer desde el estructuralismo latinoamericano y Diamand desde una perspectiva en la cual se destacan aspectos kaleckianos y keynesianos. Estas continuidades ponen de manifiesto la existencia de consenso epocal en relación con las características que asumió la segunda etapa de la industrialización por sustitución de importaciones promovida especialmente por la experiencia frondicista que se fue consolidando como diagnóstico predominante a lo largo del tiempo.

En relación con los puntos de ruptura entre los posicionamientos cabe destacar, por un lado, el papel de la estructura económica desequilibrada por parte de Diamand y, con ella, la necesidad de la administración estatal de un tipo de cambio múltiple y, por otro, el énfasis en el rol de la integración económica subregional por parte de Ferrer para hacer

posible el sostenimiento de las escalas mínimas de producción de las actividades capital-intensivas que suelen tener importantes economías de escala.

A modo de cierre, resulta evidente que este consenso económico epocal, aún vigente, en relación con los límites que tuvo el intento de industrialización en la Argentina ha tenido alguna incidencia en el modo en el que el Estado nacional viene impulsando el proceso de reindustrialización que se inicia a partir de la salida de la crisis de 2001. Se destacan al respecto el papel central otorgado a los tipos de cambio múltiples, mediante el uso de retenciones fijas o móviles, para operar sobre el sector externo de la economía y evitar el estrangulamiento así como el desfinanciamiento del Estado; la promoción de la inversión doméstica mediante subsidios y desgravaciones impositivas en actividades y sectores industriales específicos y el intento de rejerarquización de los mercados subregionales mediante el impulso al proceso de integración (Mercosur y Unasur). No se vislumbra incidencia alguna, en cambio, en lo atinente a la definición de una estrategia planificada implícita o explícitamente por el Estado nacional en relación con el tipo de actividades a promover y los criterios para hacerlo durante el período mencionado, que haga posible evaluar las implicancias de largo plazo.

Bibliografía

- Altamirano, Carlos (2001), *Bajo el signo de las masas*. Editorial Ariel, Buenos Aires.
- Amato, Alberto (1983), *“Cuando fuimos gobierno”: Charlas con el Ex Presidente de la Nación Arturo Frondizi y con el Ex Secretario de la Presidente Rogelio Frigerio*. Editorial Paidós, Colección Ideas y Perspectivas. Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel; Bonvecchi, Carlos E.; Khavisse, Miguel y Turkieh, Mauricio (1976), “Acerca del desarrollo industrial argentino: un comentario crítico” en *Desarrollo Económico* N° 60, Vol.15, enero-marzo, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2006), *Estudios de historia económica argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Editorial Siglo Veintiuno-FLACSO, Buenos Aires.
- Carnota, Oscar; Lebedinsky, Mauricio; Nodel, Juan; Fainstein, Salomón; Giai, Eliseo; Gastiazoro, Eugenio y Glusman, Jorge (1974), *Proceso al desarrollismo*. Cuenca Editores, Biblioteca del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Buenos Aires.
- Cimillo, Elsa; Khavisse, Miguel; Lifschitz, Edgardo; Piotrovsky, J. (1972), “Un proceso de sustitución de importaciones con inversiones extranjeras: el caso argentino”, en Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno: *El Desarrollo Industrial en la Argentina: sustitución de importaciones, concentración económica y capital extranjero (1950-1970)*, Buenos Aires.

-
- Diamand, Marcelo (1973), *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Paidós, Buenos Aires.
- Di Tella, Guido (1970), "Criterios para una política de desarrollo industrial" en Brodersohn, Mario (Dir.), *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Editorial del Instituto, Buenos Aires.
- Di Tella, Guido (1969), "La estrategia del desarrollo indirecto", *Desarrollo Económico*, Vol. 8, No. 32, enero-marzo, pp. 451-485, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.
- Frigerio, Rogelio (2001), "El camino del desarrollo" en Altamirano, Carlos: *Bajo el signo de las masas 1943-1973*, Biblioteca del pensamiento argentino VI, Documentos, Editorial Emece. Buenos Aires.
- Frigerio, Rogelio (1967), *Estatuto del subdesarrollo; las corrientes del pensamiento económico argentino*, Jorge Alvarez, Buenos Aires.
- Ferrer, Aldo (1956), *El Estado y el desarrollo económico*, Raigal, Buenos Aires.
- Ferrer, Aldo (1970), "El desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones" en Brodersohn, Mario (Dir.), *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Editorial del Instituto, Buenos Aires.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Juan José (1975), "Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972" en *Desarrollo Económico* N° 57, Vol. 15, abril-junio. Buenos Aires.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Juan José (1976), "El nuevo carácter del capitalismo en la Argentina. Respuesta a una crítica" en *Desarrollo Económico* N° 60, Vol. 15, enero-marzo. Buenos Aires.
- Jorge, Eduardo (1986), *Industria y concentración económica*. Siglo XXI, México.
- Schvarzer, Jorge (1978), "Estrategia industrial y grandes empresas: el caso argentino", en *Desarrollo Económico* N° 71, Buenos Aires.

Producción primaria

Extractivismo en la provincia de Corrientes

La nueva producción arrocerá y sus consecuencias socioambientales*

*Facundo Juan Ignacio de los Reyes***

En las últimas dos décadas el modelo extractivista se difundió a lo largo del continente americano como paradigma hegemónico de producción primaria. La concentración de las distintas etapas de la producción y de los excedentes en manos de grandes compañías transnacionales, el enfoque capital intensivo, y la aceleración artificial de los procesos de apropiación y degradación de la naturaleza son algunas de las características centrales de este modelo. En la provincia de Corrientes, la tradicional producción arrocerá ha sufrido en los últimos años, un brusco cambio de sus procesos tecnológicos y productivos. El presente trabajo intenta dar cuenta de esos cambios, y de verificar sus características extractivistas. También pretende realizar un primer acercamiento al contexto social en el que se producen estos cambios, evaluando las posiciones asumidas por los distintos actores sociales involucrados. Fueron relevadas las perspectivas de los productores, sus corporaciones, del estado provincial, así como también de las organizaciones civiles que se hacen eco de la temática. Este acercamiento será útil para contrastar las características específicas del modelo extractivista arrocerá, sus peligros y sus límites, así como también para validar la crítica general a los nuevos modelos de despojo generalizados en la región.

Palabras clave: Arroz - Extractivismo - Conflictos socioambientales - Territorialidad

* Trabajo realizado en el marco del seminario "El carácter social de los procesos económicos" de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.

** Sociólogo, integrante del Grupo de Ecología Política, Comunidades y Derechos (GEPCyD) del Instituto de Investigaciones Gino Germani UBA. fjuanidelosreyes@gmail.com

Extractivism in Corrientes. New rice production and its socio-environmental consequences

In the past two decades an extractive model was spread throughout the Americas as the hegemonic paradigm of primary production. The concentration of the various stages of production and profits in the hands of transnational companies, the capital-intensive approach, and the artificial acceleration of the processes of appropriation and degradation of nature are some of the central features of this model. In the province of Corrientes, the traditional rice production has suffered in recent years, a sudden change of technological and productive processes. This paper tries to account for these changes and to verify its extractive properties. It also aims to make a first approach to the social context in which these changes occur, relieving the positions taken by different social actors involved. The present study includes surveys to the producers, their corporations, the provincial government, as well as the civil organizations involved in this issue. This approach is useful to contrast the specific characteristics of the extractive rice production, its hazardousness and boundaries, and also to validate the general criticism of the new models of widespread looting in the region.

Key words Rice – Extractivism - Socio-environmental conflicts - Territoriality

Fecha de recepción: enero de 2013

Fecha de aceptación: marzo de 2013

Introducción

Pese a su posición estratégica en el corazón del Mercosur, su gran biodiversidad y su población tradicionalmente aguerrida y esforzada, la provincia de Corrientes ha estado históricamente situada en los últimos puestos entre las provincias argentinas en cuanto a desarrollo y a PBG (producto bruto geográfico). Esta provincia, que en la actualidad cuenta con casi un millón de personas viviendo en su territorio¹, parece no haber encontrado hasta ahora un esquema productivo sostenible y eficiente para garantizar menores índices de pobreza y mayor estabilidad económica y política. Con un sistema político comandado casi invariablemente por una sucesión de caudillismos y dinastías cuasi feudales -los Leconte, los Romero Feris, los Colombi- interrumpida sólo por decenas de intervenciones federales, la provincia parece encontrar una solución de continuidad entre su trunco sistema político y su esquema productivo a la deriva.

Con la mitad de su población concentrada en la ciudad capital y sus alrededores, donde el principal empleador es el mismo Estado, seguido de lejos por el sector servicios y una insignificante industria, Corrientes repite el esquema de varias provincias del norte argentino.

El sector primario, concentrado en la zona centro, sur y este, es el más dinámico del aparato productivo correntino. Las producciones históricamente presentes son la ganadera, la citricultura, la yerbatera y la arrocería. Estas producciones con largo recorrido en la provincia, sumadas a la forestal, de más reciente introducción, son aún hoy las que explican casi la totalidad de lo producido en Corrientes.

El presente trabajo pretende dar cuenta desde una perspectiva crítica del recorrido que una de estas producciones de importancia capital para la provincia -el arroz- ha hecho en los últimos años, reconfigurando su modelo productivo y alcanzando eficiencias y rendimientos antes insospechados para la economía agrícola de la provincia.

Al abrir en 2012 su cosecha número 100 en la provincia el sector arrocerero encuentra su cotidianidad muy distinta a la de hace algunas décadas. A lo largo del trabajo intentaremos dar cuenta de las características fundamentales del sector arrocerero actual y de las principales consecuencias sociales y ambientales que este perfil productivo acarrea.

A partir de la recopilación de fuentes secundarias, bibliografía relacionada y del resultado de varias entrevistas con informantes clave², lleva-

¹ 992.595 habitantes según resultados definitivos del Censo Nacional de Población 2010. <http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp>

² Se llevaron a cabo entrevistas y conversaciones informales con: Jorge Feder, secre-

mos a cabo este estudio exploratorio para dar cuenta de cuales son las principales características del modelo productivo del arroz generalizado en la provincia de Corrientes desde la primera década del siglo. Si bien hemos logrado hallar información de calidad sobre la producción arroceras y su evolución reciente, generada tanto por entes públicos y corporativos como por organizaciones de la sociedad civil, hay una notable ausencia de trabajos analíticos que aborden esta temática desde una perspectiva crítica. La distancia geográfica con los grandes centros académicos, los problemas de financiación y los vínculos gubernamentales de los institutos de investigación de la región del NEA³, así como la consideración de esta producción como una de menor importancia relativa que la de la soja u otros cereales y oleaginosas, han contribuido a que haya quedado relegada en los ámbitos académicos. También es importante resaltar que el estado mayormente latente de los conflictos sociales alrededor de esta producción (Melluci, 1994), y la escasa efectividad en la difusión nacional de los momentos de mayor movilización y actualización de los conflictos, han contribuido a la ausencia de abordajes y problematizaciones académicas sobre esta situación.

Por otra parte, es fundamental destacar la importancia de abordar el análisis de los cambios en el modelo productivo del arroz en su singularidad. Si bien buscaremos comprender los lugares comunes que comparte con otras producciones y modelos probadamente extractivistas, es necesario destacar las especificidades del caso, como, por ejemplo, el hecho de que el arroz es un alimento clave para buena parte de la población mundial. A diferencia de lo que sucede con la megaminería en la zona cordillerana, o con la soja en gran parte del país, cuyos productos, aparte de ser mayoritariamente orientados a la exportación, no son destinados a la solución de la problemática esencial de la alimentación, el arroz es utilizado en su absoluta mayoría para la alimentación de hombres y mujeres de algún lugar del mundo. Si nuestra hipótesis de que las principales características del modelo extractivista en la producción arroceras correntina se verifica, reforzaremos la definición de la opción extractivista como negativa *per se* y no dependiendo de qué bien produzca, sino de cómo lo hace y de qué recursos agota.

tario técnico de ACPA, Emilio Spataro, coordinador de la campaña Salvemos al Ibera, y los productores Juan Carlos Ibañez y Miguel Arguello. A todos ellos agradecemos su colaboración.

³ Vale destacar la notable excepción del CECOAL dirigido por el Dr. Neiff, que viene realizando fuertes denuncias e investigaciones solidas sobre la erosión de los suelos y la desestabilización de las cuencas hídricas a partir de la instauración de los nuevos modelos productivos en la provincia

Otra de las razones fundamentales que explican la necesidad de verificar la presencia del modelo extractivo en la provincia es que existe, según Svampa (2008), una relación directa y profunda entre el avance de economías de enclave extractivas y el deterioro de los derechos civiles de las poblaciones afectadas. Permanecer atentos al avance de modelos de profundización de las asimetrías en el continente y observar detalladamente los escenarios de las nuevas disputas por la reconfiguración de las territorialidades, es fundamental para sostener un trabajo académico responsable y atento a los desafíos que le presentan las nuevas realidades del continente.

El modelo extractivo y las disputas por el territorio

El primer paso para caracterizar a la nueva producción arrocera en Corrientes como parte del modelo extractivista generalizado en la región latinoamericana es especificar las características particulares de este modelo, sus diferencias con la agroindustria tradicional y sus consecuencias sociales y ambientales.

El extractivismo es una de las manifestaciones fundamentales del proceso de acumulación capitalista “por desposesión” (Harvey, 2004) que se ha instaurado como una etapa nueva profundizadora del proceso neoliberal que recorre las naciones latinoamericanas desde la década de los '70 del siglo pasado. Si bien se comprueban en los últimos veinte años cambios importantes en la esfera política, entre los que se cuentan la recuperación democrática y el ascenso del progresismo al gobierno de varios países de la región; en la esfera económica no sólo se ha reproducido sino que se ha ampliado el ámbito de acción de los actores más concentrados del capitalismo internacional. Estos grandes capitales, han avanzado ya no sobre el patrimonio estatal como en los noventa, sino en un fuerte proceso de despojo a las sociedades latinoamericanas de sus recursos estratégicos y bienes comunes, apropiándose de ellos e imprimiendo a su usufructo sus propias lógicas de reproducción.

Con los estados embarcados en sus propios procesos de recomposición, siempre supeditados a alianzas estratégicas con los capitales transnacionales, los únicos actores que aparecen en franca oposición a la hegemonía de este nuevo modelo son las poblaciones directamente afectadas por él, que se ven imposibilitadas de reproducir sus dinámicas de vida por el avance del extractivismo sobre sus bienes comunes. Este enfrentamiento fuertemente asimétrico (Svampa, 2011) entre lo local, integrado por las poblaciones directamente afectadas y las solidaridades que logren conseguir; y lo global, conformado por los capitales transnacionales y los gobiernos que convalidan el modelo, caracteri-

za a todos los conflictos producidos por el extractivismo en Latinoamérica.

Giarracca y Teubal (2010), elaboran una lúcida conceptualización del modelo extractivo, que nos ayudará a verificar cuáles características del modelo están presentes en la producción arrocerá correntina y con qué profundidad, así como también en qué puntos difiere esta producción de la norma extractivista.

Entre los puntos que destacan Giarracca y Teubal en su definición de las actividades extractivas, los que nos parecen centrales, son:

- a. La escala de producción y el tamaño de las unidades productivas; siempre mayores que la de la agricultura tradicional,
- b. La concentración de la producción y el ingreso de capitales transnacionales,
- c. El avance de la frontera agrícola: para lograr un gran tamaño de explotación, avanzan sobre unidades anteriores más pequeñas así como también se corren hacia áreas antes no dedicadas a la producción. Bosques nativos, montes, pequeños choceríos, alta montaña, entre muchos otros territorios más o menos vírgenes, son apropiados y refuncionalizados bajo la égida de la producción extractiva,
- d. Este avance genera el desplazamiento masivo de poblaciones y de agroindustrias de menor productividad pero mayor vínculo con las comunidades. Esto modifica visible e irreversiblemente la geografía de extensos territorios,
- e. Las actividades extractivas cuentan siempre con un alto consumo de recursos no reproducibles como el agua, la tierra fértil y la biodiversidad,
- f. Son fuertemente exportadoras; es decir que lo producido mediante el consumo de los recursos locales está destinado al mercado global, por lo que en sí, este tipo de producción no colabora con la resolución de las necesidades locales,
- g. No son producciones esenciales para la vida de las comunidades. Generan mucho valor de cambio y grandes rentabilidades para los agentes económicos, pero muy poco valor de uso para la comunidad. Pese al tinte desarrollista con el que se los introduce en las poblaciones no se verifican mejoras sustanciales en la vida de las comunidades sino, en general, todo lo contrario,
- h. Aplican paquetes tecnológicos de punta para intensificar la producción logrando mayores volúmenes y mejor productividad por hectárea sin considerar el incremento de la velocidad de agotamiento del recurso natural como pasivo relevante,

- i. Las deseconomías causadas por el agotamiento de recursos, no contadas como gastos o pérdidas en los balances empresariales son absorbidas por la población y no por aquellas empresas que las causan.

Este modelo aplicado a la producción agraria conforma un nuevo tipo de explotación primaria denominado *agribusiness* o agronegocio que tiene como horizonte la aplicación de criterios de productividad de origen industrial a las producciones agropecuarias, lo que implica una fuerte colisión entre los tiempos naturales de reproducción de la vida -respetados por los anteriores modelos productivos agrarios- y la velocidad impresa por las dinámicas de reproducción capitalista.

También es necesario recalcar la fuerte imbricación de intereses entre las grandes empresas que lideran el modelo, y un estado *metarregulador* que lo permite, lo legitima y lo promueve a través de políticas públicas concretas y de la articulación de un discurso neodesarrollista centrado en alabar las tasas de crecimiento y festejar los volúmenes de inversión externa; mientras ignora -u oculta- las consecuencias socio ambientales del usufructo irresponsable de los bienes comunes. (Svampa, 2011)

Frente a este aterrizaje del extractivismo en vastos territorios latinoamericanos, se han levantado comunidades enteras, movimientos y organizaciones sociales que, pese a la fuerte asimetría de fuerzas, han manifestado su absoluto rechazo a la implantación de estos nuevos esquemas excluyentes de acumulación. Para defender sus lógicas de reproducción social tradicionales, y sus formas de intervención y configuración del territorio, aparecen en la escena pública a partir de acciones disruptivas, buscando -con mayor o menor éxito- obstaculizar el avance de los emprendimientos extractivos en sus localidades. Las principales características de estos nuevos movimientos sociales serán la territorialidad de sus bases y sus reclamos, la propensión a la acción directa, la democracia directa y el carácter asambleario en sus instancias de decisión y las constantes demandas de autonomía. (Svampa, 2008)

Sólo a partir del cuestionamiento concreto a estos modelos concentradores y del análisis de los actores y los "territorios insurgentes" (Wharen, 2010) que surgen en oposición a ellos; se podrán articular alternativas emancipatorias de usufructo sustentable de los bienes comunes que permitan a las poblaciones modos de vida coherentes y funcionales a sus expectativas y cosmovisiones.

A lo largo del presente trabajo repasaremos los puntos centrales del modelo extractivista e intentaremos verificarlos uno por uno en la producción arrocera correntina, abordándolos a partir del análisis detallado

de las diversas fuentes recolectadas. En los apartados finales, nos dedicaremos a esbozar un bosquejo sobre los movimientos y organizaciones presentes en la provincia, que cuestionan el modelo arrocero, buscando comprender el estadio en el que se encuentran y las estructuras de oportunidades de acción política (Tarrow, 1977) que se les presentan en la actualidad.

La producción arrocera correntina.

Del modelo agro industrial al esquema de *commodity*

El recorrido de la producción arrocera en Corrientes comienza hace 100 años con la primera cosecha levantada en la provincia. A lo largo de este siglo el sistema arrocero ha pasado por varias reconfiguraciones acompañando más o menos coherentemente el devenir y las opciones económicas de la nación y de la provincia.

A diferencia de otras provincias del NEA, como Misiones y Chaco, Corrientes nunca optó por la distribución de tierras a través de los programas de colonización agropecuaria, sino que conservó a lo largo del siglo XX un esquema de propiedad del territorio marcadamente latifundista.

Esta forma de distribución de las tierras no colaboró con la conformación de una red de *farmers* quienes pudieran impulsar el desarrollo de una agricultura y una ganadería competitivas frente a las de las otras provincias del litoral y pampeanas. Más bien se dio lugar a una agricultura de subsistencia de pequeños campesinos que resistieron mientras pudieron a la vera de las grandes haciendas dedicadas fundamentalmente a la ganadería y lindantes con amplias extensiones de territorios cercados sin mayores usos productivos.

Aun en este contexto, las unidades productivas de arroz fueron hasta la década de los '80, explotaciones de un promedio cercano a las 200 h, con rendimientos relativamente bajos y orientados casi exclusivamente al mercado interno. Hasta entonces las cooperativas de productores representaban una parte importante de la superficie sembrada, lugar que fue perdiéndose desde la instauración de las políticas regresivas del gobierno militar.

Durante el autodenominado proceso, la política crediticia del gobierno provincial de facto dio prioridad a los grandes arroceros por sobre los demás productores (Ramos, 2009). Las cooperativas perdieron rápidamente terreno. Luego, a principios de los '90, con la puesta en marcha del Mercosur se mejoran sensiblemente las condiciones de exportación de granos hacia el Brasil y de competitividad del sector arrocero nacional. (Pagliettini, 2003). La sanción del decreto de desregulación econó-

mica⁴ determinará la desaparición definitiva de gran cantidad de pequeños y medianos productores que no podrán hacer frente a la nueva apertura económica sin concesiones.

Durante buena parte de la década menemista, mientras la mayor parte de los productores debían arrendar o vender sus campos, el sector más dinámico y concentrado obtuvo cosechas récord, se capitalizó y gestó así las condiciones de posibilidad para el aterrizaje definitivo de compañías transnacionales en toda la cadena productiva arrocerera. Esta concentración y extranjerización terminaría de efectivizarse con la devaluación en 2002 y los cambios en las condiciones relativas de intercambio comercial en la economía global que benefician a los países productores de *commodities*.

Con la definitiva instauración del monocultivo, las zonas tradicionalmente productoras de arroz de la provincia, en el centro sur y en el este, vieron rápidamente alterados sus paisajes. Allí se incorporaron explotaciones cada vez más grandes y tecnificadas en las áreas rurales y, en las pequeñas ciudades de trazos coloniales, una amplia variedad de oficinas de empresas proveedoras de servicios e insumos tecnológicos de punta e incluso consultoras de *outsourcing*.

Concentración de los actores

Tanto desde la Asociación Correntina de Plantadores de Arroz (ACPA), como desde organismos oficiales y organizaciones ambientalistas coinciden en que la cantidad de productores arroceros de la provincia ha venido disminuyendo sostenidamente en la última década, mientras que el tamaño de las explotaciones ha crecido en una proporción cercana al 600% en las últimas dos décadas, pasando de un promedio de 200 h a principios de los '90 a uno de 600 h en 2009 y de 1.200 h en 2011 (Spataro, 2012). Este claro proceso de concentración que expulsa productores es acompañado por una sostenida extra-regionalización del capital, cuando no extranjerización directa. Mientras que hasta la década de los noventa los capitales arroceros eran fundamentalmente correntinos o entrerrianos, luego de comenzado el milenio ha ingresado a esta producción una fuerte suma de capitales extrarregionales. Estos capitales no sólo invierten directamente en la producción primaria sino que también han adquirido molinos, silos, semilleros, etc., controlando puntos centrales del proceso productivo.

En la detallada caracterización del sistema productivo arrocerero correntino que hacen Forclaz, Mazza y Giménez (2007), los autores verifican

⁴ <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/2284-91.htm>

las principales características del conglomerado integrado por los grandes productores. Con un promedio de superficie cultivada en 2007 de alrededor de 3.500 h (el que seguramente ha aumentado en el último lustro), estos productores logran rendimientos de hasta 6600 kg por hectárea (2.000 kg por hectárea más que las explotaciones medianas con menos de 500 h de superficie cultivada). Además son principalmente arrendadores de tierras y tienen menos de 15 años dedicándose a la actividad arrocerá (frente al promedio casi de 40 de los productores con menos de 500 h). Generalmente son sólo estos productores los que manejan el capital necesario para la construcción de represas para agua de riego, lo que les permite reducir el costo de riego por hectárea.

En este conglomerado se concentran las empresas Copra y Adecoagro, las que, según testimonios coincidentes de ACPA y de Guardianes del Iberá, no sólo controlan efectivamente cerca del 50% de la superficie sembrada de arroz actualmente en la provincia, sino que además son propietarias de los principales semilleros y cuentan con las instalaciones de silos mejor ubicados. Incluso de llevarse adelante el proyecto Ayuí Grande de estas empresas, la concentración llegaría al 80% en sus manos.

Para ACPA, esta concentración es aceptable, dada la volatilidad de los precios internacionales del *commodity*. Frente a una caída brusca del precio internacional del grano, sólo productores con una importante capacidad instalada y un volumen considerable podrían resistir.

La acelerada concentración posterior a 2002, no fue reflejada correctamente por el Censo Nacional Agropecuario de 2008 debido al fuerte sesgo que éste tuvo al realizarse en el contexto del conflicto del gobierno nacional con el campo. En Corrientes no se llegó a relevar ni un tercio de las explotaciones. Aunque ya desde el monitoreo de la cosecha 2000/2001, el INTA E.E.A. Corrientes logra ilustrar la disminución de la cantidad de explotaciones y el avance del tamaño promedio a partir de información satelital provistas por la serie lanstat. (Ligier, Kurtz y Perucca, 2002)

Incluso el ministro de la Producción provincial, Jorge Vara, quien además de ser productor arroceró ha sido presidente de ACPA durante varias gestiones, confirmó la concentración de la actividad, de 360 productores a 120 en las últimas décadas⁵.

También el propio secretario técnico de ACPA, en la entrevista realizada para este trabajo opina:

“Productores grandes y fuertes es lo más conveniente al sector, por lo cual es lo más conveniente para todos (incluidos medianos y pequeños)”.

⁵ <http://www.sietepuntasdigital.com/2.0/Nota.php?idn=42409>

El paquete tecnológico y la inversión

Según el funcionario de ACPA y algunos productores consultados, la producción arrocerá en Corrientes históricamente ha incorporado tecnología a sus procesos productivos. Tanto los entrevistados, como Melina Ramos en su trabajo sobre el sector (2009), caracterizan el perfil del productor arrocerá como más moderno que tradicional, predispuesto en general a contratar técnicos para gestionar la producción antes que manejarla con criterios tradicionales. Por esta característica de los productores, y por un constante trabajo de “evangelización” desde las distintas oficinas regionales del INTA en la provincia y de empresas transnacionales de tecnología agropecuaria instaladas en la zona desde 2002 -Ricetech es la más notable-, los paquetes tecnológicos ofrecidos para mejorar la productividad y los rindes del sector han sido ampliamente aceptados por los productores actuales. Por todo esto, los principales productores correntinos se encuentran en un nivel tecnológico competitivo y alto, en relación con sus competidores de las otras provincias.

Las semillas alteradas son utilizadas en el 90% de la producción correntina (según entrevista a ACPA) y son comercializadas por tres grandes semilleros que certifican calidad a través del Instituto Nacional de Semillas. Estos semilleros tienen carácter oligopólico por lo que pueden controlar los precios de venta del insumo con relativa autonomía de la relación oferta-demanda. Por su parte, la mayoría de los agroquímicos utilizados en la producción son de origen extranjero, y su precio es una variable importante dentro de los costos de producción.

Una de las mayores debilidades del sector arrocerá correntino frente a sus competidores del resto de las provincias dedicadas al arroz, es la falta de tendidos eléctricos suficientes para alimentar las bombas de riego, lo que obliga a los productores de la provincia a utilizar grandes cantidades de gasoil, aumentando considerablemente los costos por hectárea.

La contratación de mano de obra necesaria es relativamente importante, considerando -siempre según ACPA- el empleo directo promedio de 3 personas cada 100 hectáreas entre los que se cuentan los empleados en las tareas de siembra, ahogo, cosecha, poscosecha gerencia y administración, totalizando para 2011, alrededor de 3.000 empleos directos en toda la provincia.

A consecuencia de este panorama, el costo de producción del arroz es relativamente elevado a comparación de los costos de otros cereales como la soja o el trigo. Tanto Fedre (2011) como Smuckler (2010) coinciden en marcar un costo promedio de entre US\$ 1.200 y US\$ 1.400 por

hectárea en la provincia. Según el actual secretario técnico de ACPA más del 40% de este costo se lo llevan los insumos -semillas, fertilizantes, insecticidas, etc.- convirtiendo su precio en una variable determinante, considerando que en su gran mayoría son importados desde otros mercados o incluso con patentes a ser pagadas en dólares.

Es fundamental para los objetivos de este trabajo destacar que la aplicación de paquetes tecnológicos de punta en la producción agrícola en general, destinada a aumentar la productividad por hectárea de la tierra sembrada, es acompañada y catalogada como estratégica por el gobierno nacional. Esto se ve reflejado en general en el Plan Agroalimentario estratégico nacional⁶, pero también, y en el caso particular del arroz, en el Plan Estratégico del Sector Arrocerero Argentino⁷. En este último se estima un aumento de un 32% en la productividad de la tierra en un período tan sólo de 5 años sobre la base de mayor incorporación de agroquímicos y mayores alteraciones genéticas en las semillas.

El avance y la orientación de la producción

El ciudadano argentino consume, en promedio 7,5 kg de arroz por año⁸, una cifra muy inferior al promedio mundial (65 kg/pna/año), e incluso más de 4 veces menor que el promedio brasileño. De las alrededor de 1.700.000 toneladas que se produjeron en la última cosecha, el saldo exportable sobrepasó el millón de toneladas, con precios y condiciones relativamente favorables.

Es sencillo observar que la producción arrocerera y su crecimiento estimado están claramente dirigidos al mercado externo y no a un mayor abastecimiento o a la creación de una demanda más sólida en el mercado interno. Esto es explicitado claramente en el Plan Estratégico del Sector Arrocerero Argentino, en el que 3 de los objetivos centrales tiene que ver con el aumento del saldo exportable, la apertura de nuevos mercados y la profundización de los negocios en los ya existentes, y la producción de alta calidad para competir en algunos de los “nichos” más exigentes del mercado internacional.

En el mismo plan se recalca la importancia de sostener el precio inter-

⁶ <http://www.casariosada.gov.ar/discursos/25377-presentacion-de-las-metas-previstas-para-el-ano-2020-en-el-plan-estrategico-agroalimentario-y-agroindustrial-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>

⁷ http://www.proarroz.com.ar/down/Resumen_Ejecutivo28-12-2007.pdf

⁸ Unión Industrial Argentina, “Debilidades y desafíos tecnológicos del sector productivo. Arroz en Corrientes”

http://www.cofecyt.mincyt.gov.ar/pcias_pdfs/corrientes/UIA_arroz_08.pdf

no del arroz, evitando una sobreoferta que tiraría a la baja el precio. Por lo tanto el sector se cuida de evitar una situación que, por otra parte, podría favorecer a los consumidores nacionales y tener un fuerte impacto positivo en la reducción del hambre y las necesidades de alimentación de gran cantidad de ciudadanos.

En cambio, lejos de esto, las variedades implantadas, las gestiones internacionales llevadas adelante por misiones comerciales de los gobiernos nacional y provincial en Venezuela, Cuba, Irán, entre otras regiones, hablan de un fuerte perfil exportador que busca afianzarse y encontrar nuevos mercados.

El trastrocamiento y la apropiación de los bienes comunes

Con el ingreso a la provincia de empresas de gran tamaño y tecnología de punta, que buscan la capitalización de la actividad y el aumento de las rentabilidades; se consolida un modelo productivo que tiene, en sus cimientos, a las ventajas comparativas naturales de la región como razón esencial.

La gran *“disponibilidad de tierras baratas, suelos bajos e inundables y mucha agua superficial o de pozo de cuencas renovables”*, es el factor que, según el plan estratégico argentino para el sector arrocero, determina la conveniencia de la inversión arrocera en la provincia.

El avance del nuevo modelo productivo, sobre estas “tierras baratas” significa la incorporación de territorios antes considerados “improductivos” al esquema de monocultivo, a partir de la inclusión de nuevas tecnologías que posibilitan aumentar la productividad por hectárea. La definición de tierra improductiva aplicada por los actores del *agri-business* se refiere a la imposibilidad de sostener una explotación con tasas de retorno suficientes como para seducir a los inversores de capital, y conseguir que se la seleccione en desmedro de otras oportunidades financieras. Aquellos territorios aparecidos como “improductivos” según la lógica de los actores concentrados, pueden a la vez ser sumamente aprovechados por los sujetos subalternos presentes en gran parte del territorio correntino. Tierras en las que se venía sosteniendo una agricultura de subsistencia y de pequeño intercambio o una ganadería familiar sustentable y poco invasiva, ahora son dedicadas al agronegocio arrocero.

Pero también amplias zonas de monte nativo, corredores biológicos vírgenes y otros territorios de fuerte biodiversidad, están incluidos en las 2 millones de hectáreas con potencialidad arrocera que el INTA y ACPA consideran factibles de explotar en los próximos años, con la adecuada inversión y orientación estratégica.

Un ejemplo crudo de este avance de la producción arrocerá sobre territorios de fuerte biodiversidad es el citado emprendimiento Ayuí Grande, que planea la construcción de una represa privada sobre el Río Ayuí, que generaría un embalse artificial de alrededor de 11.000 hectáreas, para el riego de unas 20.000 hectáreas que se incorporarían a la producción arrocerá. Según un documento difundido por la Fundación Iberá este emprendimiento inundaría entre 55 y 60 kilómetros de la costa de río, incluyendo una frondosa galería de bosques nativos y ecosistemas de pastizales y pajonales de alta biodiversidad. Las principales consecuencias ambientales serían la puesta en peligro de varias especies declaradas Monumento Natural Provincial, como el lobito de río y el aguará guazú; así como la extinción de galerías de bosques de composición única y con un bajo impacto antrópico previo. Además la represa constituiría un límite infranqueable para la migración de peces por lo que representaría un fuerte impacto sobre el funcionamiento ecológico de la cuenca del río Miriñay.⁹

Según el referente de la ONG Guardianes del Iberá Emilio Spátaro, entrevistado para este trabajo, existen dos tipos de avances del monocultivo arrocerá sobre los recursos y bienes naturales de la provincia:

Las explotaciones que avanzan directamente sobre los humedales de alta biodiversidad, instalándose en sus márgenes para tener acceso directo a grandes volúmenes de agua necesarios para el riego del cultivo. Debido a que los suelos de estas zonas son de baja calidad comparados con los de otras partes de la provincia, el uso de fertilizantes y agroquímicos aumenta, por lo cual el riesgo de verterlos en los sistemas y cuencas hídricas es muy importante y pone en riesgo grandes extensiones de territorio,

Emprendimientos situados en amplios territorios que pertenecían a grandes haciendas antes dedicadas a la producción ganadera que no cuentan con accesos directos a los espejos naturales de agua, por lo que necesitan erigir represas artificiales sobre arroyos, ríos y riachos, generando fuertes impactos ambientales.

En ambos casos, uno de los peligros ecológicos de fundamental importancia, reconocido incluso por la UIA en su informe sobre la situación del sector arrocerá en la provincia¹⁰, es la “decantación de agroquímicos a los canales hídricos”. Según este informe -y en contradicción con la postura más relativista de Fedre durante la entrevista- gran

⁹ http://www.fundacionibera.com.ar/es/documentos/campanaayui/documento_de_posicion_ayui_03.pdf

¹⁰ Unión Industrial Argentina, “Debilidades y desafíos tecnológicos del sector productivo. Arroz en Corrientes”
http://www.cofecyt.mincyt.gov.ar/pcias_pdfs/corrientes/UIA_arroz_08.pdf

parte de los agroquímicos aplicados no son absorbidos y fluyen por los distintos canales utilizados para el desagote. Si bien según el documento de la UIA el impacto ambiental no podría calcularse por falta de investigaciones, hemos encontrado varios documentos donde estos impactos están claramente demostrados.

En el Plan de Monitoreo Ambiental para el Estudio del Impacto de Cultivos Extensivos de Arroz en el Macro Sistema Iberá (Lajmanovich y Pletzer, 2008), producido a pedido de la Intendencia de Colonia Carlos Pellegrini, se citan varios estudios tendientes a comprobar los efectos que el cultivo de arroz sumergido tiene sobre los ecosistemas lindantes. Por ejemplo Abdulla y colaboradores (1997) confirman que: *“el agua de drenaje es un vehículo de transporte de plaguicidas hacia aguas conectadas con plantaciones de arroz y que esta práctica constituye una fuente directa de contaminación acuática”*. El macrosistema Iberá, del que forman parte una gran cantidad de esteros y humedales es la ecorregión más amenazada de la provincia. Al ser utilizados por las plantaciones hace varias décadas, como fuente ilimitada de agua para riego, y en los últimos años también como depositarios del drenaje posterior con proporciones considerables de agroquímicos, los esteros ven el frágil equilibrio de su biodiversidad en un riesgo cada vez mayor. La falta de consideración de estos riesgos y la casi inexistente articulación de planes de mitigación y restauración ecológica de los campos (Nieff y Poi de Nieff, 2006), es una clara muestra de la desconsideración por el agotamiento de los recursos naturales que detentan los principales actores del modelo extractivo.

Varios estudios, fundamentalmente los articulados desde el CECOAL, han dado cuenta de los innumerables impactos negativos que la producción arrocerca ha tenido sobre los ecosistemas correntinos en los últimos años (Nieff, 2004). Sin embargo desde el Instituto Correntino del Agua y el Ambiente (ICAA), ente encargado del monitoreo de aguas y el control de los informes de impacto ambiental, se aprueban constantemente nuevos y mayores emprendimientos productivos, desconociendo las advertencias sobre los riesgos ambientales esgrimidas desde los institutos de investigación.

El discurso neodesarrollista y el estado metaregulador

Los gestos favorables al auge del modelo arrocerca en la provincia de parte del Gobierno local son innumerables hace más de una década. Tanto el actual gobernador Ricardo Colombi (quien cumple su segundo mandato no sucesivo) como Arturo Colombi (quien sucedió al primer mandato y precedió al segundo de su primo) no han ahorrado en com-

promisos con el sector arrocero. Desde el nombramiento del Ing. Vara, expresidente de ACPA e importante productor arrocero, como ministro de Producción; hasta las gestiones ante la Nación por la conclusión de la central eléctrica Iberá, desde donde los productores podrán bajar electricidad de Yaciretá para sus explotaciones¹¹, hay sobradas muestras del apoyo.

Pero más preocupante, por lo ilustrativo de su falta de compromiso con la problemática ambiental, es el aval de los funcionarios a los emprendimientos más polémicos del modelo extractivo. Son anecdóticas las declaraciones de Colombi, quien en medio del conflicto por la instalación de la pastera Botnia en la localidad de Fray Bentos, insistía en su intención de albergar en la provincia a cualquier empresa que busque asentarse para producir pasta celulosa, aprovechando los recursos forestales de la provincia¹². También en cuanto al mencionado megaproyecto Ayuí Grande, cuestionado por una amplia gama de organizaciones y actores sociales, el gobernador tomó posición. No sólo la promueve, sino que incluso indicó personalmente una demanda contra una resolución de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en la que este organismo calificaba al proyecto como incompatible con los compromisos asumidos en el Estatuto del Río Uruguay.¹³

Estos ejemplos no sólo confirman la insensibilidad del gobierno provincial en cuestiones ambientales, sino que verifican además el perfil neodesarrollista de la gestión de los bienes naturales en la provincia. Hace falta sólo una mirada superficial a la ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia, sancionada en 2010¹⁴, para advertir la fuerte impronta neodesarrollista del texto.

La necesidad de atraer inversiones productivas a la provincia, el argumento incontrastable de la lucha por satisfacer las necesidades básicas de la población y el recurso ambiguo e inespecífico del concepto desarrollo como articulador y fin último de su gestión, enmascaran la entrega de los recursos y la desidia por las consecuencias socioambientales que la instauración del extractivismo tendría sobre el territorio correntino.

El discurso triunfal y productivista del gobierno provincial sobre el modelo arrocero, afirmado sobre el aumento de la superficie sembrada,

¹¹ <http://www.cfired.org.ar/Default.aspx?nld=12040>,
http://www.espaciodenoticias.com.ar/vernota.asp?id_noticia=586

¹² http://www.perfil.com/contenidos/2010/04/20/noticia_0036.html

¹³ <http://tiempo.infonews.com/2012/04/04/argentina-72111-colombi-insiste-con-ayui.php>,
http://www.clarin.com/politica/Ayui-Grande-Colombi-desmintio-Anibal_0_329367143.html

¹⁴ Ley Provincial N° 5794 sancionada el 26 de mayo de 2010.

los mejores rindes y el incremento de las inversiones en el sector; consolida una idea de desarrollo equívoca y engañosa.

La alianza entre un Estado -metaregulador- que propicia las condiciones óptimas para la instauración de grandes empresas en el territorio y las compañías que se instalan en la actividad extractiva y generan enclaves de exportación desvinculados de las comunidades lindantes, es fundamental para el sostenimiento de este nuevo modelo de “desarrollo”.

La disminución de la participación en el negocio de las empresas locales, la no correlación entre el aumento de la producción y el del empleo y la ausencia de movimientos migratorios hacia las zonas lindantes con las nuevas producciones son algunas de las pruebas directas de la falacia del argumento del desarrollo.

Si bien es innegable la expansión de la economía correntina en la última década -coherente con la expansión en el nivel nacional- y la creciente participación de la producción arrocerá en el PIB provincial, no hay soluciones de continuidad entre esto y un aumento sostenible de los principales indicadores de desarrollo en las localidades lindantes con la producción arrocerá.

Los otros y las disputas por el territorio

Este apartado estará dedicado a repasar el estado de la conflictividad social en torno de la temática arrocerá en la provincia y a bosquejar las características de algunas de las organizaciones que expresan su posición, articulándose con los grupos sociales directamente afectados por el nuevo modelo productivo.

En un repaso rápido por las ONG intervinientes en la provincia que centran su acción sobre la temática socioambiental, encontramos:

- a. Guardianes del Iberá. Organización ambientalista con sede en la capital provincial y grupos de base en varias localidades (Pellegrini, Chavarría, Saladas, Concepción, Villa Olivari). Realizan campañas de difusión de las problemáticas ambientales, reuniones con vecinos y trabajan vinculados con otras organizaciones. También llevan adelante acciones directas y disruptivas a través del “Comando Carpincho”, grupo de jóvenes preparados para realizar estas prácticas. Propende a la participación y la concientización de los ciudadanos locales en las manifestaciones y los reclamos.¹⁵
- b. Fundación Reserva del Iberá. ONG ambientalista que promueve la

¹⁵ <http://salvemosalibera.org/blog/nosotros/>

conservación de la Reserva Provincial del Iberá, a través de comunicados, gestiones frente al sector público, participación en investigaciones y seminarios de formación de guardaparques. Si bien es una organización que data de 1992, no tiene entre su repertorio, la acción directa. No se verificaron actividades tendientes a la vinculación con los vecinos de las localidades más afectadas.

- c. Iberá, Patrimonio de los Correntinos. Organización vinculada estrechamente con el sector arrocero. Su eje central es la denuncia de la extranjerización del territorio correntino (más específicamente, dentro el macrosistema Iberá). Sostienen un discurso productivista similar al del gobierno, acusando a otras organizaciones ecologistas de supuestos vínculos con los intereses extranjeros. La estética y tonalidad de sus discursos son marcadamente tradicionalistas, adjudicándose una pretendida "correntinidad".¹⁶
- d. Conservation Land Trust. Fundación que administra los territorios propiedad de Douglas Tompkins tanto en los Esteros como en otras zonas de Sudamérica. Su objetivo general es la creación de áreas de protección y conservación de bienes naturales en zonas de alta biodiversidad. Para ello adquieren grandes territorios y realizan gestiones para la creación de parques naturales.¹⁷

Como se puede apreciar, existen varias organizaciones centradas sobre la temática ambiental y que discuten entre sí y con otros actores en la escena pública sobre las orientaciones y los modelos de producción y usufructo de los bienes naturales.

Aunque no se hayan registrado aún manifestaciones masivas de descontento generalizado en estas localidades, como sí ha pasado con la minería en la cordillera, y con las fumigaciones del modelo sojero, la presencia y la vinculación de estas organizaciones con la sociedad civil dan cuenta de una conflictividad social al menos latente (Melucci, 1994) que puede actualizarse a medida que el despojo y las consecuencias directas del modelo sean más contundentes.

Otra de las pruebas claras de conflictividad subyacente es el cuidado que tienen los productores y sus representantes (ACPA, Iberá Patrimonio de los Correntinos) en desautorizar el discurso ambientalista, minimizar su alcance y articular un posicionamiento convincente sobre la conveniencia del modelo arrocero.

Como en la mayoría de los conflictos socio ambientales donde las asimetrías entre los actores centrales -empresarios transnacionales y esta-

¹⁶ http://www.iberapatrimonio.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=57iberapatrimonio.org.ar/

¹⁷ http://www.theconservationlandtrust.org/esp/mision_introduccion.htm

do- y los subalternizados que disputan el sentido -comunidades, organizaciones-, los primeros recurren a las falacias tecnócratas que pretenden excluir a las poblaciones del debate ambiental. Fedre ilustra esta dinámica con una sentencia:

“El tema ambiental debe tratarse “técnicamente”. Solo los técnicos deberían hablar.”

Conclusiones y líneas de trabajo

Luego del recorrido por las principales características del modelo productivo arrocero implantado en la provincia de Corrientes en las últimas décadas, podemos presentar las características del extractivismo que hemos podido verificar en la producción arrocera correntina:

- a. La dinámica de concentración acelerada en pocos y grandes productores, haciéndose notoria la extraregionalización y extranjerización paulatina de los capitales.
- b. La incorporación de paquetes tecnológicos de avanzada dependientes de insumos importados. El proceso productivo gerenciado por profesionales, la semilla alterada genéticamente, los fertilizantes y plaguicidas sintéticos y los procesos de cosecha y poscosecha fuertemente tecnificados son coincidentes con los del modelo del *agribusiness*
- c. La creciente orientación exportadora. Si bien aún se destina una parte importante de la producción al mercado interno en los planes estratégicos y en la voluntad de los productores se denota una fuerte dirección exportadora.
- d. El crecimiento del sector arrocero se da en desmedro de otras producciones de menor productividad -ganadería, agricultura tradicional- y usufructúa territorios y recursos antes no capitalizados.
- e. El uso intensivo de los recursos hídricos, la intervención de las cuencas mediante el represado y fundamentalmente la alteración de la composición biológica del agua mediante los vertidos de agroquímicos en los arroyos, esteros y ríos, son una clara manifestación de la irresponsabilidad con la que se manipulan los bienes comunes y de la escasa sustentabilidad ecológica de los emprendimientos.
- f. En las manifestaciones públicas del gobernador y en la orientación del trabajo de los institutos reguladores, se comprueba la alianza estratégica, común en los extractivismos, entre los gobiernos locales dispuestos a conceder la explotación no sostenible de los recursos locales, y los capitales concentrados que gozan no sólo de la entrega de recursos naturales para sus usufructos, sino además de un

conveniente clima de inversiones que los beneficia con exenciones de impuestos, obras públicas dirigidas, etc.

- g. Por último, también se corrobora el surgimiento de actores que denuncian y se oponen al modelo extractivo. En este caso quizá la Organización Guardianes del Iberá, sea la que más se acerca a las características de los movimientos socioambientales descritas por Svampa. Si bien no podemos concluir que es un agrupamiento espontáneo de vecinos, la organización cuenta con una base territorial interesante, un mecanismo asambleario de toma de decisiones y discusión (que convive con otros mecanismos más verticalistas), y acciones directas y disruptivas. Es más difícil analizar la cuestión del reclamo por autonomía en esta organización, pero es un campo interesante para futuros trabajos.

Luego de verificar varios de los puntos del modelo extractivista en el nuevo esquema de producción arrocerá en Corrientes, podemos concluir que las lógicas de apropiación neocolonial de los bienes comunes en el continente se expanden más allá de sus manifestaciones más visibles (minería a cielo abierto, monocultivo, extractivismo hidrocarburífero) y extienden sus lógicas a escenarios diversos, en los que es fundamental detectarlos y analizarlos, para colaborar con el éxito de las poblaciones que disputan contra el modelo y se enfrentan a estas nuevas territorializaciones excluyentes.

Bibliografía

- Biramontes, T. (2006) *Empresarios agrícolas y acción colectiva. El caso de los cultivadores de arroz*. Universidad de la República. Montevideo.
- Ceballos, M. (1992) "Los molinos arroceros correntinos: Un estudio cuasi-etnográfico de ocho establecimientos con especial referencia a sus condiciones y medio ambiente de trabajo". CEIL CONICET.
- Fedre, J. (2010) "Relevamiento arrocerá nacional: segundo informe campaña 2009/10: fin de siembra". ACPA. Corrientes Capital. (<http://www.cfired.org.ar/Default.aspx?nld=3163>)
- Fernández, E. (2002): "Dimensiones Sociales y sociológicas del Desarrollo Agrícola sustentable. Un estudio de indicadores en el complejo arrocerá". Universidad de la República. Montevideo.
- Fontán, C. (2008) "El cultivo de arroz en Corrientes. Situación actual y perspectivas". UNNE, Resistencia.
- Forclaz, M.A; Maza, S.M; Giménez, L.I. (2007) "Caracterización de los sistemas de producción arrocerá en la provincia de corrientes". INTA.
- Giarracca, N. y Teubal, M. (2010) "Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo" en *Revista ALASRU*, Nueva Época N° 5.

- Harvey, D. (2004) "The new imperialism: accumulation by dispossession". *The Socialist Register*. Merlin Press.
- Ligier, H.; Kurtz, D. y Perucca, R. (2002) "Relevamiento arrocero 2000/2001, con apoyo de escenas landsat, en la provincia de Corrientes". INTA E.E.A. Corrientes.
- Machado Aráoz, H. (2010) "Territorio, colonialismo y minería transnacional. Una hermenéutica crítica de las nuevas cartografías del imperio". Ponencia presentada en *III Jornadas del Doctorado en Geografía. Desafíos Teóricos y Compromiso Social en la Argentina de Hoy*, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 29 y 30 de septiembre de 2010.
- Manzanal, M. y Rofman, A. (1989) *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*. Bibliotecas Universitarias. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Melucci, A. (1994) "¿Qué hay de nuevo en los 'nuevos movimientos sociales'?" en Lasaña, C. y Guefield, J. (Ed.) *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, (CIS).
- Neiff, J. (2004) "El Ibera... ¿en peligro?". Fundación Vida Silvestre. Buenos Aires.
- Neiff, J. y Poi de Neiff, A. (2006) "Situación ambiental de la eco región Iberá". En: *Situación ambiental argentina*. Fundación Vida Silvestre. Buenos Aires.
- Novick, M. (1984) El mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo: un programa internacional (el PIACT)" Documento de la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT). Ginebra.
- Pagliettini, L. (2003) "Cambios en el comportamiento organizacional de las cooperativas en el complejo arrocero del MERCOSUR". Agroalimentaria
- Ramos, M. (2009). "Movimiento Sindical en el nordeste argentino en un contexto de crisis. El caso del sindicalismo rural en la producción arrocería correntina". II.GG/FSC/UBA. Buenos Aires.
- Spataro, E. (2012) "Avance de la frontera arrocería y disminución de productores arroceros en la Provincia de Corrientes". Documento para difusión. Organización Guardianes del Iberá. Corrientes Capital.
- Svampa, M. (2008) *Cambio de Época*. Siglo XXI editores. Buenos Aires.
- Svampa, M. (2011) *Extractivismo neodesarrollista, Gobiernos y Movimientos Sociales en América*, en prensa Disponible en <http://xa.yimg.com/kq/groups/19771724/334139802/name/Articulo%20AL%20y%20extractivismo%20Maristella%20Svampa.pdf>
- Tarrow, S. (1977) *Poder en movimiento: movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el estado moderno*. Alianza. Madrid
- Teubal, M (2011) "Apuntes sobre el Desarrollo" En: Giarracca, N. *Bicentenarios (otros) transiciones y resistencias*, Una ventana. Buenos Aires.

Wahren, J. (2011) "Territorios Insurgentes: La dimensión territorial en los movimientos sociales de América Latina.", *IX Jornadas de Sociología*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 8 al 12 de Agosto de 2011.

Industria, organizaciones y desarrollo económico en territorios periféricos.

El caso Bahía Blanca*

Segunda Parte

*José Ignacio Diez***

En las últimas décadas ha habido un creciente interés de la Economía Urbana y Regional por el estudio de los sistemas productivos locales. Esta predisposición al estudio de tales sistemas ha surgido a partir de considerar que su mejor análisis e interpretación podía facilitar el desarrollo socioeconómico de territorios periféricos. En este contexto, la siguiente investigación tiene como objetivo evaluar con rigurosidad científica las posibilidades de industrialización que registra Bahía Blanca. A lo largo del trabajo, se examinan el comportamiento de las grandes plantas industriales, la dinámica de las pequeñas y medianas empresas y el funcionamiento del tejido institucional local. A modo de conclusión, se muestra que existen condicionamientos histórico-estructurales en el territorio objeto de estudio que limitan sus posibilidades de crecimiento.

Palabras clave: Sistemas productivos locales - Comportamiento empresarial - Tejido institucional.

* El autor agradece muy especialmente los valiosos comentarios realizados por Martín Schorr a una versión preliminar de la presente obra. Naturalmente, se lo exime de cualquiera de los errores que puedan existir en el presente trabajo. **Nota de Realidad Económica:** la primera parte de este trabajo se publicó en RE N° 273. Las citas al pie continúan la numeración anterior.

** Doctor en Geografía y Licenciado en Economía de la Universidad Nacional del Sur (UNS). Investigador en CONICET. jdiez@uns.edu.ar - dptocono@criba.edu.ar

Industry, organizations and economic development in the outskirts. The “Bahía Blanca” case

In the last decades the Urban and Regional Economy has been increasingly interested in the study of local productive systems. This trend to study such systems was a consequence of thinking that a better analysis and interpretation could facilitate the economic development in the outskirts. In this context, the following research aims to carry out a strict scientific evaluation of the possibilities Bahía Blanca has for its industrial growth. Some of the features herein analyzed are the behavior of big industrial plants, the dynamics of small and medium-sized enterprises and the performance of the institutional network in local economic development. In conclusion, the paper shows that there are historical and structural constraints in the territory that limit its possibilities to grow.

Keywords: Local productive systems - Entrepreneurial behavior - Institutional network

Fecha de recepción: enero de 2013

Fecha de aceptación: febrero de 2013

5. La conducta de las pequeñas y medianas empresas bahienses

A diferencia de lo ocurrido con las grandes plantas industriales, las pequeñas y medianas empresas bahienses no disponen de un emplazamiento único y particular, sino que se encuentran distribuidas en forma heterogénea por todo el casco urbano.

El origen de este agrupamiento de firmas data de fines del siglo XIX, período en el cual la industria bahiense adquiere un importante protagonismo en la actividad económica de la jurisdicción.

Posteriormente, el rol significativo de la manufactura en el crecimiento económico de la localidad se irá desdibujando, en la medida que otros sectores de la vida de la ciudad adquieren más importancia, como ser el comercio y los servicios.

Como se verá a lo largo de este apartado, el languidecer fabril que sufre Bahía Blanca a lo largo de los años tiene que ver con contextos nacionales e internacionales desfavorables que perjudican su expansión y con dificultades propias de las empresas locales, que no logran adoptar formas tecno-productivas que faciliten su desarrollo.

Un atento análisis de la génesis y trayectoria de la estructura industrial local permite reconocer al menos cinco etapas históricas que sintetizan su sendero evolutivo. Estas etapas son: 1^º) *El período 1880-1914*; 2^º) *La fase 1914-1932*; 3^º) *La época 1932-1976* y 4^º) *El ciclo 1976-2002.*; 5^º) *Etapas actual.*

5.1 *El período 1880-1914: nacimiento y expansión del sector*

El lapso de mayor auge de las explotaciones industriales bahienses (1880-1914) coincide con la incorporación activa del territorio al proyecto político nacional, luego de finalizada la denominada “campaña al desierto” en el año 1874.

A partir de la expulsión y eliminación del indio del sudoeste bonaerense, se facilita la expansión de la frontera agropecuaria por toda la región, situación que permite que Bahía Blanca y su zona de influencia se integren rápidamente al *modelo agroexportador*⁸.

⁸ Las ideas esenciales que rigieron el modelo agroexportador pueden resumirse en tres puntos fundamentales: en primer lugar, en la constatación de que el desarrollo económico argentino sólo podía basarse sobre la inserción del país en el mercado mundial especializándose en el tipo de actividades en las que se tenían “ventajas comparativas” (agricultura y ganadería), utilizando para ello el único factor abundante y de calidad disponible en el territorio nacional, que era la tierra. En segundo lugar, en la cer-

Durante aquellos años, la condición de puerto natural que presenta la ciudad, favorece la radicación de inversiones extranjeras, que centran su accionar sobre la construcción de la infraestructura necesaria para garantizar la inserción de la producción agrícola y ganadera local-regional en los mercados externos (Silva 1978a).

Entre 1883 y 1904, se edifica en Bahía Blanca y su zona de influencia una extensa red ferroviaria, que actúa potenciando y dinamizando la economía del territorio.

Por su parte, como respuesta al movimiento originado por el transporte de cargas y pasajeros, se erigen talleres, estaciones, elevadores de granos y usinas que -junto con los muelles y terminales portuarias- conforman un complejo integral orientado a canalizar las exportaciones del sector primario.

A su vez, en la medida que la actividad del campo genera excedentes importantes, la ciudad logra delinear su estructura industrial, que será un pilar fundamental sobre el cual centrará su estrategia de crecimiento económico en los años siguientes.

A lo largo de esta etapa histórica, dentro del tejido manufacturero local podían reconocerse dos segmentos industriales bien diferenciados: *uno orientado al mercado interno y otro con perfil exportador*.

Integrando el primer grupo podían reconocerse empresas destinadas al procesamiento de alimentos frescos y elaboración de bebidas, fabricación de carruajes, implementos agrícolas y relacionadas con la construcción (Rey et al, 1980).

Estas firmas nacen con el propósito de satisfacer las necesidades del proceso de urbanización y del agro regional, encontrándose protegidas de la competencia externa por el relativo aislamiento que tenía Bahía Blanca respecto de Buenos Aires y las metrópolis europeas⁹.

teza de que, para que dicha riqueza pudiera aprovecharse eficientemente, era menester incorporar del exterior dos recursos básicos con los que no contaba el país: capital y mano de obra. En tercer lugar, en la idea de que, para hacer posible ambas cosas, era imperioso expandir la frontera agropecuaria resolviendo el problema del indio y unificando el mercado interno a través de la eliminación de las aduanas interiores (Rapoport, 2007).

⁹ Hasta 1915 Bahía Blanca se encontraba prácticamente desconectada del resto del territorio nacional, ya que no existían vías de comunicación terrestres con Buenos Aires. En este sentido, si bien desde 1876 la amenaza del indio ya no estaba vigente, el ferrocarril y las rutas en el sudoeste de la provincia tardaron en desarrollarse debido esencialmente a la escasa población existente en el territorio, que no justificaba la realización de tales obras. Durante aquellos años, la forma más habitual de comunicación con la Capital era a través de embarques, que se registraban en forma esporádica y que tenían como principal objetivo trasladar hacia el nuevo espacio en formación víveres de carácter no perecedero y diversos materiales.

Inicialmente surgen como pequeñas factorías, que luego se benefician de la aparición de los servicios públicos de luz y gas (1907) en la localidad, que les permiten incorporar nuevas tecnologías a los procesos productivos.

Posteriormente, este segmento industrial también resultaría favorecido por la inmigración ultramarina, que mejora notablemente la disponibilidad de mano de obra calificada en el territorio, situación que se traduce rápidamente en un incremento significativo en la calidad de los productos fabricados (Weimberg, 1978).

Si bien, como se sostuvo anteriormente, este grupo de empresas producía esencialmente para abastecer el mercado local-regional, sus estándares productivos, tecnológicos y organizacionales se encontraban en el mismo nivel que los registrados en las principales empresas europeas de los diferentes rubros analizados.

De hecho, varias compañías locales de las ramas química, de construcción y alimentación participan en el transcurso de aquellos años de diferentes ferias internacionales, haciéndose acreedoras de importantes premios y distinciones¹⁰, que dan cuenta de su elevada competitividad y su potencialidad exportadora (Rey et al, 1980).

Por su parte, dentro del segundo agrupamiento de firmas podían encontrarse la industria de la sal, los saladeros, las graserías, los molinos harineros y posteriormente los peladeros y frigoríficos.

Los rubros de menor complejidad (saladeros, graserías y molinos harineros) atendían los mercados esclavistas (principalmente del Caribe y del Brasil) mientras que los peladeros y frigoríficos producían para los mercados europeos, de mayor poder adquisitivo y en creciente expansión, debido al importante incremento poblacional registrado en el viejo mundo (Rey et al 1980).

Durante este período histórico, puede decirse que Bahía Blanca estaba atravesando un interesante proceso de industrialización endógena, que sería truncado a partir del año 1914, cuando se origina la primera guerra mundial.

¹⁰ Las firmas Luis Borzone y Cía y García y Barreiro dedicadas al rubro alimentación obtuvieron diploma de honor en la Feria Internacional de París del año 1889. Por su parte, la firma Frentzel y Palmas dedicada a la fabricación de jabón obtuvo la medalla de oro en la misma feria internacional 21 años más tarde. Por otro lado, las firmas Nicolás Gerardo Pagano dedicada a la fabricación de mosaicos y la empresa de alimentación Américo e Ivo Concetti obtienen primeros premios y medallas de oro en la Feria Internacional de Turín de 1911 (Rey et al, 1980).

5. 2 La fase 1914-1932 o de disputa de la supremacía en los mercados de cercanía

Motivo del conflicto bélico en el Viejo Continente, se produce la ruptura del modelo agroexportador y el nacimiento de un incipiente proceso de sustitución de importaciones (1914-1932) en la Capital Federal, que terminarían por socavar los pilares fundamentales sobre los cuales se centraba la industrialización local.

En términos generales, la guerra significa un quiebre en la división internacional del trabajo y trae aparejado un cambio en la organización productiva argentina.

Según Rofman y Romero (1988), este período de crisis estuvo caracterizado por una coyuntura desfavorable en el precio de los productos primarios y una caída abrupta de la inversión extranjera directa, que obligo al país a redefinir su matriz económico-productiva, promoviendo el desarrollo de la industria liviana con el propósito de superar el ahogo externo y la falta de divisas.

En la escala local, la primera guerra mundial genera en primer lugar, una importante caída en las ventas de los sectores exportadores, que tienen severas dificultades para colocar sus productos en Europa o el Brasil, situación que los obligaría a redireccionar su producción hacia el mercado local-regional.

Esto significaría, para este grupo de empresas, un deterioro económico-financiero, productivo y tecnológico importante, que no lograrían superar en los períodos históricos siguientes.

En segundo lugar, la industria destinada a abastecer el mercado interno, sufre un fuerte proceso de competencia por parte de las empresas radicadas en la Capital Federal.

En el transcurso de aquellos años, las empresas porteñas logran explotar más adecuadamente las tecnologías de producción en serie, de fuerte vigencia en la época, ya que se encontraban situadas en un territorio donde existía mayor cantidad de población, lo cual les permitía desarrollar más fácilmente las economías de escala.

A partir de la producción de bienes homogéneos a muy bajo costo, las firmas de Buenos Aires abastecen y saturan de productos sus mercados de cercanía, colocando luego sus excedentes comerciales en territorios periféricos, utilizando como medio de transporte el ferrocarril.

Debido a esta cuestión, los mercados cercanos a Bahía Blanca, anteriormente atendidos en forma exclusiva por las pequeñas empresas bahienses, se transforman en mercados disputables, siendo sistemáticamente penetrados por productos provenientes de la Capital Federal.

Motivo de este fenómeno, numerosas empresas bahienses quiebran y otras son absorbidas y luego desmanteladas por sus casas matrices situadas en la gran metrópoli¹¹.

Comienza a delinearse así, muy lentamente y a lo largo de décadas, un cerco de incumbencia para el empresario local, que se circunscribe a atender exclusivamente las necesidades de la población del sudoeste bonaerense, el norte de la Pampa y la Patagonia Argentina.

Estos mercados son, esencialmente, de menor poder adquisitivo y tienen una menor población que aquellos registrados en el centro del país (Córdoba, Santa Fe, Mendoza), donde colocan masivamente su producción las empresas porteñas.

En términos de Viego (2004), este contexto desfavorable que enfrenta la industria local en la década de los '20 marcará su debilidad en períodos posteriores, provocando que la fabricación de manufacturas emergja en la ciudad sólo como una actividad de coyuntura, es decir, ante la retracción circunstancial de los competidores extralocales.

Como puede observarse, más allá de la existencia de un contexto nacional e internacional desfavorable para el desarrollo de la industria local, este cerco de incumbencia de la producción de Bahía Blanca también tiene que ver con la adopción de técnicas productivas inadecuadas (*de pseudo fabricación en serie o prototayloristas*)¹² por parte de las empresas, que no les permiten competir en las mejores condiciones con las firmas porteñas, históricamente de mayor dimensión.

De acuerdo con el Censo Nacional de 1914, Bahía Blanca era por aquel entonces, apenas un pequeño poblado de unos 44.000 habitantes, mientras que Buenos Aires tenía una población estable de 1.500.000 personas, lo cual le permitía a las compañías metropolitanas

¹¹ En el transcurso de aquellos años, existen numerosos ejemplos de establecimientos industriales bahienses que fueron absorbidos por poderosas sociedades anónimas de Buenos Aires. Entre los más importantes se puede destacar: 1º) El caso de la fábrica de manteca y queso La Maternal, que fue adquirida por la empresa Cooperación de Cremerías de Buenos Aires y luego pasó a manos de una Sociedad Anónima de capital inglés denominada La Scandia. 2º) La cervecería San Martín SA, cuyo paquete accionario fue comprado por el Grupo Bemberg, dueño de la emblemática cervecería Quilmes, que cerró la empresa y trasladó las máquinas a Buenos Aires. 3º) La fábrica de fósforos Bahía Blanca, que fue absorbida por la Compañía General de Fósforos Sudamericana de Avellaneda (Rey et al, 1980).

¹² El taylorismo es un método de organización de la actividad productiva que profundiza la noción de división del trabajo, buscando aumentos de productividad a través de una utilización más especializada de los recursos. El método consiste en eliminar los tiempos muertos en las actividades productivas, suprimiendo los movimientos inútiles realizados por los trabajadores para desarrollar una tarea específica.

tener siempre ventajas de posicionamiento para poder explotar más adecuadamente las tecnologías de producción en masa.

5.3 El período 1932-1976 o de reorientación de actividades

En el transcurso de este período histórico, la Argentina profundiza su política de sustitución de importaciones¹³. A partir de la industrialización, el gobierno busca disminuir el peso del sector primario en la economía, mejorar los términos de intercambio y reducir la dependencia tecnológica y comercial de los países desarrollados.

Sin embargo, al igual que lo sucedido en la etapa anterior, este proceso de cambio estructural se concentra en la Capital Federal y el conurbano bonaerense y no se disemina en forma homogénea por todo el territorio nacional¹⁴.

En el caso bahiense, las tendencias evidenciadas en la fase anterior se agudizan, en la medida en que la evolución industrial es muy lenta y no resulta acorde con las expectativas generadas en dirigentes políticos y empresariales, siendo el crecimiento registrado en las principales ramas menor al evidenciado en el nivel provincial.

En este sentido, un análisis comparativo de censos muestra que Bahía Blanca cuenta en el año 1946 con 698 establecimientos industriales: dicho valor se incrementa a 1.154 en el año 1954, lo cual supone un aumento del 68,33%. En el nivel provincial en cambio, se produce un crecimiento de los establecimientos cercano al 100%, ya que los mismos pasan de 23.745 a 47.357 en el mismo lapso (Silva et al, 1978b).

Nuevamente, la lógica tecnoproductiva y de comercialización que despliegan las empresas de Buenos Aires a lo largo de toda esta etapa garantiza su predominio en el escenario nacional.

La optimización de las técnicas de producción en masa, sumada a la mejora notable en la conectividad del país a partir de la construcción creciente de rutas y caminos, constituyen dos elementos clave que juegan a favor de la consolidación de la actividad manufacturera en la Capital Federal, en detrimento de la del interior.

¹³ Esta política se apoyaba en aranceles a la importación de bienes de consumo, tipos de cambio reales diferenciales por sector (en promedio más alto para la industria que para el agro) y estímulo a la importación de bienes de capital. El argumento de la protección se apoyaba en la idea de que, al inicio, un sector industrial local de carácter infantil enfrentaría desventajas de costos y de escala frente a rivales extranjeros. Su resguardo temporal de la competencia externa permitiría, en teoría superar ese rezaigo hasta alcanzar niveles competitivos (Ocampo, 2001)

¹⁴ En el interior del país, los únicos núcleos urbanos que adquieren un desarrollo industrial más significativo en esta etapa son Córdoba, Rosario y Tucumán.

En el caso particular de Bahía Blanca, el crecimiento de la industria porteña produce el ahogo de la fabricación local, ya que los bienes elaborados en Buenos Aires son producidos cada vez a costos menores y gozan a su vez, de servicios de flete mucho más baratos, seguros y eficientes, debido a la creciente mejora en las prestaciones logísticas.

Durante esta fase de la trayectoria evolutiva de este segmento de empresas no existen registros de iniciativas locales que busquen revertir el alcance geográfico de la producción bahiense, cambiando la forma de organización en las empresas, ya sea a través del desarrollo de innovaciones, la incorporación de nuevas tecnologías o el diseño de estrategias competitivas de carácter cooperativo (Diez, 2010).

En general, sólo se observa una reorientación de actividades hacia nichos de mercado con mayor grado de protección externa; es decir, las compañías bahienses presentan el mismo radio geográfico de ventas que en el período histórico anterior, pero una cuota de mercado que resulta ser cada vez menor, fruto de la mayor penetración en los mercados regionales de los productos fabricados en Buenos Aires (Diez, 2010).

En el escenario local, las únicas firmas que logran competir en mejores condiciones son aquellas que utilizan en forma intensiva insumos regionales, principalmente trigo y carne (molinos, frigoríficos, industria fideera), o las que abastecen las necesidades del campo o del sector público en expansión (metalúrgica y metalmecánica).

Respecto a este último punto, la nacionalización del ferrocarril registrada en el período favorece el surgimiento en la ciudad de firmas especializadas en la reparación de material rodante ferroviario, que tienen un fuerte impacto sobre el nivel de empleo.

Sin embargo, en la mayoría de los casos el perímetro de ventas de estas compañías sigue siendo estrecho, limitándose a atender las necesidades de la zona de influencia de Bahía Blanca.

5.4 Período 1976-2002 de estancamiento o repliegue

A partir del año 1975, se produce la desarticulación del modelo de sustitución de importaciones en la Argentina, motivo de los crecientes niveles de inflación y de desequilibrio externo que sufre la economía nacional.

Como estrategia alternativa de crecimiento, los gobiernos siguientes optan por una orientación de política económica de corte liberal, que promueve la desregulación de los mercados, la disminución del gasto público, la privatización de empresas públicas y la apertura externa.

En la escala local, entre 1976 y hasta el año 2002, la situación de declive industrial de la localidad se agudiza, en la medida en que las empresas bahienses no sólo deben disputar su mercado de cercanía con aquellas radicadas en la Capital Federal, sino que ahora se suma en forma masiva la competencia internacional.

En el transcurso de esta etapa, las políticas de apertura indiscriminada de importaciones y el tipo de cambio sobrevaluado que registra la República Argentina favorecen el ingreso al país de mercaderías sumamente baratas, que tienen en la mayoría de los casos, mejores diseños, mejor *packaging* y una calidad superior a las fabricadas localmente.

Motivo de este contexto macroeconómico desfavorable, las mipymes bahienses desarrollan masivamente estrategias defensivas tendientes a garantizar su supervivencia o en el mejor de los casos su posición relativa en los mercados, evidenciándose un retroceso en la participación de las actividades metalúrgica, maquinaria y equipo, maderera y textil en el valor agregado industrial y registrándose un aumento del peso relativo de firmas más tradicionales y de poca tecnificación en dicho indicador (Viego, 2004).

Por su parte, esta involución en la diversificación de la estructura manufacturera bahiense se extiende también al rubro alimentos y bebidas, donde el proceso de trustificación que registra el sistema agroalimentario golpea significativamente a molinos y frigoríficos locales, que pierden mercados a manos de grandes grupos, son absorbidos o reducidos por ellos o deben cerrar sus puertas¹⁵.

Dicho proceso de oligopolización afecta además a los segmentos de alimentos frescos envasados al vacío y aguas soda, en la medida que grandes firmas líderes nacionales y extranjeras se expanden hacia mercados periféricos, copando canales tradicionales de comercialización y aprovechando más eficientemente los nuevos, que se gestan a partir del nacimiento de grandes superficies de venta en todo el territorio nacional.

Para el caso de Bahía Blanca la concentración en estos sectores se manifiesta en un repliegue de firmas locales hacia espacios de menor grado de transabilidad, que se traduce en un aumento de las instalaciones de venta directa al público en la ciudad o el reparto domiciliario de productos (Dichiara y Gorenstein, 2002).

¹⁵ El tipo de cambio sobrevaluado registrado a lo largo del período favoreció la concentración y extranjerización del capital en el sector, ya que significó un abaratamiento del valor llave de las firmas nacionales en relación con otras empresas de similares características de origen foráneo (Gorenstein y Gutman, 2001).

5.5. *Etapa actual*

En el año 2002 y luego de una profunda recesión económica, se produce en el país la eclosión del modelo neoliberal. El debilitamiento de las cuentas públicas, el creciente nivel de endeudamiento y el deterioro de la balanza de pagos, generan una crisis de confianza en el sistema financiero que termina por quebrar de hecho el régimen cambiario.

En el nivel nacional se inaugura un nuevo ciclo de política económica, que se caracteriza por la devaluación de la moneda, el establecimiento de un tipo de cambio flotante y mayores niveles de intervención del estado en la economía.

Si bien esta serie de medidas suponen un cambio de contexto significativo para el desarrollo de la actividad económica en todo el territorio, en Bahía Blanca el comportamiento de las pymes no evidencia cambios sustanciales, debido al elevado peso inercial de la trayectoria histórica registrado en el sector. Desde una óptica estrictamente sistémica, los cambios en el contorno no alcanzan para inducir modificaciones en el subsistema respectivo, generándose una suerte de *lock in* o clausura, es decir imposibilidad de generar cambios disruptivos. En este sentido, estudios empíricos recientes desarrollados por el autor y otros investigadores muestran que:

1. *Las empresas presentan un radio geográfico de ventas sumamente acotado, que se ajusta a atender exclusivamente las necesidades de Bahía Blanca, el sudoeste Bonaerense y el sur del país.* Respecto a este punto, los registros muestran que cerca de un 60% de las colocaciones se canalizan en la propia localidad de origen y alrededor de un 12% en su región de influencia y el norte de la Patagonia respectivamente.
2. *Las compañías locales se especializan en atender nichos de mercado protegidos de la competencia externa, intentando aprovechar las fricciones territoriales que se dan a partir de la existencia de costos de transporte.* Esta situación ha provocado que en Bahía Blanca abunden las firmas dedicadas a elaborar bienes excesivamente tradicionales, con bajo grado de tecnificación y sin demasiado valor agregado.
3. *La especialización en bienes tradicionales no favorece el desarrollo de actividades de innovación dentro de la estructura industrial local.* En relación con esta cuestión, puede decirse que el tipo de producto fabricado y las características del mercado objetivo que enfrentan las empresas no generan incentivos a favor del progreso técnico. En términos generales, los estándares de innovación alcanzados de acuerdo con indicadores construidos han sido en la mayoría de los casos bajos y muy bajos, lo cual refleja la pobre aptitud innovadora

del universo empresarial local¹⁶.

4. *Las empresas bahienses no desarrollan estrategias cooperativas entre sí con el propósito de fortalecer sus capacidades competitivas*¹⁷. Este fenómeno es típico de firmas que presentan un radio geográfico de ventas acotado y que buscan abastecer mercados con un crecimiento poblacional limitado y de bajo poder adquisitivo. En estas circunstancias, las compañías de un mismo rubro tienden a percibirse entre sí como competidoras y no como posibles aliadas en la captación de nuevos clientes. Esta ausencia de cooperación suele extenderse a los vínculos comerciales con proveedores, existiendo también un bajo índice de tercerización y subcontrataciones.
5. *Las pymes del partido de Bahía Blanca tampoco generan lazos significativos con su entorno circundante*. A partir de información recopilada en entrevistas se corrobora que los contactos que las compañías disponen con organizaciones de apoyo a la producción del medio suelen ser de carácter protocolar, sin que exista un servicio demandado concreto y real que pueda ser identificado por el usuario, predominando la solicitud de información de carácter general o las actividades de *lobby* empresarial.

Como resulta claro en este caso, la evidencia empírica muestra que el subsistema PYME presenta elevados niveles de desarticulación entre las empresas que lo conforman, dificultades para competir en el mercado y una pobre integración con los otros dos subsistemas existentes: el de grandes empresas y el conformado por las instituciones de apoyo a la actividad productiva.

¹⁶ En estudios realizados por el autor, el 60% de las pymes consultadas sostuvieron no realizar variantes en los productos fabricados o sólo hacer modificaciones marginales, alterando por ejemplo el envase. Por su parte, 50% de los empresarios entrevistados manifestaron no hacer modificaciones en los procesos productivos o sólo ejecutar adaptaciones, sin incorporar tecnología. Finalmente, 74% de las firmas consultadas no realiza innovaciones en su estructura organizacional o sólo ha alterado procesos administrativos o ha establecido tan sólo sistemas electrónicos de facturación. En todos los casos, la muestra de empresas encuestadas ha sido estadísticamente significativa en relación con el universo total.

¹⁷ Las investigaciones recientes arrojan que sólo el 9% de las pymes bahienses desarrolla iniciativas asociativas con otras empresas. A su vez, tan sólo el 20% solicitó alguna tercerización o fue subcontratada para realizar alguna pieza o fase de un proceso productivo. Finalmente, tan sólo el 25% de las empresas dispone de acuerdos comerciales con proveedores y un 20% cuenta con convenios de esta índole con clientes.

6. El accionar de las organizaciones de apoyo a la producción

A diferencia de otras localidades de tamaño medio de la República Argentina, Bahía Blanca ha logrado conformar a lo largo de su trayectoria evolutiva un número muy significativo de entidades vinculadas con el impulso y la promoción de la actividad económica local.

Este agrupamiento de organizaciones es amplio, diverso y heterogéneo, encontrándose especializadas en diferentes áreas de incumbencia y presentando a su vez, objetivos y metas diferentes, de acuerdo a su objeto o actividad principal (**cuadro N° 1**).

Dentro del mapa institucional bahiense pueden reconocerse asociaciones que han surgido a lo largo de diferentes etapas históricas de la ciudad, fruto de una evolución lógica de las necesidades propias de la economía urbana y regional.

Esta situación ha provocado que actualmente convivan en el medio local entidades centenarias cuyo origen data de fines del siglo XIX, con organizaciones noveles constituidas hace apenas algunos años atrás.

Aquellas de mayor complejidad funcional han nacido mayormente durante el período de sustitución de importaciones (1932-1976), son de carácter público y han significado un intento de promover la ciencia y la tecnología en el ámbito local, como forma de incentivar el crecimiento económico y productivo¹⁸.

Por su parte, el mayor número de organizaciones de apoyo a la producción de la localidad (15), han sido creadas durante el transcurso de la década de los '90, como correlato de las profundas transformaciones que se registran en la economía argentina durante aquellos años y en el marco de las estrategias de descentralización y de cooperación público-privada impulsadas por los gobiernos nacional y provincial.

Si bien, como se sostuvo anteriormente, el tejido institucional bahiense es significativamente denso, su compromiso histórico con el desarrollo industrial de la jurisdicción no ha sido demasiado relevante (Diez, 2010).

En primer lugar, a través del análisis de información documental pudo corroborarse que las entidades no han prestado con continuidad servi-

¹⁸ Entiéndase como integrantes de este grupo a las siguientes organizaciones: Universidad Nacional del Sur (UNS); Universidad Tecnológica Nacional (UTN); Planta Piloto de Ingeniería Química (PLAPIQUI); Instituto Nacional de Investigaciones Bioquímicas de Bahía Blanca (INIBIBB); Instituto Argentino de Oceanografía (IADO); Centro Regional de Investigaciones Básicas y Aplicadas Bahía Blanca (CRIBABB); Centro de Recursos Naturales Renovables de la Zona Semiárida (CERZOS).

Cuadro N° 1. Mapa institucional de Bahía Blanca

Tipo de organización	Año de fundación	NOMBRE DE LA ENTIDAD
Entidades Gremiales Empresarias	1919	Corporación de Comercio, la Industria y los Servicios de Bahía Blanca (CClyS).
	1999	Cámara de Comercio de Bahía Blanca (Ccom).
	1993	Unión Industrial de Bahía Blanca (UIBB).
	1995	Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios de Bahía Blanca (APYME).
	2001	Asociación de Industrias Químicas de Bahía Blanca (AIQBB).
	1932	Asociación de Ganaderos y Agricultores del Partido de Bahía Blanca (AGANyGRI)
Instituciones Educativas y Científico Tecnológicas	1956	Universidad Nacional del Sur (UNS).
	1993	Fundación de la Universidad Nacional del Sur (FUNS).
	1959	Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Bahía Blanca (UTN).
	1990	Fundación de la Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Bahía Blanca (FUNDATEC)
	1978	Centro Regional de Investigaciones Básicas y Aplicadas de Bahía Blanca (CRI-BABB).
	1963	Planta Piloto de Ingeniería Química (PLAPIQUI).
	1979	Fundación del Sur para el Desarrollo Tecnológico (FUNDASUR).
	1970	Instituto de Investigaciones Bioquímicas de Bahía Blanca (INIBIBB).
	1969	Instituto Argentino de Oceanografía (IADO).
	1980	Centro de Recursos Naturales Renovables de la Zona Semiárida (CERZOS).
	1992	Laboratorio de Análisis de Nitrógeno 15 (LANAIS N 15).
1990	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria oficina Bahía Blanca (INTA).	
Gobierno Local y Entes Públicos no Gubern.	1895	Municipalidad de Bahía Blanca (MBB).
	1993	Consortio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca (CGPBB).
	1999	Ente Zona Franca Bahía Blanca Coronel Rosales (EZFBBCR).
Banca de Fomento Pública y Cooperativa	1884	Banco de la Nación Argentina (NACION).
	1884	Banco de la Provincia de Buenos Aires (PCIA).
	1997	Banco Credicoop Cooperativo Limitado (CREDICOOP).
Entidades de Comercialización	1981	Bolsa de Cereales, Productos y Oleaginosos de Bahía Blanca (BCRBCCA).
	1979	Bolsa de Comercio de Bahía Blanca (BcomBBCA).
	1894	Sociedad Rural de Bahía Blanca (S RURAL).
Otros Actores	1996	Fundación ExportAr oficina Bahía Blanca (EXPORTAR).
	1997	Fundación Mercado (F MERCADO).
	1995	Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca (CREEBBA).
	2000	Trade Point Zona Franca Bahía Blanca Coronel Rosales (TRADEPOINT).
	1998	Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense (IDEB).
	1999	Consortio de Gestión del Parque Industrial de Bahía Blanca (CPI)

Fuente: Elaboración propia.

cios a las empresas locales, ya que sólo existen registros parciales y mayormente recientes referidos a actividad.

En tal sentido, puede decirse que estas acciones han constituido un objetivo históricamente subsidiario en la mayoría de ellas, sin llegar a conformar nunca una política central de su vida institucional.

La baja mención que presentan estas funciones en las memorias de las organizaciones y la pobre notificación de casos evidenciados en la prensa, muestran que la asistencia a pymes industriales ha sido mayormente esporádica, ante necesidades puntuales de la demanda y ha estado centrada exclusivamente sobre prestaciones de baja complejidad.

Por otro lado, una apreciación similar puede hacerse a partir de los datos obtenidos respecto de la realización de proyectos económicos conjuntos entre las instituciones, tendientes a promover el desarrollo económico del territorio.

En relación con este punto, un estudio centrado sobre tendencias desarrollado por el autor muestra que las iniciativas conjuntas generadas por las mismas a lo largo de la historia de la jurisdicción han sido sumamente pobres, reflejando la ausencia de una verdadera cultura de colaboración entre los actores territoriales¹⁹.

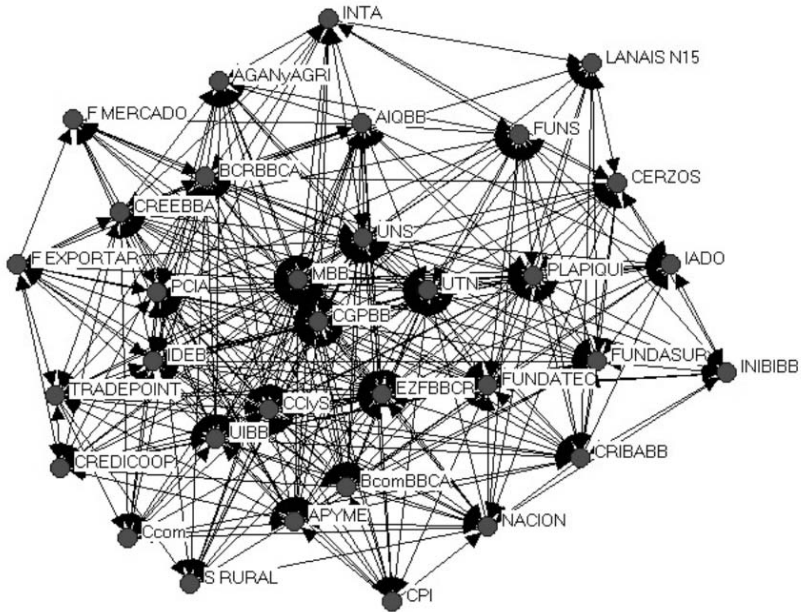
Por último, investigaciones recientes realizadas sobre este agrupamiento de organizaciones refuerzan las evidencias registradas en el análisis histórico, ya que dan cuenta de una pobre interacción entre ellas.

De acuerdo con la información recopilada a través de entrevistas, pudo corroborarse que las entidades tienen serias dificultades para poder comunicarse entre sí (**figura N° 4**)²⁰.

¹⁹ Hasta 1980, la actividad conjunta más significativa desarrollada con cierta continuidad por organizaciones de la localidad es la Exposición Agropecuaria e Industrial permanente de Bahía Blanca. Posteriormente, cobran relevancia los programas cooperativos impulsados por la Municipalidad en el marco del Plan Estratégico del partido. Estas iniciativas involucran a un número significativo de organizaciones de apoyo a la producción de la jurisdicción, aunque no obtienen resultados positivos, ya que la mayoría de los proyectos lanzados durante este proceso finalmente no logran concretarse.

²⁰ La figura N° 4 muestra un grafo de vínculos unidireccionales. Cada flecha refleja el envío de información de una entidad (A) considerada como emisora a otra organización (B) considerada como receptora. Dicha transmisión de información pudo haberse verificado a través de diferentes vías (teléfono, fax, mail, envío de publicaciones periódicas o incluso visitas personales). Este grafo no incorpora la variable frecuencia de los envíos efectuados.

Figura N° 4. Comunicaciones entre las organizaciones de apoyo a la producción



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UCINET 6.85 y NETDRAW 2.08.

En función de los datos obtenidos en las diferentes consultas, se comprobó que sólo están presentes un 48% de las relaciones posibles entre las diferentes organizaciones, lo cual muestra importantes orificios estructurales en la trama considerada.

Por su parte, los análisis de los diferentes vínculos relevados reflejan que la organización que envía más información al resto de los agentes es la Municipalidad de Bahía Blanca (MBB) con un total de 30 contactos, seguida en orden de importancia por la Universidad Nacional del Sur (UNS) con un total de 29, el Consorcio de Gestión del Puerto de la localidad (CGPBB) con 28 y la Corporación de Comercio, Industria y Servicios (CClyS) junto con la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), con 25 respectivamente (**cuadro N° 2**).

Bajo la óptica de las redes sociales, estos cinco actores pueden considerarse como los más influyentes en el esquema de relaciones, ya que el hecho de tener una importante cantidad de nexos con otros agentes les da no sólo predicamento en el entorno sino también capacidad para acceder a los diversos recursos esparcidos en la malla, permitiéndo-

Cuadro N° 2. Grado de centralidad en la red comunicaciones

Organizaciones	Lazos salida	Lazos entrada	Normalización. Lazos salida	Normalización. Lazos de entrada
MBB	30.000	27.000	93.750	84.375
UNS	29.000	26.000	90.625	81.250
CGPBB	28.000	24.000	87.500	75.000
CClyS	25.000	19.000	78.125	59.375
UTN	25.000	24.000	78.125	75.000
UIBB	21.000	21.000	65.625	65.625
EZFBBCR	19.000	25.000	59.375	78.125

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UCINET 6.85.

doles de esta forma satisfacer un mayor número de necesidades.

En cuanto a los actores que reciben más conocimientos e información, puede reconocerse en primer término a la MBB con un total de 27 lazos, apareciendo luego la UNS con 26, el Ente Zona Franca Bahía Blanca-Coronel Rosales (EZFBBCR) con 25 y el CGPBB y la UTN con 24 (**cuadro N° 2**).

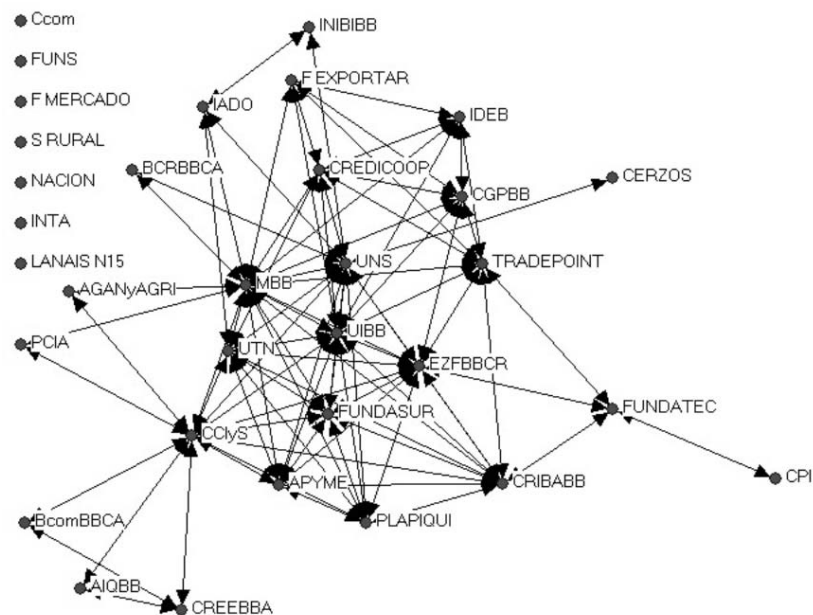
Este grupo de 5 instituciones cuenta con un papel prestigioso o prominente en la trama, ya que el intento de comunicarse con ellos refleja un acto de deferencia, que muestra su centralidad en el esquema de relaciones.

Para finalizar, la información recolectada respecto de la cantidad de proyectos conjuntos desarrollados por las entidades refleja un número de actividades que puede ser considerado como significativamente bajo (46), si se lo compara con estudios similares realizados para otras localidades de la Argentina²¹.

Del total de organizaciones entrevistadas, la que declara tener mayor cantidad de proyectos con otras del universo considerado es la UNS con 26, seguido de la MBB con 13, el Centro de Recursos Naturales Renovables de la Zona Semiárida (CERZOS) con 10 y la CClyS con 8 respectivamente. A su vez, resulta de interés mencionar que 7 instituciones entrevistadas no desarrollaban proyectos de carácter cooperativo con otras del entramado al momento de efectuarse las consultas (**figura N° 5**).

²¹ A modo de ejemplo, Ferraro y Costamagna (2002) en un trabajo sobre la ciudad de Mar del Plata encontraron un total de 142 proyectos de colaboración, desarrollados por un total de 27 organizaciones entrevistadas.

Figura N° 5. Lazos existentes entre organizaciones a partir de proyectos conjuntos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UCINET 6.85 y NETDRAW 2.08

La presencia de un número tan significativo de agentes desarticulados en la **figura N° 5** muestra nuevamente la idea de que las organizaciones de apoyo a la producción de Bahía Blanca presentan aún hoy, importantes inconvenientes para transformar vínculos formales en verdaderos proyectos de colaboración que permitan apuntalar el desarrollo económico y la acumulación de capital en la localidad.

De esta forma, queda evidenciado que el subsistema institucional no sólo tiene dificultades para realizar intercambios con los otros dos subsistemas descriptos anteriormente, sino que también sus elementos constitutivos presentan problemas para conectarse entre sí.

Conclusiones

En los últimos años, el creciente interés académico respecto del desarrollo industrial alcanzado por regiones atrasadas de países industrializados, ha provocado un auge en el estudio de los denominados sistemas productivos localizados.

Este enfoque constituye una evolución teórica reciente en el seno de

la economía urbana y regional y supone una adaptación de la teoría general de los sistemas al análisis de la relación entre industria y territorio.

En el presente trabajo se ha utilizado esta metodología para el examen de la trayectoria industrial de la localidad de Bahía Blanca.

A partir del análisis histórico realizado ha quedado evidenciado que el mayor auge manufacturero de la jurisdicción coincide con la anexión de su zona de influencia al modelo agroexportador, luego de terminada la “campaña al desierto” hacia fines del año 1874.

En el transcurso de aquel período, la industria nace como una externalidad derivada del proceso de acumulación y se va consolidando a partir de las importantes utilidades que obtiene la burguesía local fruto de la exportación de materias primas.

En este sentido, el fortalecimiento de la actividad se origina a partir de la apropiación de excedentes económicos importantes por parte de sectores vinculados con la actividad agropecuaria, que ven en la posibilidad de desarrollar derivados y en el aumento poblacional y sus demandas insatisfechas, una alternativa para generar nuevos negocios.

Sin embargo, el crecimiento y las capacidades competitivas de este sector se ven coartados pocos años después de iniciado este proceso, producto de los cambios registrados en el régimen económico mundial y motivo de la fuerte competencia externa, tanto nacional como internacional.

En términos generales, las crecientes limitaciones para poder colocar importantes volúmenes de productos semielaborados en mercados externos, sumado a los costos de transporte, que sirvieron históricamente como barreras a la entrada para proteger a varios sectores industriales, provocaron lentamente un estancamiento en el desempeño manufacturero de la localidad.

A estos elementos de naturaleza contextual o de contorno, se agregaron también limitaciones endógenas, que no permitieron que el sector se adecue positivamente a los cambios registrados en los mercados.

En relación con este punto, vale la pena destacar, en primer término, la presencia de cierta *miopía tecno productiva* por parte del empresario bahiense.

A lo largo de décadas, las firmas locales no han sabido dilucidar formas alternativas de organizar la producción que les permitiesen competir en condiciones de mayor igualdad con empresas foráneas por la captación de mercados extraregionales.

En este sentido, la falta de actividades de innovación, la ausencia de

estrategias de asociación y cooperación empresarial y la desarticulación del tejido productivo generaron una especialización excesiva en bienes tradicionales, con bajo valor agregado, que resultan inapropiados para disputar posiciones en mercados ampliados.

En segundo término, las organizaciones de apoyo a la producción tampoco han mostrado una injerencia importante en la creación de nuevas capacidades empresariales ni en el fortalecimiento de las ya existentes, con el propósito de mejorar la competitividad territorial.

Desde esta óptica, el subsistema institucional tampoco ha asumido un papel sustancial en la generación de proyectos colectivos que permitiesen potenciar nuevos sectores, capaces de sostener el crecimiento económico y la acumulación de capital en la jurisdicción.

En este ámbito se ha verificado mayormente una tendencia a la fragmentación y a la dispersión de intereses, existiendo muchas entidades cuya creación surge como desprendimiento de otras ya existentes; esta situación ha dado origen a la presencia de numerosos dirigentes cuyo objetivo fundamental es la búsqueda de rentas de corto plazo y no la promoción de la articulación interinstitucional, en pos de alcanzar metas de mediano o largo alcance.

Dentro de este marco, el comportamiento vegetativo del sistema productivo bahiense no pudo siquiera morigerarse con la radicación del polo petroquímico, ya que el mismo por sus propias características de enclave no promueve vínculos significativos con el territorio.

Como se sostuvo oportunamente en el apartado correspondiente, dado que la petroquímica constituye una actividad de proceso continuo, internamente integrada y basada sobre eslabones primarios de la cadena productiva, no genera prácticamente efectos intersectoriales hacia atrás ni hacia adelante, que puedan servir de arrastre a otras ramas industriales del partido.

Además, desde su completa privatización, el complejo ha limitado considerablemente la demanda de servicios tecnológicos locales, de forma tal que su capacidad inductora sobre el subsistema institucional bahiense (principalmente sobre las organizaciones científicas) se ha vuelto extremadamente restringida.

En suma, las perspectivas de crecimiento económico sobre la base de un desarrollo manufacturero para el caso Bahía Blanca parecen ser sombrías, ya que el sistema local evidencia un comportamiento poco dinámico, muy vulnerable a *shocks* externos y con tendencia al estancamiento.

De este modo, se observa la existencia dentro de él de subsistemas poco complejos, mayormente desconectados entre sí y carentes de ele-

mentos articuladores; esta situación resulta antagónica con la registrada en los estudios de caso propios del primer mundo.

La *extremada vulnerabilidad* del sistema productivo bahiense proviene de su situación de dependencia, que se manifiesta a través de dos vías: i) *En el caso de las actividades desarrolladas por las pymes*, dada su pobre capacidad competitiva, su crecimiento depende casi exclusivamente del avance o retroceso que experimentan los rivales foráneos sobre el mercado local-regional; ii) *En el caso de las actividades exportables*, motivo de su condición de *commodities* industriales, la evolución del segmento se encuentra muy atada a la trayectoria volátil que siguen los precios de los bienes fabricados (principalmente PVC) en el mercado mundial.

Por su parte, la *tendencia al estancamiento* del sistema se basa sobre que: i) Para poder desarrollarse, las pymes necesitan de un mercado local en expansión, tanto en términos demográficos como en materia de ingresos, situación que no está presente en el partido desde hace varias décadas²²; ii) En cuanto a las ramas exportables, su propio crecimiento se encuentra cada vez más desvinculado respecto del de la jurisdicción anfitriona, debido a la debilidad en los eslabonamientos locales²³.

Como resulta evidente, este cuadro de situación no es sencillo de revertir y requiere de un compromiso genuino por parte de todos los actores en la construcción de políticas activas que reorienten la actividad industrial hacia un nuevo horizonte, de mayor compromiso con el desarrollo económico de la localidad y la región.

Finalmente, tanto el diagnóstico productivo efectuado hasta aquí como la identificación de ciertos agentes centrales entre las organizaciones del medio realizada a lo largo de esta investigación, pueden significar un paso importante hacia la construcción de una agenda colectiva, que determine tanto temas como áreas de trabajo prioritarias a abordar por la sociedad bahiense, con el propósito de enfrentar más adecuadamente el futuro económico de la jurisdicción.

²² El aglomerado urbano de Bahía Blanca registra índices de pobreza y desempleo superiores a la media nacional y su crecimiento demográfico también resulta ser bajo. En este sentido, un bajo crecimiento poblacional combinado con un reparto de ingresos desigual dan por resultado un estrechamiento del tamaño de mercado local, factor crítico para la expansión de las pymes locales.

²³ Ideas similares pueden encontrarse en Viego (2007).

Bibliografía

- ALAM, Gary. Industrial district and technological change: a study of the garment industry in Dheli. In: *UNCTAD- Tecnological dynamism in industrial districts: an alternative approach to industrialization in developing countries*. New York: United Nations Publications, 1994, pp. 257-266.
- BORGATTI, S. P., EVERETT, M. G. y FREEMAN, L. C. *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Columbia: Analytic Technologies, 2002.
- BORGATTI, S. P. *Netdraw: Graph Visualization Software*. Columbia: Analytic Technologies, 2002.
- BOSCHERINI, Fabio; POMA, Lucio. Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto del territorio en el marco de la economía global. En: BOSCHERINI, Fabio. & POMA, Lucio. (Comp.) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global*. Buenos Aires; Miño y Dávila, 2000, p.p. 23-38.
- BURACHIK, Gustavo. Relaciones cliente-proveedor local: las plantas de proceso continuo en Argentina, *Comercio Exterior*, 1999, Vol. 12, N° 49, p.p. 1070-1083.
- CAPIATI, Nélica. Investigación y Desarrollo Petroquímica: el Modelo PIDCOP. Ponencia presentada en *Simposio Internacional sobre Opciones Petroquímicas para América Latina: Tecnología y Desarrollo*. Mar del Plata; Argentina, 1989.
- CHO, M. R. Weaving flexibility: large small firms relation, flexibility and regional clusters in south Korea. Ponencia presentada en *el Workshop New Approach to industrialization: flexible production and innovation Networks in South Korea*. Southampton; Eadi Paper Lund, 1994.
- CHUDNOSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés. Prólogo. En: CHUDNOSKY, Daniel., LÓPEZ, Andrés. (comp.) *Auge y ocaso del capitalismo asistido: La industria petroquímica latinoamericana*. Buenos Aires; CEPAL/IDRC/Alianza Editorial, 1996, p.p. 5-11.
- CENTRO REGIONAL DE ESTUDIOS ECONÓMICOS BAHÍA BLANCA (CRE-EBBA). El sector petroquímico a través de los años. *Indicadores de Actividad Económica (IAE)*, 2009a, Vol. 15, N° 95, p. p.19-32.
- CENTRO REGIONAL DE ESTUDIOS ECONÓMICOS BAHÍA BLANCA (CRE-EBBA). Perfil de los proveedores del polo petroquímico. *Indicadores de Actividad Económica (IAE)*, 2009b, Vol. 15, N° 91, p.p.30-37.
- CENTRO REGIONAL DE ESTUDIOS ECONÓMICOS BAHÍA BLANCA (CRE-EBBA). Impacto logístico del polo petroquímico. *Indicadores de Actividad Económica (IAE)*, 2010, Vol. 16, N° 97, p.p.16-24.
- CENTRO REGIONAL DE ESTUDIOS ECONÓMICOS BAHÍA BLANCA (CRE-EBBA). El sector petroquímico local durante 2010. *Indicadores de Actividad Económica (IAE)*, 2011, Vol. 17, N° 109, p.p. 20-27.

- CORÓ, Giancarlo. Contingencia, aprendizaje y evolución en los sistemas productivos locales. En: BOSCHERINI, Fabio, POMA, Lucio. (Comp.) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global*. Buenos Aires; Miño y Dávila, 2000, p.p.295-339.
- DICHIARA, Raúl. Impacto económico del polo petroquímico en la región y el país. Ponencia presentada en *IPA-AIQBB II Jornadas de Actualización Petroquímica*, Bahía Blanca; Argentina, 2002.
- DICHIARA, Raúl; GORENSTEIN, Silvia. Pymes del Sector alimentos en Bahía Blanca: perfiles empresariales y estrategias de supervivencia. *Informe de Coyuntura*, 2000, Vol. 6, N° 59, pp. 12-25.
- DIEZ, José Ignacio. Innovación tecnológica en sistemas productivos locales: un análisis de la situación de las pequeñas y medianas empresas bahienses. Ponencia presentada en *V Jornadas Interdisciplinarias del Sudoeste Bonaerense*, Bahía Blanca, Argentina, 2008a.
- DIEZ, José Ignacio. Desarrollo económico en Bahía Blanca: un análisis desde el enfoque de sistemas productivos locales. *Revista Universitaria de Geografía*, 2008b, N° 17, pp. 125-163.
- DIEZ, José Ignacio. *Un análisis sobre las posibilidades de desarrollo endógeno en Bahía Blanca: empresas, organizaciones y políticas públicas*. Tesis doctoral dirigida por Ricardo Raúl Gutiérrez. Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, 2010, 334 p.
- DIEZ, José Ignacio; RABINOVICH, Guillermo. Capacidades de innovación en sistemas productivos locales: un análisis del caso Bahía Blanca. Ponencia presentada en *XI Jornadas de Difusión de Investigaciones del Instituto de Economía de la Universidad Nacional del Sur*. Bahía Blanca, Argentina, 2008b.
- FERRARO, Carlo, COSTAMAGNA, Pablo. *Competitividad territorial e instituciones de apoyo a la producción en Mar del Plata*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, 2002, 45 p.
- GORENSTEIN, Silvia. *Rol del complejo petroquímico bahiense en el desarrollo urbano-regional*. Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur, 1991, 95 p.
- GORENSTEIN, Silvia. El complejo petroquímico Bahía Blanca: algunas reflexiones sobre sus implicancias espaciales, *Revista Desarrollo Económico*, 1993, Vol. 32, N° 128, p.p. 575-601.
- GORENSTEIN, Silvia. Las nuevas formas de declive urbano-regional en la Argentina de los '90. El caso Bahía Blanca en el Sudoeste Bonaerense. En DE MATTOS, Carlos; HIERNAUX, Nicolás; RESTREPO, Daniel. (Comp.) *Globalización y territorio. Impactos y perspectivas*. Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp.479-502.
- GORENSTEIN, Silvia. Rasgos territoriales en los cambios del sistema agroalimentario N° 78, p.p. 51-76.
- GORENSTEIN, Silvia; CERIONI, Liliana; SCUDELATI, Mariela. *Reestructuración Productiva y Mercado de Trabajo en Bahía Blanca*. Bahía

- Blanca: Informe Técnico Municipalidad de Bahía Blanca/ Departamento de Economía Universidad Nacional del Sur, 1995. 75 p.
- GORENSTEIN, Silvia, BURACHIK, Gustavo. Creación de locales industriales en Bahía Blanca 1985-1994. Caracterización de los principales factores de atracción y desplazamiento. *Revista Estudios Urbano Regionales EURE*, 1998, Vol. 24, Nº 71, p.p. 57-74.
- GORENSTEIN, Silvia., GUTMAN, Graciela. (2001). De los circuitos de acumulación a los sistemas locales de producción: evolución del análisis territorial de los sistemas agroalimentarios. Ponencia presentada en *VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII)*. Rosario; Argentina, 2001.
- KNORRINGA, Peter. Adaptive capabilities in the Agra footwear cluster. Ponencia presentada en el *Workshop EADI working Group on industrialization in the tirad World*. Lund, 1992.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). *Censo Nacional de Población*, 1914, 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). *Censo Nacional Económico*, 1946, 1954, 1993.
- MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA. *Plan Estratégico de Bahía Blanca*. Bahía Blanca, 2000.
- LEONG, L. M. Industrial District in developing countries. In *UNCTAD-Technological dynamism in industrial districts: an alternative approach to industrialization in developing countries*. New York: United Nations Publications, 1994, p.p. 268-293.
- LÓPEZ, Andrés. La industria petroquímica en Argentina. En: LÓPEZ, Andrés. (comp.) *Auge y ocaso del capitalismo asistido: La industria petroquímica latinoamericana*. Buenos Aires, CEPAL/IDRC/Alianza Editorial, 1996, p.p. 11-35.
- OCAMPO, Juan Antonio. Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI. *Revista de la CEPAL.*, 2000, Vol. 76, p.p. 25-40.
- RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, EMECE, 2007.
- REY, M. E., ERRAZU, D., ABRAHAM, N. *Historia de la industria de Bahía Blanca*. Bahía Blanca, Departamento de Ciencias Sociales- Universidad Nacional del Sur, 1980.
- ROFMAN, Alejandro, ROMERO, Luis. A. *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Buenos Aires, Amorrortu, 1988.
- SILVA, Hernán A. (1978a). Economía. En WEIMBERG, Félix. (ed.) *Manual de Historia de Bahía Blanca*. Buenos Aires: Plus Ultra, 1978a, pp. 189-205.
- SILVA, Hernán A. Crecer con el ejemplo en el pasado y la fe en el futuro. *Sesquicentenario de la Fundación de Bahía Blanca (1828-1978)*. Bahía Blanca, La Nueva Provincia. 1978b.

- VAN DIJK, Meine Peter (2002). Innovation and small firm enterprise development: examples of Burkina Faso, Ghana and Zimbabwe. En VAN DIJK, Meine Peter. & SANDEE, Henry. (eds.) *Innovation and small enterprises in the tirad World: new horizons in the economics of innovation*. Northampton: Edward Elgar, 2002, p. p.25-47.
- VIEGO, Valentina. *El desarrollo industrial en territorios periféricos. El caso Bahía Blanca*. Bahía Blanca, EdiUNS, 2004.
- VIEGO, Valentina. Origen y evolución de la manufactura en áreas no metropolitanas. El caso Bahía Blanca. *Revista de Estudios Regionales*, 2007, Vol. 79, p.p. 157-180.
- VON BERTALANFFY, Ludwig. *General Systems Theory*. New York; Braziller, 1968.
- WEINBERG, Félix. Población. En WEIMBERG, Félix. (eds.) *Manual de Historia de Bahía Blanca*. Buenos Aires, Plus Ultra, 1988, p.p. 25-47.



MARIANO BARRERA, IGNACIO SABBATELLA Y ESTEBAN SERRANI

Historia de una privatización. Cómo y por qué se perdió YPF

Buenos Aires, Capital Intelectual Ediciones, 2012

“Dos ineludibles aniversarios signan la política petrolera argentina en 2012: se recuerdan noventa años de la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y se cumplen, al mismo tiempo, veinte años de la sanción de la ley que posibilitó la privatización de la petrolera estatal” (p. 9).

Este libro escrito “a seis manos” por tres jóvenes científicos sociales argentinos (todos embarcados en la construcción de sus respectivas tesis de doctorado) sitúa en el corazón de sus reflexiones el complejo proceso de privatización y, por ende, de enajenación, de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y, consiguientemente, de dos de los principales recursos estratégicos: el petróleo y el gas natural.

No somos originales al subrayar que el texto ve la luz en un contexto muy particular y proliferante en lo que tiene que ver con la política energética nacional, en general y, con lo ocurrido con la empresa estatal YPF, en particular. Efectivamente, lo sucedido alrededor de esta firma en 2012 ocupó un lugar privilegiado tanto en la agenda política como en la opinión pública nacional. Sin embargo, pese a la fuerza de atracción que tales acontecimientos producen, los autores logran evadir quedar presos de los ruidos y las luces encandilantes de la coyuntura inmediata al situar y diseccionar a su objeto de análisis bajo una perspectiva de carácter histórica y genealógica que trasciende las fronteras disciplinares -de allí que no sea relevante exponer el origen disciplinar

de sus autores-, lo cual les ha permitido eludir cualquier tipo de reduccionismo e indagar su objeto en toda su complejidad.

El libro cuenta con seis capítulos -junto con una introducción y una conclusión- a lo largo de los cuales los autores reflexionan y analizan en clave económica, política, jurídica y cultural tanto las condiciones de posibilidad como los diversos momentos y movimientos -plagados de tensiones, luchas y disputas- mediante las cuales el proceso de privatización de YPF se fue desarrollando.

El primer capítulo ahonda en el análisis del período que se extiende desde el nacimiento de YPF en 1922 hasta la tercera presidencia de Perón (1973-1976). Así, en sus páginas se ve reflejado el papel decisivo que el surgimiento, en el interior de ciertos sectores de las elites locales, de la ideología del *nacionalismo petrolero* -nacida en un contexto en que las potencias internacionales se disputaban el control mundial de los hidrocarburos, tal ideología pugna por la industrialización, la autosuficiencia económica y la necesidad de otorgarle al Estado un papel activo como promotor de la empresa pública- ocupó tanto en la conformación de YPF, como también, en su papel fundamental de impulsor de la soberanía nacional de los hidrocarburos. *Nacionalismo petrolero* que hasta el advenimiento de Perón al poder político debió confrontar con las reacciones de importantes sectores de las elites locales que pugnan por imponer el libre mercado y, consecuentemente, ligar la explotación de los recursos hidrocarburíferos al capital extranjero.

Como lo reflejan los autores, la ideología del *nacionalismo petrolero* se vio fortalecida bajo el gobierno peronista (1946-1955), el cual no sólo creó Gas del Estado en 1945 sino que possibilitó que la reforma Constitucional de 1949 declarase en su artículo 40 a los yacimientos de hidrocarburos como “propiedades inalienable e imprescriptible de la Nación” (p. 17). Se consolidaba la idea-fuerza de que esos recursos eran estratégicos y parte esencial de nuestra soberanía y no mercancías que debían ser intercambiadas en el mercado. Aquí cabe subrayar que el primer quiebre institucional de cierta envergadura en torno de la matriz ideológica generada por el *nacionalismo petrolero* se produjo bajo la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962) quien “dispuso la negociación de contratos de exploración, perforación y producción con las petroleras extranjeras para lograr el autoabastecimiento (...). Los mismos otorgaban extensas áreas por amplios plazos, con ganancias libres de impuestos y no sujetas a límites de explotación” (p.18).

Ahora bien, como señalan los autores, si bien el gobierno encabezado por Frondizi y las sucesivas administraciones, tanto civiles como

militares, produjeron ciertos “desplazamientos” de diverso grado (fundamentalmente en lo que hace a incorporar la inversión extranjera de capitales privados) sobre la matriz del *nacionalismo petrolero*, todos ellos mantuvieron entre sus objetivos alcanzar el autoabastecimiento y sostener el rol predominante de YPF, así como también, predominó en esos años cierto consenso acerca del carácter estratégico de los hidrocarburos como sostén del desarrollo productivo, consenso que sólo se fracturó inicialmente con la dictadura cívico-militar (1976-1983).

El segundo capítulo da cuenta de los mecanismos utilizados por la última dictadura cívico-militar en pos de otorgarle en materia de hidrocarburos mayor preeminencia al mercado por sobre el Estado. En tal sentido, lo primero que cabe destacar es que se utilizó sistemáticamente el terrorismo de Estado para dismantelar “las bases sociales que respaldaban el nacionalismo petrolero” (p. 21). Paralelamente se potenció la transferencia de áreas de producción -que eran de dominio de YPF- al capital privado para que las explotara como contratistas (las denominadas “privatizaciones periféricas”). De tal forma que en el período que se extiende entre 1976 y 1983 los contratistas incrementaron sus niveles de explotación en un 45 por ciento. Asimismo, el endeudamiento sistemático e intencional de YPF, como el descenso en el nivel de retenciones de los productos comercializados por ella (junto con otros mecanismos implementados por la dictadura descriptos por los autores), contribuyeron, al mismo tiempo, al objetivo de “desarticularla y ‘alterar el estado de la opinión pública’” (p. 26), tanto como a minar significativamente sus finanzas (a partir del quiebre financiero de la empresa) y su potencial.

Los cuatro planes para el sector energético e YPF impulsados por el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) son objeto de reflexión del tercer capítulo. En tal sentido, sus páginas ilustran y fundamentan su carácter continuista con respecto a la política petrolera de la dictadura cívico-militar. Así, una preocupación central del capítulo -que recorre todo el libro- será explicar el “redireccionamiento de las políticas públicas desde una retórica nacionalista [ya iniciado en la dictadura cívico-militar], considerando el petróleo como bien estratégico, hacia una concepción que lo entiende como un *commodity*” (p. 32). Para echar luz sobre el interrogante, los autores encuentran una clave de respuesta en las disputas políticas acontecidas en el seno del gobierno radical (las cuales reflejan intereses y concepciones del mundo contrapuestos). Así, se abocan a trazar un cuadro en el que se dilucida con agudeza los lazos, tensiones e interacciones entre los diversos actores de importancia del sector (funcionarios, empresarios, etc.) sin independencia de la situación estructural que configura su escenario de acción.

Los capítulos cuarto y quinto colocan en el centro de su preocupación lo ocurrido con los hidrocarburos e YPF durante el menemato (1989-1999). El primer capítulo ilustra, a partir de referencias empíricas, que el sector hidrocarburífero no fue una excepción en el marco del proceso social de privatización y mercantilización más veloz y profundo de que se tenga noticia. En efecto, ya en los primeros seis meses de gestión, el menemismo, configuró los cimientos de la radical transformación “regresiva” del sector. Su objetivo era “crear un mercado ‘competitivo’ a través de la concesión de áreas que legalmente le pertenecían a YPF y la venta de otros activos, como refinerías, ductos, terminales portuarias, etcétera” (p. 40). Para lograr alcanzar tal fin, el gobierno se valió de dos “artilugios”: la *desregulación* del mercado y la *fragmentación* de YPF como elemento previo -pero constitutivo- de la posterior privatización. La fragmentación supuso, esencialmente, un proceso de escisión -y desmembramiento- de los principales activos de YPF de modo tal de permitirle a los grupos económicos locales ingresar al negocio mediante la compra de los mismos.

Será a partir del análisis del contenido de cuatro decretos (1.055/89, 1.212/89, 1.589/89 y 2.778/90) firmados por el Poder Ejecutivo, que los autores dan cuenta de modo cabal de la mencionada radical transformación “regresiva” de la estructura del “mercado” y de YPF previa (aunque vinculada orgánicamente) con su privatización. Transformación que incluyó, entre otros aspectos, la conversión de contratos de explotación en concesiones al sector privado, la venta de refinerías, ductos, buques, etcétera. Se consolidaba la mutación de una concepción estratégica a cambio de una mirada mercantilista de los hidrocarburos.

El quinto capítulo se enfoca de lleno en el complejo proceso de privatización de YPF. Una pregunta organiza todas sus páginas ¿Cómo se logró legitimar y privatizar de facto la empresa pública más grande del país? Y la respuesta, como no podía ser de otra manera, es pluridimensional. En tal sentido, los autores exploran, de modo original, algunas de las estrategias utilizadas por el conglomerado de actores interesados en la privatización (el gobierno menemista y sus aliados políticos, las petroleras privadas de carácter nacional como internacional, los organismos financieros internacionales, las consultoras técnicas-profesionales, etc.) para llevar adelante su empresa. Así, entre otros tópicos, se abordan tanto los mecanismos utilizados para lograr consenso en el debate parlamentario que rodeó la privatización, como también, los profundos lazos e interacciones entre los funcionarios estatales y los principales representantes privados del sector. El texto ilustra con la precisión que otorgan las referencias empíricas el denominado “proceso de circulación pública-privada” (p. 76) de los actores que a lo largo de esos



años tomaron las principales decisiones en materia de política energética. Proceso que, sin duda, se muestra fundamental para comprender cómo y por qué el ideario neoliberal en materia de hidrocarburos impregnó y colonizó el aparato estatal.

El sexto y último capítulo opera como sepulturero del “mito” -término que no es utilizado por los autores- neoliberal que afirmaba que tras la privatización del mercado de hidrocarburos aumentaría, por el arte de la eficacia privada, tanto la competencia como los niveles de extracción y de reservas de gas natural y petróleo. Muy por el

contrario, los autores demuestran a partir de un conjunto de referencias empíricas que la desregulación y la privatización no generaron ni competencia ni mayores niveles de reserva, sino tan solo, mayor concentración y sobreexplotación de los recursos.

En definitiva, este libro es una referencia necesaria para todos aquellos que deseen comprender en profundidad las transformaciones regresivas del mercado de hidrocarburos acontecidas en los noventa, así como también aprehender conceptualmente el quiebre que representó, en otros órdenes de la vida, la consolidación del neoliberalismo y la consiguiente expansión de la mercantilización de las relaciones sociales y de los recursos. Pero incluso, es una referencia válida para advertir la trama de intereses constituidos y la colusión entre intereses públicos y privados que habilitaron el fortalecimiento de un modelo de sociedad profundamente desigual y excluyente.

Marcelo Silvio Barrera

Licenciado y profesor en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA), magister en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y master en Sociología, École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), París, Francia.



Instituto
Argentino para
el Desarrollo
Económico

actividades realizadas

19 DE MARZO DE 2013

Acto de entrega del diploma de Presidente Honorario del IADE al Dr. Alejandro Rofman, y la reinauguración del aula "General Mosconi"



Foto: Jorge Form

De izquierda a derecha: Sergio Carpenter, Juan C. Amigo, Alejandro Rofman, Edgardo Form, Juan C. Junio

9 DE ABRIL DE 2013

Presentación de Realidad Económica N° 273

Oligopolio e inflación: formación de precios en la industria argentina en la posconvertibilidad

*Martín Schorr y Pablo Manzanelli, investigadores del área de Economía y Tecnología de FLACSO
Alfredo García, economista jefe del Banco Credicoop, docente posgrado UBA*

actividades a realizar

7 DE MAYO DE 2013

Segundas Jornadas de Desarrollo del LADE

Industria, Reforma Tributaria y Desafíos del presente

Mesas redondas sobre "El sistema tributario y su reforma", "La industria argentina actual. Balances, limitaciones y perspectivas" y "Los desafíos del desarrollo"

Organizadas por el Centro Cultural de la Cooperación "Floreale Gorini" y el IADE

Participarán: *Aristides Corti, Jorge Gaggero, Gabriel Palma, Fernando Porta, Enrique Martínez, Alejandro Otero, Martín Schorr y Carlos Vilas*

**Sala Raúl González Tuñón del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Av. Corrientes 1543 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires**